

De oneerlijke verdeling van macht

Hoe projectleiders keuzes maken ten aanzien van burgerparticipatie

Marlies Blikendaal
Januari 2008

Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding Bestuurskunde

Begeleiders:

Dr. J. Edelenbos en
Dr. A. van Buuren

*Tot men zich werkelijk inzet
is er aarzeling,
de kans om zich terug te trekken
en altijd ondoelmatigheid bij alles
wat men onderneemt of creëert.*

*Zodra men iets onherroepelijks op zich neemt
en zijn schouders eronder zet,
komt ook de voorzienigheid in beweging.*

*Het besluit brengt een hele reeks
gebeurtenissen voort.*

*Wat u ook kunt doen
of denkt dat u kunt doen:
Begin eraan.*

*In durf liggen genialiteit,
kracht en magie besloten.*

J.W. von Goethe

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie in het kader van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze scriptie is een onderdeel van de Master Besluitvorming en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken en het feit dat u deze scriptie in uw handen heeft, betekent dat ik er toch echt in geslaagd ben deze studie af te ronden.

Deze scriptie is het slotstuk van een hele leuke en intensieve studententijd en uiteraard ben ik een aantal mensen enorme dank verschuldigd. Ten eerste mijn scriptiebegeleider dr. Jurian Edelenbos, die mij hielp de chaos in mijn hoofd te ordenen en die mij meer dan eens de goede weg op heeft gestuurd. Tevens dank ik mijn tweede lezer, dr. Arwin van Buuren, die mij hielp de puntjes op de i te zetten.

Bijzonder veel dank ben ik verschuldigd aan de medewerkers van het Inspraakpunt, waar ik een half jaar stage heb gelopen. Zij hebben mij niet alleen inhoudelijk veel geholpen, maar creëerden ook een zeer prettige en uitermate gezellige sfeer waarin ik heel fijn kon werken. Dit heeft absoluut bijgedragen aan het behouden van het tempo en de motivatie. Speciale dank gaat uit naar Harm van der Wal, mijn stagebegeleider van het Inspraakpunt. Op bijzondere wijze is hij een enorme vraagbaak en motivator geweest.

Tot slot mijn ouders voor hun steun, mijn vrienden en vriendinnen voor het luisterend oor en de afleiding en mijn vriend Hans voor de goede zorgen, vertrouwen en het klopje op mijn schouder net als ik dat nodig had. Eeuwige dank hiervoor!

Marlies Blikendaal
Rotterdam, januari 2008

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	8
1.1 DE GESCHIEDENIS VAN BURGERPARTICIPATIE IN NEDERLAND	8
1.2 AANLEIDING ONDERZOEK	9
1.3 RELEVANTIE.....	9
1.4 PROBLEEMSTELLING	10
1.5 LEESWIJZER.....	12
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER	14
2.1 BURGERPARTICIPATIE EN INTERACTIEVE BESLUITVORMING	14
2.2 CONTEXTFACTOREN.....	21
2.3 MANAGEMENT VAN BURGERPARTICIPATIE.....	26
2.4 CONCLUDEREND	40
HOOFDSTUK 3: METHODOLOGIE VAN ONDERZOEK	42
3.1 INLEIDING	42
3.2 VERANTWOORDING CASUSSEN.....	42
3.3 DEMARCATIE VAN HET ONDERZOEK: CASUSSEN EN BEGRIPPEN	43
3.4 OPZET ONDERZOEK: OPERATIONALISERING EN CONCEPTUEEL MODEL	43
3.5 METHODEN	50
3.6 WETENSCHAPSFILOSOFIE	50
3.7 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID.....	51
HOOFDSTUK 4: ONDERZOEKSRESULTATEN	53
4.1 TRAJECTNOTA/MER VERBREDING A15 MAASVLAKTE-VAANPLEIN	54
4.2 PEILBESLUIT VEERSE MEER	60
4.3 A2-PASSAGE MAASTRICHT.....	65
4.4 TERPENPLAN OVERDIEPSE POLDER.....	71
4.5 STRUCTUURVISIE ZUIDERZEELIJN	75
HOOFDSTUK 5: ANALYSE	79
5.1 INLEIDING	79
5.2 OPVALLENDE BEVINDINGEN.....	82
HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	90
6.1 BEANTWOORDING VAN DE BESCHRIJVENDE DEELVRAGEN	90
6.2 BEANTWOORDING VAN DE ANALYSERENDE DEELVRAGEN	96
6.3 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG	98
6.4 BEANTWOORDING PRESCRIPTIEVE DEELVRAAG	100
6.5 INVULLING DOOR HET INSpraakpunt	102
REFLECTIE OP HET ONDERZOEK	104
BRONVERMELDING	105
BIJLAGE I: INTERVIEWVRAGEN	108
BIJLAGE II: ENQUÊTE	109
BIJLAGE III: LIJST VAN RESPONDENTEN	111
BIJLAGE IV: PROCEDURES A2-PASSAGE MAASTRICHT	112
BIJLAGE V: VEEL GEBRUIKTE AFKORTINGEN	114

Samenvatting

In deze scriptie staat de keuze die projectleiders maken ten aanzien van de rol van burgers in een besluitvormingsproces centraal. Het blijkt namelijk dat niet alle burgers bij elk project even veel invloed krijgen. Er worden dus keuzes gemaakt hierover en ik vraag me af waarom een projectleider iets beslist. Het kan zijn dat iemand heel erg let op de context van het project, of zich juist heel erg laat sturen door zijn eigen ideeën en opvattingen over burgerparticipatie. Of zijn er andere zaken van invloed op de keuze die hij maakt? De vraag die in dit onderzoek wordt beantwoord luidt dan ook:

Welke factoren zijn van invloed op de keuze van een projectleider voor de rol die burgers in het besluitvormingsproces krijgen?

Om dit te onderzoeken heb ik vijf projecten gekozen waarvan ik heb uitgezocht hoe de keuzes omtrent burgerparticipatie tot stand zijn gekomen en waar deze op gebaseerd zijn. Deze projecten zijn:

- De Trajectnota/MER Verbreding A15 Maasvlakte-Vaanplein
- het Peilbesluit Veerse meer
- de A2-passage Maastricht
- het Terpenplan Overdiepse Polder
- de Structuurvisie Zuiderzeelijn

In de scriptie staan telkens drie concepten centraal die als een rode draad door het onderzoek lopen: de context van het project, de rol van burgers en de stijl van de projectleider. In het theoretisch kader worden deze concepten behandeld en komen onder andere de complexiteit van projecten, randvoorwaarden, mogelijke rollen van burgers en competenties en democratievisies van projectleiders aan bod.

Vervolgens wordt de theorie vertaald naar de praktijk door van elke casus deze concepten te beschrijven. De context van elk project wordt behandeld, evenals de rol die burgers hebben gekregen. Tot slot wordt er ingezoomd op de projectleider zelf.

De analyse van deze empirische gegevens houdt in dat er wordt gekeken naar welke factoren de meeste invloed hebben op keuzes die projectleiders maken ten aanzien van de rol van burgers. Dit kan zoals gesteld de context of de stijl van de projectleider zijn, maar het is ook mogelijk dat andere zaken een rol spelen.

Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies op te maken:

Twee factoren zijn belangrijk ten aanzien van de keuzes die projectleiders maken. Als eerste een contextfactor die ontbrak in het theoretisch kader, maar toch van groot belang bleek te zijn: **inkadering**. De keuzevrijheid van een projectleider kan namelijk beperkt worden door ofwel de geschiedenis ofwel het bevoegd gezag.

Geschiedenis houdt in dat er al keuzes zijn gemaakt voordat de projectleider betrokken raakte bij het project. Hierdoor kan een projectleider dus minder keuzes zelf maken.

Het bevoegd gezag kan strenge eisen stellen aan het procesontwerp en zo de projectleider beperken in de keuzevrijheid. Dit kan bijvoorbeeld als de bestuurder

een uitgesproken mening heeft hoe iets moet worden aangepakt of vanuit politieke druk voorwaarden moet stellen aan het proces.

De tweede factor die belangrijk bleek is de **stijl van de projectleider**. Hoe iemand zelf denkt over burgerparticipatie en de ervaringen die hij heeft gecombineerd met de mate waarin hij zelf burgerparticipatie actief op de agenda wil zetten, zijn van grote invloed op de rol die burgers uiteindelijk krijgen.

Stijl is ten eerste belangrijk als het gaat om het oprekken of doorbreken van de eerder genoemde kaders die gesteld worden door de geschiedenis van het project of het bevoegd gezag. Een projectleider kan voor elkaar krijgen om het bevoegd gezag er van te overtuigen iets anders te doen. Een projectleider kan dan juist méér of minder aan burgerparticipatie doen dan het bevoegd gezag zelf wil.

Ten tweede is stijl belangrijk als het gaat om de interpretatie van de context. Sommige projectleiders kijken niet naar de context, maar zouden altijd hetzelfde doen, terwijl anderen juist zeggen voor hun keuzes naar de context te hebben gekeken. Hoe iemand echter de context vertaald naar de rol die burgers krijgen, blijkt afhankelijk van zijn eigen ideeën.

De stijl van de projectleider kán doorslaggevend zijn, als hier ruimte voor gegeven wordt door het bevoegd gezag en als er geen eerdere keuzes zijn gemaakt. Is dit wel het geval, of geeft het bevoegd gezag weinig ruimte, dan is de stijl van de projectleider alleen doorslaggevend als hij zelf ruimte kan creëren.

De volgende aanbevelingen kunnen gedaan worden:

Los van de vraag welke rol burgers zouden moeten krijgen, is er de vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat projectleiders de instrumenten krijgen om een goede keuze te maken en hoe het gebruik van deze instrumenten gewaarborgd kan worden. Het blijkt dat voor een adequate (goed doordachte) keuze van de projectleider een aantal zaken een spanningsveld vormt.

Ten eerste de spanning tussen beleid en uitvoering. Het is vaak onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het procesontwerp en wat precies de voorwaarden zijn waaraan het ontwerp moet voldoen. Aan te raden is om deze rolverdeling te verduidelijken en ervoor te zorgen dat zowel de projectorganisatie als het bevoegd gezag zich committeert aan het procesontwerp.

Ten tweede bestaat er een spanning tussen theorie en praktijk. Er is veel theorie beschikbaar om projectleiders een beter onderbouwde keuze te laten maken. Hierom is het nuttig een kennisbank op te stellen, zoals Edelenbos et al (2006) al aangaven. Ik voeg hieraan toe dat het niet alleen gaat om het uitwisselen van kennis, maar dat het vormen van een netwerk minstens zo belangrijk is.

Tot slot kan door projectleiders een adequatere keuze maken als duidelijk wordt wat nu precies de visie van de Rijksoverheid op burgerparticipatie is. Rijkswaterstaat wil bijvoorbeeld publieksgericht gaan werken, maar hoe dit concrete invulling krijgt en wat dit betekent voor burgerparticipatie is onduidelijk. Het is dus van belang om deze term verder uit te werken.

Om er voor te zorgen dat projectleiders dan ook daadwerkelijk een adequatere keuze maken, is het belangrijk dat naast de maatregelen die al genomen worden in bijvoorbeeld de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en de wet dualisering, er in eerste stukken (vaak de Startnotitie, maar liefst zo vroeg mogelijk) duidelijk

aangegeven wordt welke rol burgers krijgen en welke activiteiten er ondernomen worden in het verdere proces.

Hoofdstuk 1: Inleiding

In deze scriptie wil ik mij verdiepen in de factoren die van invloed zijn op de keuzes die projectleiders maken ten aanzien van burgerparticipatie bij verschillende projecten. Het blijkt namelijk dat bij verschillende projecten burgers een verschillende mate van invloed hebben op het project. Ik vraag mij af hoe dit kan, hoe deze keuzes voor de rol van burgers worden gemaakt en waarom. In deze scriptie beoog ik een antwoord te geven op deze vraag.

De scriptie is geschreven tijdens en naar aanleiding van een stage van zes maanden bij het Inspraakpunt van Verkeer en Waterstaat. Deze organisatie is een kennis- en expertisecentrum omtrent burgerparticipatie. Op dit moment werken zij al interdepartementaal en in de toekomst is het de bedoeling het Inspraakpunt geheel los te koppelen van VenW door de status van agentschap toe te kennen.

In dit eerste hoofdstuk zal ik eerst de geschiedenis van burgerparticipatie in Nederland schetsen. Vervolgens komen de aanleiding en relevantie van het onderzoek aan bod, gevolgd door de probleemstelling. Tot slot wordt de opbouw van de rest van de scriptie uiteengezet in de leeswijzer.

1.1 De geschiedenis van burgerparticipatie in Nederland

Burgerparticipatie in Nederland kent een lange geschiedenis, die begint in de eerste helft van de twintigste eeuw, toen de verhoudingen tussen de verschillende zuilen aanzienlijk verscherpten. Om toch conflicten op te lossen, ontstond er een zeer kenmerkende politieke cultuur in Nederland die wordt gekenmerkt als een pacificatiedemocratie (Duyvendak en Krouwel, 2001). Tegenstellingen werden niet op de spits gedreven en gevoelige kwesties werden gedepolitiseerd door topeverleg tussen elites, geheimhouding, uitstel en het vertalen van het conflict naar een technocratisch of juridisch probleem. Deze cultuur werd gekenmerkt door een paternalistische overheid en een passieve bevolking.

Dit veranderde toen in de jaren '60 emancipatie van de burger en een roep op ingrijpende democratisering de kop opstak. Dit leidde er toe dat vanaf 1965 belanghebbenden kunnen inspreken op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Een belangrijke functie van deze wet is het kanaliseren van protesten tegen overheidsbesluiten (Inspraakpunt, 2004). Dit breidde zich langzamerhand uit en verbreedde zich door de wetgeving voor grote projecten, invoering van de planologische kernbeslissing en het aanzetten tot de milieueffectrapportage. Hierna stagneerde de ontwikkeling van burgerparticipatie, doordat in de jaren '80 en '90 burgers vooral werden weggezet als lastig en stroperigheidbevorderend en er met name aandacht was voor de ongewenste bijeffecten van burgerparticipatie.

Toch was er in dit laatste decennium sprake van het ontstaan van nieuwe vormen om de samenleving te betrekken bij beleidsontwikkeling en besluitvorming. In het begin van de 20^e eeuw werd dit verder uitgebreid en ontstond er een steeds groter wordende noodzaak tot een verdere modernisering van de overheid door, onder andere, het terugdringen van bureaucratie en een hernieuwde aandacht voor burgerparticipatie. Het onbevredigende verloop van inspraak op projecten zoals de Betuweroute en Schiphol benadrukte nogmaals de toenemende behoefte aan vernieuwing. (Duyvendak en Krouwel, 2001). Hiertoe zijn al verschillende vernieuwende burgerparticipatie-initiatieven ondernomen bij diverse

departementen en gemeenten. Luisteren naar burgers wordt steeds belangrijker gevonden, de dialoog met de samenleving staat centraal. Recentelijk heeft dit zich bijvoorbeeld geuit in de 100 dagen van het Kabinet Balkenende IV, waarbij er in gesprek werd gegaan met burgers en maatschappelijke organisaties ter verbetering van het overheidsbeleid.

1.2 Aanleiding onderzoek

Hoewel er toenemende aandacht is voor burgerparticipatie en formele procedures onder de loep worden genomen, blijven problemen rond de toepassing van burgerparticipatie bestaan. Een hiervan is dat er mijns inziens binnen de overheid geen eenduidige visie is op burgerparticipatie en dat niet iedereen de voordelen en nadelen op dezelfde manier weegt. Er bestaat verschil van mening over hoe burgers te betrekken bij besluitvorming en dit leidt tot een verschil in de rol die burgers krijgen en hun invloed. Met deze scriptie probeer ik inzicht te krijgen in de manier waarop projectleiders keuzes maken ten aanzien van burgerparticipatie en welke factoren hierop van invloed zijn. De focus ligt hierbij op de projectleider, omdat ik veronderstel dat hij verantwoordelijk is voor het procesontwerp en de plaats van burgers hierin. Voor dit onderzoek heb ik een vijftal casussen gekozen, waarvoor ik dit zal onderzoeken:

1. *De Trajectnota/MER Verbreding A15 Maasvlakte-Vaanplein:*
Het verbreden van de Rijksweg 15 aan de zuidkant van Rotterdam, waarvoor in 2000 de Trajectnota/MER uitkwam.
2. *Peilbesluit Veerse meer*
Het instellen van een nieuw peil in het Veerse Meer, waarvan het ontwerp peilbesluit in mei 2007 ter inzage heeft gelegen.
3. *A2-passage Maastricht*
Het aanpakken van de overlast van de A2 die dwars door de stad gaat en het bevorderen van de verkeersdoorstroming door ondertunneling van een deel van het tracé.
4. *Terpenplan Overdiepse Polder*
Een plan van bewoners van de polder om te voorkomen dat zij zouden moeten verhuizen om ruimte te maken voor de rivier, dat inhoudt dat er terpen gebouwd worden voor de boerderijen.
5. *Structuurvisie Zuiderzeelijn*
De probleemanalyse en nut- en noodzaakdiscussie van een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden, die liep van juni 2005 tot april 2006.

Bij elk van deze projecten kregen burgers een andere rol en hebben zij een andere mate van invloed gehad op de inhoud van het project. Een meer diepgaande verantwoording van de keuze voor deze casussen is te vinden in hoofdstuk 3.

1.3 Relevantie

De relevantie van dit onderzoek kan op verschillende manieren worden aangegeven. In deze paragraaf ga ik in op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.

Wetenschappelijke relevantie

Zoals gesteld is burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming aan de orde van de dag. Er wordt met veel nieuwe vormen geëxperimenteerd en onderzoeken over dit onderwerp zijn er legio. Waar ik benieuwd naar ben is de oorsprong van het proces rond burgerparticipatie: de keuze. Wie bepaalt de rol van burgers en waarom worden die keuzes gemaakt? Deze fase maakt deel uit van het besluitvormingsproces als geheel en deze keuzes aan het begin van het proces kunnen grote gevolgen hebben voor het verloop van de rest van het proces! Het is daarom nuttig de omstandigheden waarin deze keuze gemaakt is te onderzoeken.

Maatschappelijke relevantie

De huidige wetgeving geeft minimale verplichtingen voor burgerparticipatie en dus is een projectleider nog redelijk vrij om wel of niet extra activiteiten te ondernemen. Zelfs 'kleinere' beslissingen, zoals wel of geen informatieavonden of hoorzittingen, staan niet vast maar zijn aan de projectleider. In plaats van dat er een duidelijke richtlijn is vanuit de Rijksoverheid, is het nu waarschijnlijk zo dat verschillende projectleiders verschillende keuzes zullen maken bij hetzelfde project. Burgers zijn daarom afhankelijk van die keuzes en sommige burgers krijgen dus meer mogelijkheden en een grotere rol toebedeeld dan anderen bij andere projecten.

Dat projectleiders verschillende keuzes maken is vreemd, vooral gezien de hernieuwde aandacht voor de omgeving die in het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat naar voren komt. In dit ondernemingsplan uit 2004 staat:

"De burger eist meer vrijheid en zelfstandigheid en wil minder bemoeienis van de overheid. Tegelijkertijd wil hij steeds meer waar voor zijn belastinggeld: de gebruiker wil vlot, veilig en goed geïnformeerd van A naar B kunnen reizen. Dat vraagt een actief meedenkende Rijkswaterstaat die de problemen op de weg en met het water zakelijk en publieksgericht oplost" (pagina 9)

"Tegelijkertijd zijn, binnen de prioriteiten van de politiek, de wensen en eisen van de samenleving richtinggevend. We zijn niet voor niets een publieksgerichte organisatie." (pagina 15)

Publieksgericht is dus het toverwoord, zo lijkt het. Wat dit nu eigenlijk betekent is niet eenduidig. Dit is opvallend, gezien het feit dat de projectleiders vaak in dienst zijn van de overheid, maar dat ze tegelijkertijd niet allemaal deze visie op dezelfde manier invullen. De maatschappelijke relevantie lijkt dus evident. Zowel voor burgers zelf als voor de transparantie van de overheid is het van belang inzicht te krijgen in het hoe en waarom van keuzes betreffende burgerparticipatie.

1.4 Probleemstelling

Zoals duidelijk is geworden, richt deze scriptie zich op de keuzes die projectleiders maken ten aanzien van burgerparticipatie.

De doelstelling van het onderzoek luidt:

→ Inzicht bieden in de keuze van projectleiders voor de rol die burgers in het besluitvormingsproces krijgen.

De hierbij behorende hoofdvraag is:

→ Welke factoren zijn van invloed op de keuze van een projectleider voor de rol die burgers in het besluitvormingsproces krijgen?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, heb ik een aantal deelvragen opgesteld. De deelvragen zijn te verdelen in beschrijvende en analyserende deelvragen en een prescriptieve deelvraag. Het doel van elke deelvraag zal kort worden toegelicht. Een operationalisering van de deelvragen is te vinden in hoofdstuk 3.

Beschrijvende deelvragen:

1. *Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?*

Deze vraag beoogt inzicht te bieden in de bestaande theorieën omtrent burgerparticipatie.

2. *Welke contextfactoren kunnen mogelijkwijs van invloed zijn op de keuzes van projectleiders omtrent burgerparticipatie?*

Met deze deelvraag probeer ik vanuit de theorie contextfactoren te onderscheiden die van invloed kunnen zijn op de keuzes van projectleiders. Deze factoren kunnen later (deelvraag 7) gebruikt worden om de context te beschrijven aan de hand van relevante factoren.

3. *Wat zijn competenties van een projectleider?*

Voor deze vraag is gekozen, omdat het mogelijk is dat de factoren niet alleen extern kunnen zijn, maar ook vanuit de projectleider zelf kunnen komen.

4. *Welke kenmerken hebben project- en procesmanagement?*

Deze vraag gaat in op de manier waarop een projectleider een project kan managen en welke relatie dit heeft met burgerparticipatie. De manier dit hij hanteert kan van invloed zijn op de keuzes die hij maakt.

5. *Welke verschillende democratievisies zijn er te onderscheiden?*

Ook deze vraag biedt inzicht in de eigenschappen van de projectleider zélf die van invloed kunnen zijn op de keuzes die hij maakt.

6. *Hoe kan de stijl van een projectleider getypeerd worden?*

Deze vraag probeert een ideaaltypische indeling van stijlen te maken op basis van de antwoorden op de eerdere vragen.

7. *Hoe ziet bij elk van de projecten de context er uit?*

Deze empirische vraag beschrijft de context aan de hand van de factoren uit vraag 2.

8. *Hoe zijn bij elk project burgers betrokken in het besluitvormingsproces?*

Deze vraag beschrijft de rol van burgers bij elk project en geeft dus aan welke keuzes er gemaakt zijn ten aanzien van burgerparticipatie

9. *Welke competenties kennen de projectleiders van elk project?*

10. *Welke democratievisie hanteren zij?*
11. *Welke stijl hoort hierbij?*

De empirische invulling van respectievelijk vraag 3, 5 en 6.

Analyserende deelvragen:

1. *Welke keuzes heeft de projectleider gemaakt ten aanzien van burgerparticipatie?*

Deze vraag bekijkt de keuzes die een projectleider heeft gemaakt.

2. *Welke contextuele factoren waren van invloed op deze keuzes?*
3. *Welke invloed heeft de stijl van de projectleider gehad op de keuzes die de hij maakte?*

Deze twee vragen beogen te beantwoorden of voornamelijk interne of externe factoren een rol spelen bij de keuzes van projectleiders. Er wordt hierbij gekeken naar de factoren zoals deze in de beschrijvende deelvragen zijn genoemd, maar er is ook oog voor eventuele andere factoren.

Prescriptieve deelvraag:

1. *Hoe zouden projectleiders hun keuze voor de rol van burgers in de toekomst adequater kunnen maken en hoe kan dit worden gewaarborgd?*

Zoals vermeld is dit de aanleiding en de relevantie van het onderzoek. Mijn verbazing over de verschillen die er zijn in de rollen die burgers toebedeeld krijgen, geeft mij reden om te onderzoeken hoe dit in de toekomst beter kan.

1.5 Leeswijzer

De verdere opbouw van deze scriptie is als volgt:

In *hoofdstuk 2* zullen de relevante theoretische inzichten die van toepassing zijn op deze scriptie gepresenteerd worden. Hierbij horen de beschrijvende deelvragen 1 t/m 6.

In *hoofdstuk 3* wordt aangegeven waar de grenzen van het onderzoek liggen en hoe de begrippen zich tot elkaar verhouden in een conceptueel model. De begrippen worden hierna geoperationaliseerd zodat duidelijk is hoe ze gemeten kunnen worden. Tevens komen de methoden die gebruikt zijn aan bod en de beperkingen hiervan.

Hoofdstuk 4 bevat de empirische onderzoeksresultaten. In dit hoofdstuk zal gepresenteerd worden welke gegevens er uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. De nadruk ligt hier op de feiten en niet zo zeer op de verbanden, deze komen in hoofdstuk 5 pas aan bod. De deelvragen die bij hoofdstuk 4 horen zijn de beschrijvende vragen 7 t/m 11

In *hoofdstuk 5* worden de gegevens geanalyseerd en worden er verbanden gelegd tussen de verschillende variabelen. In dit hoofdstuk wordt toegewerkt naar een beantwoording van de hoofdvraag, door het behandelen van de analyserende deelvragen

In *hoofdstuk 6*, tot slot, worden de conclusies en aanbevelingen behandeld. Hier worden de verschillende deelvragen en de hoofdvraag beantwoord. Tevens komt de laatste, prescriptieve, deelvraag aan bod.

De scriptie wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek waarin ik aan zal geven wat er goed en minder goed ging tijdens het onderzoek.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Nu het doel van het onderzoek en de geformuleerde hoofd- en deelvragen duidelijk zijn, zullen in dit hoofdstuk de belangrijkste theoretische inzichten worden weergegeven die van belang zijn voor het beantwoorden van de eerder genoemde deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?
2. Welke contextfactoren kunnen mogelijkwijs van invloed zijn op de keuzes van projectleiders omtrent burgerparticipatie?
3. Wat zijn competenties van een projectleider?
4. Welke kenmerken hebben project- en procesmanagement?
5. Welke verschillende democratievisies zijn er te onderscheiden?
6. Hoe kan de stijl van een projectleider getypeerd worden?

Het hoofdstuk bestaat uit drie delen en begint met begripsbepaling in 2.1. : wat is burgerparticipatie precies? Vervolgens (in 2.2) wordt er ingegaan op het begrip 'context', de omgeving waarin een besluitvormingsproces zich afspeelt. Immers, dit kan van invloed zijn op de keuzes die een projectleider maakt. Het derde en laatste onderdeel (2.3) van dit theoretisch kader gaat in op het managen van een proces van burgerparticipatie. Hier komt onder andere aan bod welke manieren van management er mogelijk zijn en de rol en mogelijke voorkeuren van een projectleider. Dit laatste deel richt zich op de deelvragen 3 t/m 6.

2.1 Burgerparticipatie en interactieve besluitvorming

Burgerparticipatie is een aspect van interactieve besluitvorming. Het is van belang deze twee begrippen van elkaar te onderscheiden. Interactieve besluitvorming is een begrip dat vele definities en andere namen kent. Zo wordt er ook wel gesproken van een open planproces, interactieve beleidsvoering, interactieve beleidsvorming of coproductie. Wat er precies met deze termen wordt bedoeld, is ook niet eenduidig.

Interactieve beleidsvorming houdt volgens Pröpper en Steenbeek (1999) in dat

“een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen” (p. 15)

Klijn en Koppenjan geven echter de volgende definitie:

“In essentie is interactieve besluitvorming een manier van werken, waarbij de besluitvormingsprocessen zodanig worden vormgegeven dat burgers, gebruikers, belangenorganisaties en publieke en private organisaties die bij een beslissing belang hebben bij de voorbereiding ervan worden betrokken” (Edelenbos, 2000: 38)

Als het specifiek gaat om de deelname van burgers aan het besluitvormingsproces, spreken we van burgerparticipatie. Dit is dus een aspect van interactieve besluitvorming en kan verschillende vormen aannemen, zoals aangetoond zal worden in 2.1.2. Mijns inziens is het betrekken van burgers in een *latere fase* van het proces nog steeds burgerparticipatie, het gaat immers om het feit dat er met burgers rekening wordt gehouden, op welke manier dan ook. Om deze reden schaar ik bijvoorbeeld louter inspraak ook onder burgerparticipatie, en

dus hanteer ik de definitie van Klijn & Koppenjan met de kanttekening dat actoren niet alleen in de voorbereiding betrokken worden, maar dat betrokkenheid gedurende het gehele proces mogelijk is. Deze scriptie richt zich vooral op het betrekken van *burgers* bij besluitvormingsprocessen, dus zal de term burgerparticipatie gehanteerd worden in plaats van de overkoepelende term interactieve besluitvorming.

2.1.1 Redenen voor burgerparticipatie

Het betrekken van burgers bij besluitvorming kent verschillende argumenten. Ten eerste is er een **juridisch argument**, dat zich richt op het voorkomen van onnodige aantasting van belangen van partijen in de samenleving (Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, 2004). Dit argument vertaalt zich vooral in de formele inspraak die geldt bij besluitvormingsprocedures.

De juridische procedures, die ook in deze scriptie van belang zijn, komen kort aan bod. Allereerst is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang. Hierin staat weergegeven welke omgangsregels er gelden omtrent inspraak. Voornamelijk afdeling 3.4, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, is van belang. Hierin staan onder andere de tijd dat een stuk ter inzage moet liggen en hoe een voorgenomen besluit bekend wordt gemaakt.

Echter, niet elk besluit dat de overheid neemt kent precies dezelfde regels wat betreft inspraak. In de Awb staat dan ook dat iets alleen geldt, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is vermeld. De *aard* van een voorgenomen overheidsbesluit bepaalt of en hoe vaak burgers hun mening kunnen verkondigen door middel van inspraakprocedures. Zo moeten rijkswegen en spoorwegen de tracéwetprocedure doorlopen en heeft de uitbreiding van Schiphol te maken met de Schipholwet. Deze wetten kennen hun eigen regels. De Awb is dus in feite een opsomming van omgangsregels, maar zijn ondergeschikt aan de procedures die voor het project zelf gelden (Inspraakpunt V&W, 2004). Hier komt bij dat het voor sommige projecten nodig is een milieueffectrapportage te doorlopen, ook wel mer genoemd. De bedoeling van deze mer is dat het milieu een belangrijke plaats in kan nemen in het besluitvormingsproces. Zaken zoals snelwegen en vliegvelden zijn immers van grote invloed op het milieu en zijn dan ook mer-plichtig. Een mer bestaat uit twee onderdelen waarop inspraak mogelijk is: de startnotitie en het onderzoek zelf (Milieu Effect Rapport, ofwel MER). Deze mer vindt altijd plaats voorafgaand aan de procedure horend bij het project.

Verkeer en Waterstaat krijgt vooral te maken met de tracéwetprocedures, hiervoor zijn in principe drie mogelijkheden. Ten eerste kan er een nieuwe hoofdinfrastructuur worden aangelegd die mer-plichtig is, zoals een nieuwe snelweg. Ten tweede kan er een verkorte tracé/mer-procedure worden doorlopen, als bijvoorbeeld een bestaande weg wordt verbreed. Een derde mogelijkheid is de verkorte tracéprocedure zonder mer. Dit gebeurt zelden, maar kan voorkomen als de lijnen op een snelweg anders worden gelegd. Een voorbeeld hiervan is als een oprit met een latere afrit wordt verbonden door één lange in- en uitvoegstrook te maken.

Tw-procedure voor aanleg nieuwe hoofdinfrastructuur	Verkorte Tw-procedure voor mer-plichtige activiteiten	Verkorte Tw-procedure voor niet mer-plichtige activiteiten
1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing
2. Startnotitie	2. Startnotitie	-
3. Inspraak SN	3. Inspraak SN	-
4. Advies Cie mer. ten behoeve van de richtlijnen	4. Advies Cie mer. ten behoeve van de richtlijnen	-
5. Richtlijnen	5. Richtlijnen	-
6. Trajectnota/MER	-	-
7. Inspraak TN/MER	-	-
8. Toetsingsadvies Cie MER	-	-
9. (Positief) standpunt	-	-
10. Ontwerp tracébesluit	6. Ontwerp tracébesluit/MER	2. Ontwerp tracébesluit
11. Inspraak OTB/MER	7. Inspraak OTB/MER	3. Inspraak OTB
-	8. Toetsingsadvies Cie mer	
12. Tracébesluit	9. Tracébesluit	4. Tracébesluit
13. Beroep bij de ABRvS	10. Beroep bij de ABRvS	5. Beroep bij de ABRvS
14. Uitvoering	11. Uitvoering	6. Uitvoering
15. Evaluatie	12. Evaluatie	

Schema 2.1.1: Tracéwetprocedures. (Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005: 23)

Een planproces bestaat dus meestal uit vier fases. Ten aanzien van de tracéwetprocedure is dit:

1. Startnotitie (wat is het probleem?)
2. Trajectnota/MER (welke oplossingen zijn er en welke milieugevolgen hebben deze?)
3. Ontwerp tracébesluit (voor welke oplossing wordt gekozen?)
4. Tracébesluit (definitief besluit)

Voor andere procedures geldt ongeveer dezelfde indeling, alleen gaat het dan bijvoorbeeld om een beheerplan.

Ten tweede is er naast een juridisch argument sprake van een **moreel argument**, dit betekent dat het betrekken van de burger gericht is op het versterken van het democratisch gehalte van de besluitvorming. Het betrekken van burgers bij het besluitvormingsproces sluit op deze manier aan bij het streven naar politieke vernieuwing. De overheid kan dit argument gebruiken om de legitimiteit van besluitvormingsprocessen te verbeteren en aan de wens van burgers te voldoen om directe invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvoering (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2005). Voor de samenleving is het van belang voor persoonlijke ontplooiing en politieke emancipatie.

Het derde en laatste argument voor burgerparticipatie houdt in dat er een aantal **inhoudelijke voordelen** zijn te behalen voor de overheid en de projectorganisatie.

De volgende **inhoudelijke voordelen** zijn te behalen (Pröpper en Steenbeek, 1999):

1. Inhoudelijke verrijking

De inhoud van het beleid wordt verbeterd omdat het meedenkend vermogen van burgers wordt gebruikt. Op deze manier kan het beleid slagvaardiger, effectiever, meer responsief of legitiemer worden. De inhoudelijke verrijking kan op

verschillende momenten in het besluitvormingsproces plaatsvinden. Zo kan er in de beginfase meer informatie verkregen worden over de aard, omvang en ernst van de problematiek. Bij het presenteren van de mogelijke oplossingen kunnen burgers alternatieve oplossingen aandragen of de gepresenteerde oplossingen aanpassen.

2. Draagvlak en begrip

De feitelijke steun voor het beleid of voor bepaalde onderdelen daarvan zorgt voor een goede verhouding tussen burger en overheid. Tevens is het in het verleden vaak zo geweest dat indien burgers betrokken raken bij besluitvorming, er uiteindelijk minder beroep wordt aangetekend, wat veel tijd en geld bespaart.

3. Verbeteren van het interne proces

Het betrekken van burgers kan ook grote voordelen hebben voor het interne proces van de organisatie. Samenwerking wordt nieuw leven ingeblazen en door de meningen van burgers te horen kunnen tekortkomingen zoals verkokering of gebrekkige interne communicatie aan het licht komen.

Echter, deze voordelen worden in de praktijk niet altijd behaald. Er is een aantal **bedreigingen** waarmee men te maken kan krijgen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2005):

1. Hoge kosten

Een nadeel is bijvoorbeeld de hoge kosten die er aan verbonden zijn, zowel qua financiën als arbeidsinspanning. Hoewel de kosten zich terug kunnen betalen door minder beroepsprocedures en een betere inhoudelijke beslissing, is dit niet altijd het geval. Er moet dus goed een afweging worden gemaakt welke rol burgers bij elk proces moet krijgen, naast de wettelijk verplichte inspraak.

2. Tijdsdruk en representativiteit

Tevens rijst de vraag of het wel wenselijk is zoveel tijd van de burger te vragen. De laatste jaren is er steeds meer van de burger gevraagd op het gebied van mantelzorg en vrijwilligerswerk en moeten mensen steeds langer gaan werken. Mede hierdoor blijkt dat als burgerparticipatie te veel wordt ingezet, er participatiemoedeheid optreedt. Tevens blijkt dat door deze tijdsdruk steeds dezelfde mensen participeren. Velen participeren weinig en de weinigen participeren veel. Dit wordt ook wel de participatieparadox genoemd. Uit onderzoek blijkt dat driekwart van alle insprekers man is, meer dan de helft hoogopgeleid en de meerderheid ouder is dan 50 jaar. Uit oogpunt van representativiteit is dit dus een probleem als burgers niet worden geselecteerd.

3. Verkeerde verwachtingen

Ook kan het zo zijn dat niet de goede verwachtingen worden geschapen. Burgers hebben dan zelf het gevoel veel invloed te hebben, terwijl dit wellicht niet het geval is. Hierbij speelt mee dat burgers niet altijd evenveel kennis hebben omtrent het project en dus te weinig weten om een inhoudelijk goede reactie te kunnen geven. Er worden dus dingen gevraagd aan burgers, die ze ofwel niet kunnen weten ofwel die niet waar gemaakt kunnen worden.

4. NIMBY-reacties

Tot slot is het mogelijk dat burgers slechts rekening houden met hun eigen belangen, op een zodanige manier dat zij geen inhoudelijke bijdrage leveren aan het project. Zij denken dan aan een voor hen onwenselijke situatie: Not In My BackYard!

2.1.2 Mogelijke rollen van burgers

Als wordt besloten burgers te betrekken bij de besluitvorming, hebben projectorganisaties verschillende vormen om uit te kiezen. Van deze verschillende vormen verschilt de mate van participatie en dus de rol van burgers. Deze vormen of gradaties kunnen in een soort continuüm worden gezet zodat er een zogenaamde participatieladder ontstaat. Hoe hoger op de ladder, hoe meer invloed de burger krijgt bij het besluitvormingsproces (Edelenbos, 2006). Onder aan de ladder staat 'informereren'. Hierbij is de rol van de burger zelf klein; hij ontvangt slechts informatie. Boven informeren staan achtereenvolgens raadplegen, adviseren, coproduceren en tot slot meebeslissen.

Naast deze gradaties onderscheiden Pröpper en Steenbeek verschillende bestuursstijlen: de gesloten autoritaire stijl, de open autoritaire stijl, de consultatieve stijl, de participatieve stijl, de delegerende stijl, de samenwerkende stijl en de faciliterende stijl. Deze bestuursstijlen bekijken het proces meer vanuit de bestuurder en zijn rol in het proces. Om erachter te komen welke stijl er gehanteerd wordt, kan men uitgaan van een aantal kenmerken (Pröpper en Steenbeek, 1999: 51).

Ten eerste kan gekeken worden naar wiens beleid centraal staat. Bij de faciliterende stijl gaat het voornamelijk om het beleid van de burger. Bij de samenwerkende stijl is het een gezamenlijk beleid en bij de delegerende stijl geeft het bestuur randvoorwaarden en is de burger medebeslisser. Bij de overige stijlen staat het beleid van het bestuur volledig centraal.

Tevens is het van belang hoe groot de invloed van de participanten is. Deze is groter naarmate de rol van de bestuurder kleiner wordt. Met andere woorden: hoe hoger op de ladder, hoe groter de rol van de burger.

De inbreng van de participanten is een volgend kenmerk. Dit richt zich op hoeveel beleidsinspanning burgers zelf leveren. Bij de faciliterende, delegerende, en samenwerkende stijl leveren zij die inspanning, en bij de eerste twee stijlen kunnen participanten bovendien eigen financiële en materiële hulpmiddelen inbrengen. Bij de stijlen hieronder wordt de inspanning geleverd door het bestuur.

De vormen en stijlen zijn samen te vatten in het volgende schema, de participatieladder:

Participatievorm	Bestuursstijl	Rol van burgers	Rol van bestuur
Meebeslissen	Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming over aan participanten
Coproduceren	Delegerende stijl	Medebeslisser binnen randvoorwaarden	Het bestuur geeft de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.
	Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
Adviseren	Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
Raadplegen	Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
Informereren	Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft informatie
Participant wordt niet betrokken	Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid, verschaft geen informatie

Schema 2.1.2: Participatieladder (Bronnen: Edelenbos, 2006:21 en Pröpper en Steenbeek, 1999: 52-53)

Een duidelijk onderscheid tussen interactief en niet-interactief is er in deze participatieladder niet. Mijns inziens hangt de mate van interactie namelijk niet per se samen met de participatieladder. Immers, een referendum geeft burgers zeer veel invloed en staat dus hoog op de participatieladder, maar is weinig interactief te noemen.

Ook wordt er door sommige auteurs bij elke vorm van participatie een moment in het besluitvormingsproces gegeven (vroeg of laat) of zelfs een expliciete fase waarin deze vorm voorkomt. Vaak wordt dan gesteld dat hoe eerder burgers betrokken worden, hoe hoger op de ladder. Hier sta ik twijfelachtig tegenover. Ik denk dat in elke fase van het proces elke vorm gebruikt kan worden. Het gaat

volgens mij meer om hoeveel invloed burgers gegeven wordt. Om het voorbeeld van het referendum weer aan te halen: dit geeft veel invloed, maar wordt pas in één van de laatste fases gebruikt. Andersom kan je burgers ook in het begin informeren over het voornemen een bepaald gebied opnieuw in te richten.

2.1.3 Participatiemethoden

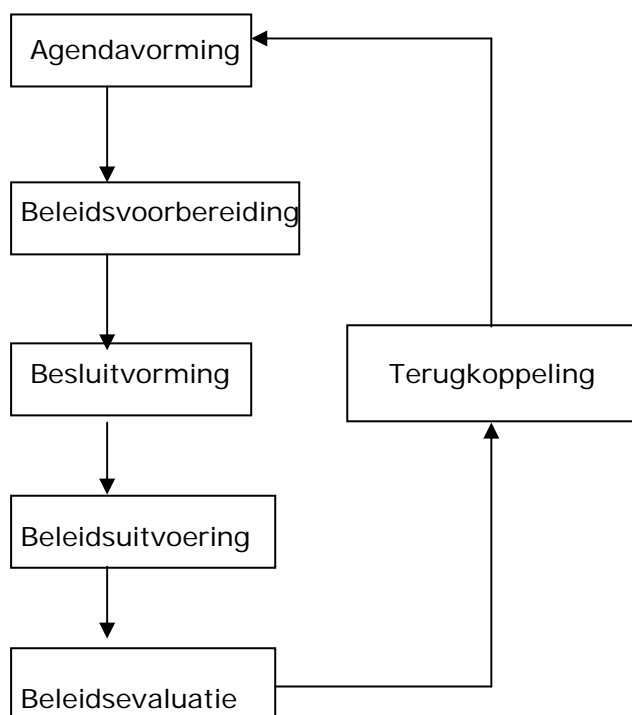
Als de rol van de burger is bepaald, kunnen er verschillende methoden gekozen worden. Een methode van burgerparticipatie gaat in op de manier waarop aan de rol van burgers invulling wordt gegeven. Voor deze methoden geldt dat ze cumulatief zijn. Dat wil zeggen dat een methode ook bij hogere treden op de participatieladder gebruikt kan worden, maar dat dit andersom niet altijd geldt. Dit komt ook doordat er vaak meerdere methoden worden gebruikt en burgers vaak dus meerdere rollen krijgen. Bij meebeslissen bijvoorbeeld, is het goed mogelijk dat er ook informatieavonden worden georganiseerd. Er bestaan verschillende methodes, onderstaande tabel geeft een (lang niet compleet) overzicht:

Meebeslissen	Medezeggenschapsraden, stuurgroep, agendarecht, referendum
Coproduceren	Projectgroep, werkateliers, convenanten, participatieovereenkomsten
Adviseren	Wijkplatforms, expertmeeting, adviesraden, ronde tafel gesprekken
Raadplegen	Denktank, enquête, focusgroepen, ronde tafel gesprekken, peilingen, prijsvragen
Informeren	Informatieavonden, tentoonstellingen, campagnes, websites, excursies

Schema 2.1.3: Participatiemethoden. (Bron: Sturm, 2002)

Een andere manier van het indelen van methoden is kijken naar de fase in het proces. Deze indeling geeft dan ook aan op welk moment van het beleidsproces de methode wordt ingezet. Een beleidsproces kan worden beschreven in een reeks van vijf fases, die elkaar min of meer opvolgen (ROB, 2005). Min of meer duidt op het verschijnsel dat er vaak door bepaalde gebeurtenissen zoals uitkomsten van onderzoeken of politieke invloeden, weer terug gegaan wordt naar een vorige fase.

De eerste fase is de agendavorming, waarin bepaalde (maatschappelijke) problemen de aandacht krijgen van het publiek en/of de beleidsmakers. In de tweede fase, de beleidsvoorbereiding, wordt er informatie verzameld en daarna geanalyseerd om naar aanleiding hiervan adviezen te formuleren voor het te voeren beleid. Daarna, in de derde fase, volgt er besluitvorming over de inhoud van het beleid. De vierde fase houdt in dat de geformuleerde beleidsvoornemens worden omgezet in concrete acties. Tot slot vindt in de vijfde fase de evaluatie plaats, waarin de inhoud en de resultaten worden beoordeeld. Dit kan aanleiding zijn om het beleid voort te zetten of aan te passen. Het volgende schema geeft de fases weer:



Model 2.1.3: Beleidscyclus. (Bron: ROB, 2005)

Hierbij kunnen de volgende methoden worden gebruikt:

Agendavorming	Agenderingskamer, burgerinitiatief, volksinitiatief
Beleidsvoorbereiding	Burgerjury, burgerpanel, deliberative polling
Besluitvorming	Keuze-enquête, participatieve begroting, referendum
Beleidsuitvoering	Burgerteam, burgeruitvoeringsproject, buurtfacetteam
Beleidsevaluatie	Burgerhandvest, gebruikersgroepen, kwaliteitspanel, kwaliteitsschouw

Schema 2.1.3b. Participatiemethoden per fase. (Bron: ROB, 2005)

Er zijn dus in deze drie variabelen: rol (participatieladder), fase en methode, waarbij de eerste twee mijns inziens niet onderling samenhangen, maar beiden wel samenhang vertonen met de methode. In elke fase kan dus beslist worden hoeveel invloed burgers krijgen en op basis hiervan wordt dan een methode gekozen die zowel bij de fase als de vorm past.

2.2 Contextfactoren

Burgerparticipatie kent dus verschillende voor- en nadelen en burgers kunnen diverse rollen toebedeeld krijgen. Welke rol dit is, kan afhankelijk zijn van de *context* van het project die in deze paragraaf behandeld zal worden. De context van een project wordt hier ingedeeld in complexiteit en randvoorwaarden.

Als eerste komt de complexiteit van het project aan bod, die in gaat op de verschillende kenmerken van het project zelf. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de randvoorwaarden die burgerparticipatie met zich meebrengt en noodzakelijk zijn voor het proces. Deze randvoorwaarden kunnen al bepaalde

inhoudelijke of procesmatige beperkingen opleggen en op die manier keuze van de projectleider beïnvloeden.

2.2.1 Complexiteit van het project

Sommige infrastructurele projecten zijn complex van aard. Dit kan veroorzaakt worden door een aantal factoren, dat hier behandeld wordt. De complexiteit van een project kan in zoverre van invloed zijn op de keuzes die projectleiders maken, dat bij een project met een hoge mate van complexiteit verondersteld wordt dat het voor burgers te ingewikkeld is om er over mee te praten. Met andere woorden, de problematiek is niet geschikt. Zoals zal worden aangegeven, kan dit ook juist betekenen dat burgers juist wél betrokken moeten worden. Hierover verschillen auteurs en waarschijnlijk dus ook projectleiders van mening. Maar wat maakt een project complex? Hiervoor is een aantal kenmerken te onderscheiden. Er kan gesteld worden dat hoe meer van deze kenmerken aanwezig zijn en hoe meer van één bepaald kenmerk, hoe complexer het project.

Actoren

Het eerste aspect dat een project complex maakt is de hoeveelheid actoren er betrokken zijn bij het project en in hoeverre hun belangen in het geding komen. Dit kan een belangrijke factor zijn in de keuze van de projectleider ten aanzien van burgerparticipatie. Hoe meer actoren betrokken zijn bij het project, zowel burgers als maatschappelijke organisaties, hoe complexer het proces vaak wordt. Immers, er zijn in dat geval waarschijnlijk veel verschillende meningen waar rekening mee gehouden moet worden en tevens zal de communicatie tussen de partijen meer tijd in beslag nemen en ingewikkelder worden. Niet alleen het aantal, maar ook de diversiteit van de actoren is dus van belang.

Tijdens een besluitvormingproces kennen de actoren in het proces een bepaalde rol. Een rol kan omschreven worden als "het geheel van bijdragen die een actor levert aan het besluitvormingsproces" (Teisman, 1995: 53) Actoren bepalen voor een groot deel zelf welke rol zij hebben, maar zijn gebonden aan een bepaalde positie, die aangeeft wat de mogelijkheden van de betreffende actor zijn. Zo bepaalt het procesontwerp welke rol burgers krijgen tijdens het proces, zoals te zien in 2.1.2.

Belangen

Het project kan nog complexer worden als al deze actoren ook nog eens verschillende doelen nastreven en verschillende belangen hebben. Dit betekent dat er met meer mensen rekening gehouden moet worden en vergt extra communicatiemiddelen. Belangen van burgers deel ik in op drie manieren:

- financieel (shareholders) en niet-financieel (stakeholders)
- spreken uit een eigen belang (NIMBY, belangenorganisaties), of vanuit een algemeen belang (natuurorganisaties of maatschappelijke instellingen)
- georganiseerd of individueel

Interpretatie van informatie

Tevens kan er een informatieprobleem spelen. Zo is het in eerste instantie mogelijk dat er *te weinig informatie* aanwezig is om een goede beslissing te nemen. In dat geval is het volgens Thomas (1995) nodig dat een projectleider (naast experts) burgers vraagt om informatie. De informatie die nodig kan zijn van burgers kan onderverdeeld worden in verschillende categorieën. Ten eerste hoe een besluit zal uitwerken in de praktijk. Het gaat dan om praktische informatie zoals wanneer bepaalde problemen zich voordoen. Ten tweede kan men informatie nodig hebben die zich richt op wat burgers prefereren. Deze

informatie kan helpen ongewilde of onnodige oplossingen te vermijden. Ten derde kan er informatie gevraagd worden die te maken heeft met technische zaken.

Een tweede aspect van het informatieprobleem is dat de informatie die aanwezig is over het project *niet éénduidig* is. Als er veel onderzoek wordt gedaan door verschillende organisaties is het mogelijk dat de onderzoeken niet allemaal hetzelfde uitwijzen en dat kan er toe leiden dat actoren juist dát onderzoek aangrijpen als de waarheid, dat hun eigen standpunten bevestigt.

Als er geen eensgezindheid is over de interpretatie van kennis en tevens onduidelijkheid is over de probleemdefinitie, spreken we van 'wicked problems', die inhoudelijke onzekerheid veroorzaken. (Klijn & Koppenjan, 2004) Een project wordt op deze manier complex en ongestructureerd. Deze problemen en andersoortige problemen zijn te zien in het volgende schema:

<u>Zekerheid over (wetenschappelijke) kennis</u>			
		<i>Groot</i>	<i>Klein</i>
<i>Overeenstemming over probleemdefinitie</i>			
<i>Groot</i>	Technische problemen	Ongetemde technische problemen	
<i>Klein</i>	Politieke problemen	'wicked problems'	

Tabel 2.2.1: Verschillende soorten problemen. (Bron: Klijn & Koppenjan, 2004:29)

Door deze 'wicked problems' wordt de samenleving steeds minder voorspelbaar en minder begrijpelijk, terwijl de hoeveelheid kennis paradoxaal genoeg toeneemt (van Buuren & Edelenbos, 2005).

Hoewel dit schema aangeeft wanneer iets een probleem is, is een probleem alleen een probleem als mensen het als zodanig opvatten: *"if men define situations as real, they are real in their consequences."* (Klijn & Koppenjan, 2004: 29-30). Er is dan een discrepantie tussen zijn en behoren, de empirische en normatieve situatie.

Hoe actoren de huidige situatie beoordelen en óf ze iets dus een probleem vinden is subjectief en afhankelijk van verwachtingen en wat de actoren relevant vinden: het referentiekader. Dit referentiekader bevat al onze ideeën over belangen, normen, waarden en feiten over hoe de wereld in elkaar zit en de rol van de verschillende actoren hierin. Deze ideeën zijn opgedaan bij eerdere ervaringen en worden gebruikt bij latere situaties als oriëntatiepunt, zowel bewust als onbewust. (Klijn & Koppenjan, 2004: 29-30)

Pröpper en Steenbeek (1999) stellen dat indien een probleem 'wicked' is, het niet geschikt is voor intensieve burgerparticipatie. Zij zijn van mening dat zowel burgers als bestuur het probleem moeten kunnen overzien. Het mag niet te technisch zijn en moet voldoende in de tijd te zijn af te bakenen en te scheiden van andere problemen. Volgens anderen, zoals Hisschemöller (in: Edelenbos, 1998), vragen ongestructureerde beleidproblemen er juist om interactief en participatief te worden opgelost. Complexe vraagstukken vragen er immers om

op een complexe wijze te worden beantwoord. De tegenstellingen die spelen moeten niet worden ontkend en weggestopt, maar juist in de openheid verkend en erkend worden. Ongestructureerde ('wicked') problemen lenen zich volgens hen juist wel voor burgerparticipatie (Edelenbos, 1998). Thomas (1995) is het hier mee eens. Hij vindt een probleem gestructureerd als er alleen nog een keuze gemaakt hoeft te worden tussen een aantal oplossingen. Wat er dan kan optreden zijn NIMBY reacties, omdat men te veel bezig is met welke oplossingen ze níet willen in plaats van opbouwende kritiek te geven. Om dit te vermijden stelt hij voor om burgers te betrekken voordat het probleem gestructureerd is. Op deze manier liggen er nog veel meer opties open en is het waarschijnlijker dat er een positievere bijdrage wordt geleverd.

Impact

Sommigen (infrastructurele) projecten hebben meer impact dan anderen. Dit betekent dat het project op veel partijen invloed heeft. Zowel burgers, bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties kunnen de gevolgen ondervinden van projecten. Deze gevolgen kunnen financieel zijn, maar ook kan het leefplezier van mensen worden aangetast of juist verbeterd. Het lijkt logisch, dat als een project weinig impact heeft op burgers, het niet van groot belang is hun mening te vragen. Aan de andere kant kan ook gesteld worden dat burgers niet alleen vanuit hun eigen belang hoeven te spreken, maar ook een inhoudelijke verrijking kunnen leveren aan iets dat het algemeen belang aangaat en hen persoonlijk niet raakt. In ieder geval kan een grote impact een reden zijn om burgers meer te betrekken bij de besluitvorming.

Verwachtingen

Een laatste aspect in de context dat van invloed kan zijn op de keuzes die projectleiders maken gedurende het proces zijn de verwachtingen die gelden. Deze verwachtingen kunnen van burgers, bestuurders en van de projectleider zelf zijn. Verwachtingen komen vanuit ervaringen uit het verleden. Als deze verwachtingen zo ingebed zijn in het handelen van een actor kunnen deze instituties worden.

Onder instituties wordt verstaan "naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en daarmee ook het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren" (Edwards, 2001: 118). De institutionele context is vaak lastig te veranderen, instituties zijn niet flexibel en kunnen zich moeilijk aanpassen aan ontwikkelingen in de omgeving (Edwards, 2001) Het verloop van een besluitvormingsproces is in grote mate afhankelijk van de institutionele context. Instituties vormen immers de machtsverhoudingen door de verdeling van middelen en bevoegdheden en geven de regels weer waarop hulpbronnen kunnen worden gebruikt in interacties. Instituties kaderen dus het handelen van actoren in. Instituties kunnen zich uiten in verschillende vormen, zoals wetten, regels, normen, waarden, rituelen, taal, rollen en verwachtingen.

Als het gaat om burgerparticipatie kunnen verwachtingen een grote rol spelen in het proces. Verwachtingen die burgers en bestuurders hebben, kunnen afkomstig zijn uit eerdere ervaringen met burgerparticipatie, zoals al eerder naar voren kwam. Als deze positief zijn, zullen zij eerder geneigd zijn mee te werken dan als er slechts negatieve ervaringen zijn. Tevens kan de projectleider zijn keuzes hier vanaf laten hangen. Immers, als vanuit bestuurders of de samenleving een bepaalde rol wordt geëist of juist een bepaalde rol als onwenselijk wordt beschouwd, zal dit meespelen in de keuzes die de projectleider maakt.

2.2.2 Randvoorwaarden

Naast de complexiteit van het project bestaat de context uit randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden bepalen mede de rol die burgers kunnen krijgen in het proces. Informeren kan in principe altijd en is voor een gedeelte zelfs wettelijk verplicht. Indien er meer gevraagd wordt van burgers, is het echter noodzakelijk dat er aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. Voor deze voorwaarden geldt dat hoe meer aan de voorwaarden wordt voldaan, hoe groter de rol van burgers *kan* zijn. Deze randvoorwaarden zijn onder te verdelen in inhoudelijke randvoorwaarden en procesmatige randvoorwaarden:

Inhoudelijke randvoorwaarden

Als het gaat om randvoorwaarden die aan het project inhoudelijk worden gesteld is urgentie een belangrijke. Volgens Pröpper en Steenbeek (1999) is het van belang dat het project niet dermate urgent is dat er direct een beslissing genomen dient te worden, er moet dus genoeg *tijd* zijn om burgerparticipatie in te passen. Een dijkdoorbraak bijvoorbeeld, leent zich niet voor interactieve beleidsvorming.

De tweede inhoudelijke randvoorwaarde is dat er een zekere mate van *beleidsruimte* (of speelruimte) is. Dit betekent dat er daadwerkelijk iets te kiezen valt en dat ten tijde van de burgerparticipatie dus niet alle keuzes al gemaakt zijn. Dit heeft sterk te maken met de fase waarin het project zich bevindt. In een beginfase is het waarschijnlijker dat er minder keuzes zijn gemaakt dan tegen het eind van het proces. Naast de fase van het proces kan de beleidsruimte beperkt worden door voorwaarden die gesteld worden door techniek, bestuurders of wetten. In het eerste geval kan het zo zijn dan er slechts een aantal opties technisch mogelijk zijn, hierdoor wordt de keuzevrijheid beperkt. Zo kan het technisch onmogelijk zijn het aantal vliegbewegingen vanaf Schiphol nog verder op te voeren. Bestuurders kunnen beperkingen in de beleidsruimte opleggen omdat er eerder andere afspraken zijn gemaakt of dat een plan moet vallen binnen bestaand beleid. Ook kunnen zij van mening zijn dat een weg er mag komen, maar dan met de voorwaarde dat er een zo stil mogelijk type asfalt gebruikt wordt. Wetten kunnen beperkingen opleggen aan de inhoud van een project doordat er bepaalde regels gelden die niet overtreden mogen worden. Geluidsnormen zijn hier een goed voorbeeld van.

Procesmatige randvoorwaarden

Los van de inhoud is er ook een aantal randvoorwaarden dat gesteld kan worden aan het proces, zonder welke een grote rol van burgers niet mogelijk is. Ten eerste is het van belang dat er *bestuurlijk commitment* is voor dit proces. Het gaat dan om verschillende aspecten. Het commitment moet er zijn als het gaat om de aanpak, rolverdeling, resultaat, beleidsruimte en de politieke en organisatorische consequenties (Participatiewijzer, 2007). Het is van wezenlijk belang of men echt rekening wil houden met de uitkomsten van het proces en het proces dus accepteert zoals het is vorm gegeven. Tevens dient er een zekere doorwerking te zijn van de input vanuit burgers.

Ten tweede is het nodig dat er voldoende *tijd* is. Tijd kan dus niet alleen een inhoudelijke randvoorwaarde zijn, maar ook belangrijk zijn voor het proces. Immers, als het proces (om politieke redenen) haast heeft, heeft dit gevolgen voor het proces van burgerparticipatie. Het verschil met de inhoudelijke randvoorwaarde is dat tijd als procesvoorwaarde voornamelijk afhankelijk is van de politiek en niet zo zeer van de 'objectieve' urgentie, zoals bij een dijkdoorbraak.

Deze voorwaarden geven aan wanneer interactieve beleidvorming *mogelijk* is. Als er aan deze eisen is voldaan, betekent dit niet dat interactieve beleidsvorming altijd *het beste* is en is niet duidelijk welke rol de burger kan krijgen in het proces. In de literatuur zijn verschillende visies te vinden op het hoe, waarom en wanneer betrekken van burgers bij beleidsvorming en deze zijn verre van eenduidig. Met andere woorden: deze voorwaarden zijn noodzakelijk, maar niet voldoende.

2.3 Management van burgerparticipatie

Nu duidelijk is wat burgerparticipatie precies inhoudt en welke contextfactoren van invloed kunnen zijn op de keuzes die worden gemaakt, is het van belang aan te geven hoe dit proces daarna gemanaged kan worden en wat de rol van een projectleider hierin is. Burgerparticipatie vergt immers een nieuwe insteek van een projectleider, actoren krijgen een nieuwe rol toebedeeld waaraan iedereen moet wennen. De taak van de procesmanager of projectleider is om dit alles in goede banen te leiden.

Als het gaat om management van processen is er sprake van twee uitersten die elk een aantal eigenschappen bezitten: procesmanagement en projectmanagement. Beiden zullen in deze paragraaf aan bod komen. Als toevoeging hierop zal in 2.3.3. stakeholdermanagement worden behandeld, welke manieren zijn er om stakeholders te betrekken bij de besluitvorming? Dit onderdeel koppel ik los van proces- en projectmanagement, omdat dit bij beide stijlen van belang is, uiteraard voornamelijk in het kader van burgerparticipatie. De paragraaf wordt afgesloten met de rol die een projectleider heeft in een proces van burgerparticipatie.

2.3.1 Procesmanagement

Bij procesmanagement verschuift de aandacht van organisatie en project naar het proces. De idee is dat het proces weliswaar ingewikkeld kan zijn, maar dat dit kan worden ontworpen en gestuurd. Om uit te leggen wat procesmanagement is, is het vreemd genoeg nuttiger te beschrijven wat het niet is. Met andere woorden: als de aandacht op het proces ligt, waar kan het dan niet liggen? (de Bruijn, ten Heuvelhof & in 't Veld, 2004). Hieronder worden drie tegenstrijdige aandachtspunten genoemd. De vierde, project versus project wordt nader uitgewerkt in 2.3.2.

Proces vs. inhoud

Procesmanagement staat tegenover een inhoudelijke benadering. Dit houdt in dat de problemen ongestructureerd van aard kunnen zijn. Problemen zijn vervlochten met andere problemen en kunnen niet op zichzelf beoordeeld worden. Tevens is er dan sprake van veranderingen die in de loop der tijd kunnen optreden en die de problemen wijzigen. Er is dus een zekere dynamiek doordat er bijvoorbeeld nieuwe informatie beschikbaar komt door technologische vooruitgang. Dit alles betekent dat het vinden van een juiste probleemdefinitie en oplossing niet voorop staat, maar eerder het voortdurende proces. Oplossingen kunnen immers morgen weer verouderd zijn.

Proces vs. enkelvoudigheid

Om effectief te werk te gaan, moet er rekening worden gehouden met tegengestelde waarden. Het is van belang dat er geen keuze gemaakt wordt, maar dat door het in acht nemen van beide waarden er synergie kan ontstaan: door vermenging van de verschillende waarden ontstaat er een voordeel dat bij een eenzijdige waardeoriëntatie niet zou worden bereikt. Het gaat er dus om geen snelle keuze te maken tussen de aanwezige waarden, maar de verschillende

waarden te omarmen. *Doelen* worden dan ook niet direct vastgelegd, maar meer tijdens het proces gezocht. Tevens houdt enkelvoudigheid in dat er niet alleen *shareholders* maar ook *stakeholders* betrokken worden bij het proces en dat hun waarden dus ook worden meegenomen in het proces.

Proces vs. command and control

In sommige gevallen is er rondom besluitvorming sprake van een netwerk. Actoren zijn dan van elkaar afhankelijk en in plaats van een duidelijke hiërarchische, verticale structuur is er sprake van een horizontale, gelijkwaardige structuur waarbij alle actoren in een bepaalde mate van elkaar afhankelijk zijn. Netwerken kennen de volgende eigenschappen:

Hiërarchie	Netwerk
Afhankelijkheid van bovengeschiedte	Interdependentie
Uniformiteit	Pluriformiteit
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit, voorspelbaarheid	Dynamiek, onvoorspelbaarheid

Schema 2.3.1: Verschillen tussen hiërarchie en netwerk. (Bron: de Bruijn et al, 2004)

In een netwerk zijn actoren afhankelijk van elkaar en is de macht verdeeld onder de actoren. Deze actoren verschillen van elkaar in mening en structuur (pluriformiteit), en zijn niet altijd geïnteresseerd in samenwerking met anderen (geslotenheid). Tenslotte kunnen actoren tijdens het besluitvormingsproces toetreden of vertrekken (dynamiek). Als dit het geval is, is hiërarchische sturing op basis van *command and control* meestal niet passend. Een procesmatige sturing werkt meestal beter. (de Bruijn et al, 2004) Zo wordt er rekening gehouden met verschillende belangen en de afhankelijkheden. Indien de manager in een netwerk vooral gebruik maakt van *command and control*, bereikt hij het averechtse effect. Op deze manier stuurt hij slechts prikkels voor strategisch gedrag, waarbij actoren hun gedrag tegenover anderen enkel in dienst stellen van het behartigen van hun eigen belang en minder meewerken bij het besluitvormingsproces. Het is dus belangrijker dat er op basis van vertrouwen met elkaar wordt samengewerkt in plaats van dat samenwerking voornamelijk verloopt via contracten.

Nu iets meer duidelijk is wat procesmanagement niet is, is het van belang aan te geven welke kernelementen procesmanagement dan wél bezit. Dit kan door te kijken naar de belangrijke zaken in een procesontwerp. Een procesmanager maakt bij het begeleiden van het proces gebruik van een procesontwerp. Hierin worden verschillende afspraken rondom een besluitvormingsproces vastgelegd. Er staat beschreven wat de doelen van het proces inhouden en in welke stappen het proces zal verlopen. Tevens worden er afspraken gemaakt over procesregels (zoals exit-opties) en de rollen en verantwoordelijkheden van de actoren. Een goed procesontwerp kent volgens de Bruijn et al (2004) vier kernelementen:

1. Openheid

Tijdens het proces worden er door de initiatiefnemer geen eenzijdige besluiten genomen. De initiatiefnemer (in de praktijk de projectleider) neemt een open houding aan en zorgt er voor dat andere partijen de mogelijkheid krijgen om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces en onderwerpen op de

agenda te zetten. Om dit doel van openheid te bereiken is er een aantal ontwerpprincipes waaraan voldaan moet worden.

In de eerste plaats is het van belang dat alle relevante partijen bij het proces worden betrokken. Partijen die het besluit kunnen blokkeren, partijen die het besluit kunnen realiseren en partijen die belang hebben bij de uitkomst van het besluit. Naast deze shareholders moet er rekening worden gehouden met morele overwegingen en mensen die getroffen worden door het besluit: stakeholders. Ook deze partijen dienen betrokken te zijn bij het proces.

Ten tweede moeten er zo min mogelijk inhoudelijke keuzes worden gemaakt. In de beginfase kunnen alleen procesmatige afspraken gemaakt worden en de inhoudelijke onderwerpen slechts worden geïnventariseerd.

Een derde principe is transparantie, dit houdt in dat voor alle betrokken partijen duidelijk is wat de procesvorm is, welke regels er gelden en welke partijen er deelnemen aan het proces.

2. Bescherming van core values

Om de kans op tevredenheid van de actoren zo groot mogelijk te maken is het van belang dat het risico voor actoren (dat hun eigen belang te weinig wordt behartigd) zo veel mogelijk wordt verkleind. Dit zal er voor zorgen dat actoren van tevoren veel bereidwilliger te zijn om mee te werken aan het proces. Met andere woorden: Hun core values moeten beschermd worden, zodat het proces in een veilige omgeving plaatsvindt. Ze weten dan zeker dat wat er ook uit het proces komt, deze core values niet worden aangetast. Voor dit kernelement geldt wederom een aantal ontwerpprincipes.

Het eerste ontwerpprincipe houdt in dat centrale belangen van de betrokken partijen worden beschermd. Deze core values zijn geen standpunt of belang van de actor, maar juist de bestaansredenen van de organisatie.

Een tweede ontwerpprincipe is dat partijen vooraf niet wordt gevraagd zich te committeren aan het resultaat, maar alleen aan het proces. Op deze manier ontstaat er ruimte en wordt het proces veiliger om aan deel te nemen.

Ten derde is het van belang dat commitment wordt uitgesteld en dat partijen zich tijdens het proces niet aan deelbeslissingen hoeven te committeren. De gedachte hierachter is dat als partijen zich vroeg in het proces verplicht worden zich te committeren aan deelbeslissingen, dit kan betekenen dat zij een *point of no return* passeren. Dit kan leiden tot een aantasting in hun core values.

Ten slotte houdt het laatste principe in dat er exit-opties kunnen worden ingesteld voor tijdens het proces. Een exit-optie is een regel die actoren de mogelijkheid geeft om tijdens het proces af te haken. Op deze manier wordt de drempel om mee te doen aan het proces lager.

3. Voortgang

Een derde kernelement houdt in dat het proces voldoende vaart en voortgang moet kennen. Zo wordt voorkomen dat er wel veel wordt gepraat maar dat besluitvorming uitblijft.

Het eerste ontwerpprincipe dat hier bij hoort is zorgen voor winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag. Aangezien het besluitvormingsproces te maken heeft met vele actoren en verschillende belangen, is het belangrijk dat de betrokken actoren genoeg geprikkeld worden door bijvoorbeeld winst in het vooruitzicht te stellen.

Een tweede ontwerpprincipe houdt in dat de vertegenwoordigers van de betrokken partijen hoge posities innemen in hun eigen organisaties. Op deze manier wordt het externe gezag vergroot en de uitstraling verbeterd. Tevens kunnen vertegenwoordigers in een hoge positie makkelijker beslissingen nemen, het proces zal dus sneller kunnen verlopen.

Ten derde moet er rekening gehouden worden met de omgeving. Actoren in de omgeving van het proces die niet direct participeren maar toch invloed kunnen uitoefenen moeten gunstig gestemd worden zodat de voortgang van het proces niet in gevaar komt.

Een vierde principe is het wegstoppen van conflicten in een proces. De kans op conflicten neemt toe naar mate er meer belangen spelen in het besluitvormingsproces. Om deze reden kan het verstandig zijn de organisatiestructuur van processen gelaagd te maken, met een kern en daaromheen een aantal schillen: een stuurgroep-projectgroep-werkgroep structuur. In de stuurgroep worden centrale besluiten genomen, die worden voorbereid in de projectgroep, die sommige werkzaamheden kan overhevelen naar de werkgroep.

Een laatste ontwerpprincipe is om te overwegen command and control een rol te geven in het proces. Hoewel dit meestal niet gezien wordt als onderdeel van procesmanagement, kan het in sommige gevallen goed gebruikt worden om de voortgang van het proces te behouden.

4. Inhoud

In een besluitvormingsproces is het belangrijk dat er geen besluit genomen wordt dat inhoudelijk leeg is.

Dit kan ten eerste worden bereikt door experts te betrekken bij het proces. Met hun inhoudelijke kennis kunnen zij helpen door drogredenen bloot te leggen, zin en onzin van elkaar te scheiden en gevoeligheidsanalyses te verrichten.

In de tweede plaats is het belangrijk dat het proces verloopt van variëteit naar selectie. Eerst geven de experts inzicht in de problematiek waardoor er verschillende opties op tafel worden gelegd. Daarna kan er een keuze worden gemaakt.

2.3.2 Projectmanagement

Een laatste aspect waartegen een procesmatige benadering kan worden gezet is projectmanagement. Om te bepalen wat projectmanagement is, is van belang eerst vast te stellen wat een project is. Een definitie, geformuleerd door Turner, luidt:

“An endeavour in which human, material and financial resources are organized in a novel way, to undertake an unique scope of work of given specification, within constraints of cost and time, so as to achieve beneficial change defined by quantitative and qualitative objectives” (Walters, van Griensven en van Rosmalen, 1999: 13)

Belangrijk hier zijn de aanduiding “a novel way” en “unique”. Walters et al (1999) vullen deze definitie nog aan door een aantal kenmerken van een project te geven:

- De toekenning van een projectstatus
- Een project verloopt van grof naar fijn
- Een project heeft a priori een eindige bestaansduur
- Een project is in de tijd opgedeeld in fasen

Project*management* kent dus duidelijkere afgebakende fasen en een begin en een einde. Hierbij geldt dat problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn, de besluitvorming verloopt lineair met een duidelijke vooraf gestelde doelstelling, een tijdslijn, duidelijke randvoorwaarden en een verwacht eindproduct (de Bruijn et al, 2004). De doelen zijn duidelijk en kunnen niet meer tijdens het proces veranderen, zoals bij procesmanagement. Daadkracht en het bereiken van een resultaat is belangrijk, draagvlak echter is minder van belang. Een dergelijk besluitvormingsproces, dat loop van een probleemanalyse via een aantal fasen naar een oplossing, wordt vaak geïnitieerd door een hiërarchisch bovengeschikte actor. Deze actor richt zich dan met name op het beheersen van de fasen. Om projectmanagement toe te passen moet er sprake zijn van een statische activiteit. Het kan echter zijn dat de activiteit dynamisch is, door een interne of externe oorzaak (de Bruijn et al, 2004: 28):

- Een interne oorzaak houdt in dat een activiteit begint als een project, maar zich ontwikkelt tot een proces omdat de projectleider tijdens het project er achter komt dat het probleem veel complexer is dan hij in eerste instantie dacht. Hier geeft de Bruijn et al (2004) het voorbeeld van een huiseigenaar die een schilderijtje wil ophangen en er zo achter komt dat de wand verkleurd is, deze schildert, hier de meubels op aanpast en door zijn veranderingsdrift uiteindelijk eindigt bij de psycholoog.
- Een externe oorzaak betekent dat de activiteit begint als een project maar zich ontwikkelt als een proces omdat externe actoren zich bemoeien met het project en hun eigen probleemdefinities en oplossingen aandragen. De Bruijn et al (2004) geeft hierin het voorbeeld van het aanleggen van een spoorlijn, dat eindigt in een situatie waarin de betrokken actoren over veel meer praten dan de spoorlijn omdat het onderwerp niet los is te zien van zijn context.

Projectmanagement richt zich dus veel meer op de inhoud terwijl procesmanagement meer aandacht besteed aan het proces. Doelen worden hier niet direct vastgelegd, maar worden juist gezocht tijdens het proces. Er wordt dan immers rekening gehouden met verschillende waarden en belangen van actoren, terwijl bij projectmanagement de doelen van tevoren worden vastgelegd in bijvoorbeeld contracten of conventanten. Draagvlak is niet het belangrijkste bij projectmanagement, het gaat vooral om het bereiken van resultaat.

Deze (ideaaltypische) eigenschappen van project- en procesmanagement kunnen in het volgende schema worden gezet:

Projectmanagement	Procesmanagement
Inhoudsgericht	Procesgericht
Doelrealiserend	Doelzoekend
Gericht op shareholders	Gericht op stakeholders
Interactie op basis van contract	Interactie op basis van vertrouwen
Gericht op draagkracht	Gericht op draagvlak

Schema 2.3.2: Verschillen tussen project- en procesmanagement. (Bron: Edelenbos, 2006)

Projectmanagement richt zich dus meer op de inhoud en het realiseren van een doel, terwijl bij procesmanagement het proces zelf centraal staat en de doelen tussentijds nog kunnen veranderen. Procesmanagement is in zekere zin breder, omdat er meer actoren bij betrokken worden (niet alleen shareholders, maar ook stakeholders), om draagvlak en vertrouwen te creëren. Er worden nog zo weinig mogelijk zaken vastgelegd en vertrouwen en draagvlak staan centraal. Bij collectieve besluitvorming hoeft er geen sprake te zijn van een duidelijke keuze die wordt gemaakt. Vaak gaat een project over van proces- naar projectmanagement.

Het resultaat van project- of procesmanagement kan verschillend zijn (de Bruijn et al, 2004). Er kan sprake zijn van *consensus*, waarbij de betrokken partijen het geheel met elkaar eens zijn. In de praktijk zijn de belangentegenstellingen echter vaak zo groot, dat dit onmogelijk is. Er kan dan *commitment* ontstaan, waarbij een partij kan aangeven het niet eens te zijn met de inhoud van het proces maar zich wel wil committeren aan het resultaat omdat is gebleken dat dit het enige alternatief is. Als dit ook niet mogelijk is, kan een actor besluiten het besluit te *tolereren*. Dit betekent dat het besluit niet actief wordt opgevolgd, maar als zodanig wordt gedoogd.

2.3.3 Stakeholdermanagement

Zoals gesteld kan een projectleider meer neigen naar proces- of projectmanagement. Een onderdeel van management van besluitvormingsprocessen is het betrekken van stakeholders. Een stakeholder is een belanghebbende die belangen te verdedigen heeft ten aanzien van een beleidsprobleem en/of de mogelijke oplossingen (Edelenbos, 2000: 103). Ze worden op positieve of negatieve manier geraakt door een plan. Dit hoeft niet slechts fysiek of materieel te zijn, maar kan ook een meer subjectieve kant hebben zoals geluidsoverlast, vervuiling of een gevoel van onveiligheid. Stakeholders moeten niet verward worden met shareholders, die eigendommen te verdedigen hebben en dus meer een financieel belang hebben. Stakeholdermanagement houdt in dat een projectorganisatie een aantal activiteiten onderneemt ten aanzien van stakeholders (Edelenbos, 2000). Het is echter nog maar de vraag of deze activiteiten ook zo bewust worden ondernomen. Het onderstaande biedt dus vooral een handleiding:

Ten eerste (1) wordt er een netwerkanalyse gemaakt. De centrale beleidsonderwerpen en het netwerk van actoren worden in kaart gebracht met de daarbij behorende belangen, kennis, inbreng en hindermacht. Vervolgens (2) vindt er een stakeholder-selectie plaats. Er wordt gekozen welke actoren deel zullen nemen aan het interactieve beleidsproces. Daarna (3) mobiliseert de projectorganisatie de stakeholders en motiveert ze om deel te nemen aan het proces. Vervolgens (4) worden de stakeholders geanalyseerd. De centrale

belangen, waarden en perspectieven van de deelnemers ten aanzien van het onderwerp worden in kaart gebracht, zowel de probleemomschrijving als de mogelijke oplossingsrichtingen. Tot slot (5) wordt het proces georganiseerd en krijgen de stakeholders een bepaalde rol.

In de **netwerkanalyse** worden 3 activiteiten ondernomen: een globale actorindeling, een actoranalyse en een issue-analyse. Dit kan veel tijd kosten en afhankelijk van hoe complex en ongestructureerd het project is, wordt de intensiteit van de netwerkanalyse bepaald. Een globale *actorindeling* betekent dat de projectleider de betrokken actoren indeelt in de volgende categorieën (Edelenbos, 2000: 105):

- Actoren met politiek-bestuurlijke functies
- Actoren met ambtelijke functies
- Actoren met maatschappelijke functies
- Actoren met (technisch-)wetenschappelijke functies
- Private partijen
- Individuele burgers, wel of niet georganiseerd

In de *actoranalyse* worden de belangen die elke actor nastreeft in kaart gebracht. De belangen worden gecategoriseerd en samengevoegd zodat een duidelijk beeld ontstaat van welke variëteit aan belangen er zijn. Ditzelfde wordt gedaan met de percepties van de betrokken actoren. De oorzaken, oplossingen en criteria die actoren hanteren komen hierbij aan bod.

De laatste activiteit is de *issue-analyse*, waarbij het centrale beleidsonderwerp in kaart wordt gebracht door "een onderzoek naar de ontwikkeling van het strijdpunt in diverse politieke en beleidsarena's uit te voeren" (Edelenbos, 2000: 106). De geschiedenis van het onderwerp en aanverwante onderwerpen worden bekeken en zo kan worden geschat welke moeilijkheden er op komst zouden kunnen zijn. Hierop kan de projectleider dan anticiperen.

De **stakeholder-selectie** houdt in dat de relevantie van het betrekken van een bepaalde actor wordt bepaald. De normen die hiervoor gelden zijn:

- de effectnorm: worden de belangen van de actor getroffen door het probleem of de oplossing?
- de verrijkingnorm: beschikken actoren over de middelen om het proces te verrijken (geld, kennis, middelen)
- de doelgroepnorm: hoort de actor tot de doelgroep van het plan?
- de weerstand norm: beschikt de actor over middelen om het beleid te blokkeren?

Wat het antwoord op de vragen moet zijn om een actor te betrekken, hangt af van de argumenten die een projectleider heeft om burgerparticipatie toe te passen. Als het doel is om draagvlak te creëren voor de plannen is het waarschijnlijk dat tegenstanders niet worden betrokken of in ieder geval niet actief worden opgezocht. Op deze manier wordt er een voorkeursplan doorgedrukt. Als het doel is om het proces inhoudelijke te verrijken, worden de actoren vooral geselecteerd op basis van de effect- en de verrijkingnorm. (Edelenbos, 2000)

De samenstelling van de groep roept vragen op over representativiteit. Een groep kan geselecteerd worden op basis van een goede afspiegeling van de populatie als het bijvoorbeeld gaat om leeftijd, opleiding, sekse etc. In plaats van representativiteit kan er ook gekeken worden naar variëteit. Hierbij gaat het om een werkbare groep waarin zo veel mogelijk belangen en kennis vertegenwoordigd is. Ook deze keuze hangt samen met het doel van participatie.

Als het doel is draagvlak te creëren, wordt vaak de voorkeur gegeven aan een representatieve groep, zodat de mening van de groep overeen komt met die van de politici die het besluit uiteindelijk moeten maken. Wil men vooral een inhoudelijke verrijking van het proces, dan is het meer van belang om variëteit onder de stakeholders te bewerkstelligen. (Edelenbos, 2000)

Als de stakeholders zijn geselecteerd, dienen zij nog aangespoord te worden om mee te doen. Dit gebeurt in de **stakeholder-mobilisatie**. Dit aansporen en motiveren van mensen moet op tijd in gang worden gezet, omdat er anders sprake kan zijn van een tweede participatieparadox (voor de eerste zie 2.1.1). Deze paradox houdt in dat het enthousiasme om te participeren vaak pas aan het eind van het proces opgang komt en er in het begin vaak sprake is van een inactieve houding van actoren. Op deze manier kan relevante kennis en middelen niet op tijd worden ingezet, omdat er aan het eind al bepaalde keuzes zijn gemaakt en de beleidsruimte een stuk kleiner is. Een oorzaak van deze paradox kan zijn dat veel burgers in de beginfase de plannen te weinig concreet vinden en pas geïnteresseerd raken als resultaten zichtbaar worden.

Om deze paradox tegen te gaan is het mogelijk om exit-regels aan te stellen, zoals al behandeld bij de kenmerken van een goed procesontwerp. Dit zorgt ervoor dat het voor actoren vrijblijvend blijft om mee te doen. Als het niet bevalt, kunnen ze er mee ophouden wanneer ze willen. Tevens is het mogelijk om de zogenaamde 'steen in de vijver' aanpak te hanteren. Hierbij wordt een interactief proces inhoudelijk opgestart met een discussienotitie. Er wordt een probleemomschrijving gegeven en enkele mogelijke oplossingen. De actoren worden op deze manier geprikkeld om na te denken over mogelijke oplossingen. De probleemanalyse wordt zo beter gemaakt door een goed inzicht in de reacties op de oplossingen. (Edelenbos, 2000)

In de **stakeholder-analyse** worden van de geselecteerde actoren de belangen en percepties geïnventariseerd, gedetailleerder dan eerder bij de netwerkanalyse gedaan is. Dit is nodig, zodat de vitale belangen (core values) van de betrokkenen in kaart kunnen worden gebracht, zodat zij niet vroegtijdig het proces zullen verlaten als deze belangen in gevaar komen. Strategisch gedrag is hier een nadelig effect, niet alle actoren zullen hun precieze belangen willen prijsgeven.

Bij de **stakeholder-deelname** worden er activiteiten ondernomen waarbij actoren het probleem in kaart brengen en oplossingen zoeken. De activiteiten die worden georganiseerd zijn weer afhankelijk van het doel van het proces (draagvlak of verrijking) en de mate van invloed die burgers krijgen (zie 1.1.3)

Mijns inziens dient er een stap te worden toegevoegd tussen de netwerkanalyse en de stakeholder-selectie. In deze stap bepaalt een projectorganisatie hoe omgegaan wordt met de stakeholders en welke rol zij krijgen in het proces. In deze fase wordt bepaald:

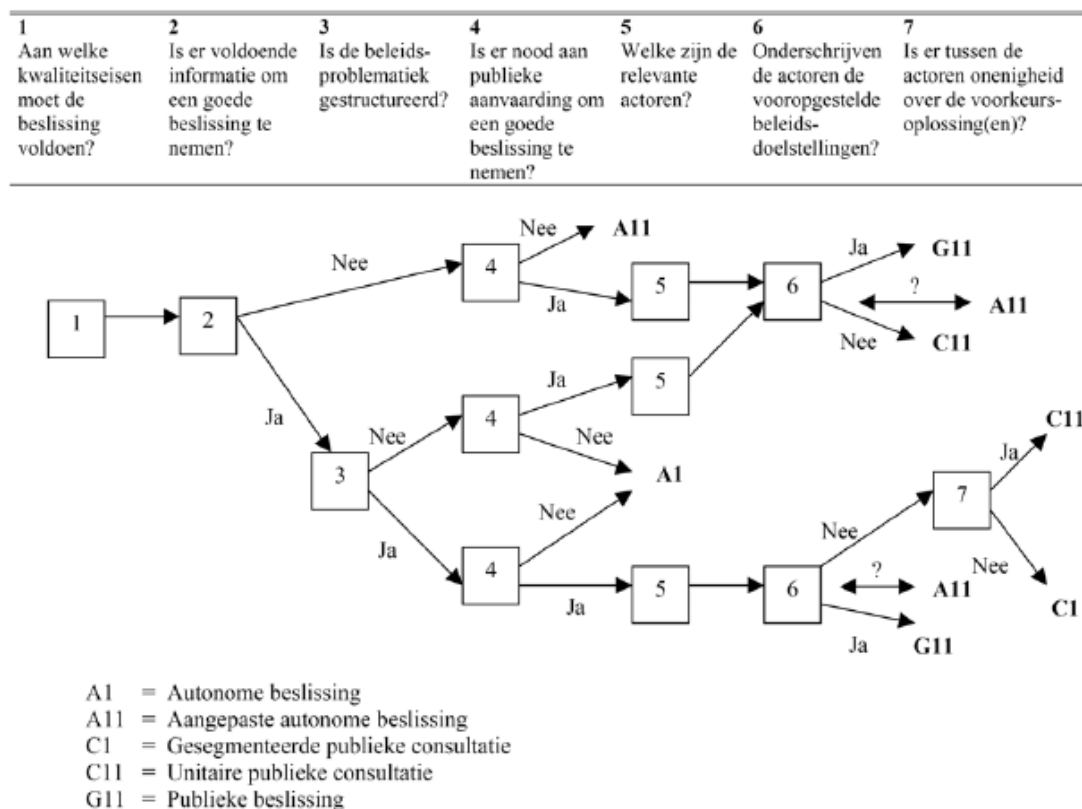
- Wanneer stakeholders betrokken worden, in welke fase van het proces.
- Welke mate van invloed zij krijgen, gezien de vormen op de participatieladder
- Welke methoden er gebruikt worden

Het stappenplan wordt dan dus als volgt:

1. Netwerkanalyse
2. Doelstelling en rolverdeling

3. Stakeholder-selectie
4. Stakeholder-mobilisatie
5. Stakeholder-analyse
6. Stakeholder-deelname

Om deze extra stap uit te voeren en dus de keuze te maken hoeveel invloed burgers gegeven wordt, kunnen diverse soorten schema's worden nagelopen. Één hiervan wordt gegeven door Thomas. In zijn boek *Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers* probeert Thomas de vragen en opties omtrent burgerparticipatie in een beslisboom weer te geven. In deze beslisboom komt een aantal van de factoren die genoemd zijn in 1.3 en 1.4 aan bod:



Schema 2.3.3: Beslisboom burgerparticipatie (Bron: Loyens en van der Walle, 2006: 17)

Thomas onderscheidt zeven stappen die men moet doorlopen om er achter te komen welke participatievorm het meest geschikt is.

De **eerste stap** in het model houdt in dat er gekeken moet worden naar de kwaliteitseisen waaraan de beslissing moet voldoen. Hiermee wordt bedoeld de technische, wettelijke en budgettaire beperkingen. Deze zaken moeten goed in beeld worden gebracht.

Daarna wordt bij **stap 2** de vraag gesteld of men beschikt over genoeg informatie om een kwaliteitsvolle beslissing te nemen. Hoe minder deze informatie aanwezig is, zo stelt Thomas, hoe belangrijker burgerparticipatie is. Burgers kunnen immers een interessante bron van kennis zijn met betrekking tot publieke voorkeuren, praktische uitvoerbaarheid van een beslissing en soms zelfs technische aspecten van het project.

De **derde stap** houdt de vraag in of het beleidsprobleem gestructureerd is. Indien de oplossingsmogelijkheden niet ter discussie staan en er in principe al een keuze voor bepaalde opties is gemaakt, kunnen burgers weigeren om deel te nemen aan het proces omdat er te weinig beleidsruimte zou zijn. Met structuur wordt hier dus bedoeld dat burgers mogen kiezen tussen een aantal opties, en dat niet alle mogelijkheden nog open staan.

Bij **stap 4** wordt er gekeken naar de noodzaak voor publieke aanvaarding. Indien acceptatie van burgers belangrijk of zelfs cruciaal is voor een geslaagde implementatie stijgt het belang van burgerparticipatie.

De **vijfde stap** betekent dat met op zoek gaat naar de relevante actoren. Dat zijn de mensen die ofwel beschikken over nodige kennis, ofwel degenen die direct of indirect geraakt worden door het beleid in kwestie. In deze fase wordt ook in kaart gebracht of het relevante publiek bestaat uit één of meerdere georganiseerde actoren, een breed publiek of bepaalde segmenten van de bevolking zoals jongeren, ouderen, gehandicapten etc. De keuze van de relevante actoren is een belangrijke. Ten eerste moet men zich afvragen of deelnemers representatief moeten zijn. Dit is vooral handig als men draagvlak wil creëren. Als het doel is om nieuwe creatieve ideeën te ontdekken, is representativiteit niet zo van belang. Ten tweede is het belangrijk af te vragen hoe groot de groep moet zijn. Een grote groep zorgt voor inhoudelijke verrijking omdat er meer ideeën zijn en ook meer draagvlak kan worden verkregen. Een nadeel van een grote groep is dat wellicht de diepgang van discussies minder is en dat het niet eenvoudig is om tot consensus te komen. Een laatste dilemma is de vraag of deelnemers van tevoren worden geïnformeerd of niet. Bij volledig geïnformeerde of 'ingewerkte' burgers bestaat het risico dat de frisse kijk op het beleidsprobleem belemmerd wordt. Echter, als burgers geheel blanco aan een discussie beginnen, kan het zijn dat het niet mogelijk is helemaal tot de kern van de zaak te komen of dat deelnemers een te beperkte visie hebben op het probleem.

Als de relevante actoren zijn geselecteerd, wordt in **stap 6** bekeken of deze actoren het eens zijn met de vooraf gestelde doelstellingen. Als dit niet het geval is, zal de projectleider de besluitvorming minder uit handen willen geven en is consultatie meer passend dan burgers zelf te laten beslissen.

Tot slot wordt in **stap 7** de vraag gesteld of er tussen de actoren verschil van mening zal zijn ten aanzien van de voorkeursoplossingen. Dit is alleen relevant als de actoren het niet eens zijn met de voorgestelde doelstellingen. Als er sprake is van conflict over de doelstellingen en er ook tegenstellingen tussen de actoren zijn ten aanzien van de oplossingen, is het nuttiger om de actoren bij elkaar te brengen als één groep. Op deze manier worden zij zich bewust van de onderlinge verschillen en krijgen zij meer inzicht in de moeilijke inhoudelijke keuzes die gemaakt moeten worden. Als zij echter het eens zijn met elkaar over de oplossingen, maar dus niet over de doelstellingen, raadt Thomas aan om de groep op te delen in subgroepen zodat de tegenstellingen tussen burgers en organisatie niet op de spits worden gedreven.

Volgens Thomas zijn er uit dit schema vijf uitkomsten mogelijk:

Een autonome beslissing houdt in dat het bestuur een beslissing maakt zonder enigszins rekening te houden met de wensen en ideeën van burgers.

De aangepaste autonome beslissing verschilt hier in zoverre van dat er hier wél wordt gekeken naar informatie uit de samenleving, omdat deze niet genoeg aanwezig is. De informatie kan bijvoorbeeld verkregen worden uit

wetenschappelijke studies en media, maar ook uit hoorzittingen. Een reden hiervoor kan zijn dat er geen verkeerde verwachtingen geschapen worden bij burgers.

Bij **unitaire publieke consultaties** richt men zich op de gehele doelgroep en probeert de projectleider deze te bereiken door middel van consultaties. Er is dan wel een noodzaak tot het betrekken van burgers bij de oplossing, maar zij zijn het niet eens met de vooraf gestelde doelen. De beslissing die wordt genomen moet hierbij wel door een deel overeenkomen met wat de geraadpleegde groep vindt.

Gesegmenteerde publieke consultatie houdt in dat men segmenten van de totale doelgroep apart probeert te bereiken in afzonderlijke consultaties. Dit is handig als men verwacht dat de actoren zich allen tegen de voorafgestelde doelen zullen keren. Er is echter wel een noodzaak tot het betrekken van burgers, dus een autonome beslissing is hier niet van toepassing.

Een publieke beslissing ten slotte, betekent dat de beslissing wordt overgelaten aan de relevante actoren. Er is dan sprake van zowel een noodzaak tot acceptatie van burgers als burgers die het eens zijn met de voorafgestelde doelen. Een publieke beslissing betekent niet dat de projectleider alle touwtjes uit handen geeft, hij stelt praktische kaders die gelden voor de mogelijke oplossingen.

Een volgende vergelijking is te maken met de participatieladder:

Participatievorm (Edelenbos)	Bestuursstijl (Pröpper)	Uitkomsten (Thomas)
Meebeslissen	Faciliterend	
Coproduceren	Delegerend Samenwerkend	Publieke beslissing
Adviseren	Participatief	Unitaire publieke consultaties, Gesegmenteerde publieke consultatie
Raadplegen	Consultatief	Aangepaste autonome beslissing
Informereren	Open autoritair	
Participant wordt niet betrokken	Gesloten autoritair	Autonome beslissing

Schema 2.3.3: Participatieladder gecombineerd met Thomas

2.3.4 De rol van de projectleider ten aanzien van burgerparticipatie

Nu de verschillende managementvormen duidelijk zijn, wordt ingezoomd op de projectleider zelf. Een projectleider kan een beslissende factor zijn in de keuzes die worden gemaakt omtrent burgerparticipatie. Allereerst zal de plaats van een projectleider in een interactieve omgeving worden aangegeven. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de eigenschappen van de projectleider die bepalend kunnen zijn voor de keuzes die hij of zij maakt.

Plaats van de projectleider

Als de aandacht voor burgerparticipatie in de loop der jaren af- of toeneemt, betekent dit een verschil in de rolopvatting van de projectleider. *Interactieve beleidsvorming* kent namelijk een horizontale logica, doordat burgers veel meer bij besluitvorming worden betrokken en zo op een meer gelijkwaardiger hoogte staan met de projectleider. *Leiderschap* echter, heeft een veel meer verticale logica, die wel eens kan botsen met de aspecten van interactieve beleidsvorming. De spanning hiertussen vormt een uitdaging voor bestuurders van nu (Hendriks en Tops, 2000).

Bovendien, als projectleiders of managers gewend zijn om in traditionele, voorspelbare situaties te werken, kunnen zij moeite krijgen met het werken in een dergelijke dynamische omgeving. Hiervoor zijn andere vaardigheden nodig, terwijl de 'oude' vaardigheden belangrijk blijven, zoals technische en procedurele kennis. Hoewel Hendriks en Tops zich voornamelijk richten op bestuurlijk leiderschap, kan deze vergelijking ook opgaan voor projectleiders. Immers, zij bevinden zich vaak een zo politiek gevoelige situatie en in een spagaat tussen draagvlak en daadkracht.

Deze spanningen hebben tot gevolg dat een nieuwe opvatting van leiderschap nodig is. Hiertoe onderscheiden Hendriks en Tops twee vormen van leiderschap: 'doorslaggevend leiderschap' en 'faciliterend leiderschap', die elk eigen kenmerken kennen:

Doorslaggevend leiderschap	Faciliterend leiderschap
Waarden: daadkracht, durf en duidelijkheid (de drie d's)	Waarden: consensus, compromis en consultatie (de drie c's)
Handelingsmodellen: wikken en beschikken	Handelingsmodellen: schikken en plooiën
Benadering van beleid en bestuur: instrumenteel, productgericht	Benadering van beleid en bestuur: interactionistisch, coproductief

Schema 2.3.4a: Verschillende soorten leiderschap (Bron: Hendriks en Tops, 2000)

Waar doorslaggevend leiderschap zich meer richt op het behalen van resultaat, probeert faciliterend leiderschap zich meer op consensus met de omgeving te richten. Faciliterend leiderschap vereist hierom meer subtiliteit gecombineerd met contextgevoeligheid, relativiseringsvermogen en overwicht. Dit type leiderschap is wellicht minder aansprekend dan doorslaggevend leiderschap, maar veel meer in overeenstemming met de verwachtingen en waarden van de huidige consensusdemocratie. (Hendriks en Tops, 2000). Ook voor deze indeling geldt dat er wellicht meer van een glijdende schaal gesproken kan worden, en dat projectleiders vaak meer of minder kenmerken van een bepaald soort leiderschap hanteren.

De plaats van de projectleider is dus veranderd met de opkomst van burgerparticipatie. Hij krijgt te maken met zowel de eisen van doorslaggevend leiderschap (het snel maken van duidelijke beslissingen) en de eisen van faciliterend leiderschap (het bereiken van consensus en het betrekken van de omgeving).

Democratievisie

Ideeën over de rol en positie die democratie inneemt in het besluitvormingsproces kunnen bepalend zijn voor de keuzes van een projectleider

en kunnen erg uiteenlopen: de één kan burgerparticipatie zien als een gevaar voor de democratie, de ander juist als de ultieme uiting er van. (Pröpper en Steenbeek, 1999). Burgerparticipatie kan worden ingekaderd binnen de democratische procedures (representatief democratiemodel) of burgerparticipatie kan een onderdeel worden van de procedure (collectief democratiemodel). Hoe een projectleider hier over denkt kan van grote invloed zijn op de keuzes die hij maakt omtrent burgerparticipatie, dat is duidelijk. In deze paragraaf zullen deze twee modellen en het participatiemodel als tussenvorm nader worden toegelicht. (Pröpper en Steenbeek, 1999: 56-60)

Het representatieve democratiemodel

Het representatieve democratiemodel stelt geheel volgens het liberale gedachtegoed het individu centraal. Door te stemmen op politieke partijen proberen burgers hun belangen te (laten) behartigen. Politieke partijen dienen op te komen voor het algemeen belang waarin waarden als orde, recht, vrijheid en bescherming van het individu tegen de staat centraal staan. Het beleid dat gemaakt wordt door de politiek dient representatief te zijn, in de zin dat minstens de meerderheid van de burgers het wil.

De rol van burgerparticipatie binnen dit model is klein. Grote inbreng van burgers kan zorgen voor een bedreiging van de representativiteit. Tevens kan het zorgen voor populistisch en ondoordacht beleid: burgers pleiten dan enkel voor hun eigen belang en houden geen rekening met 'het grote plaatje'. Als we kijken naar de vormen van burgerparticipatie, kan er gesteld worden dat de grootste rol die burgers in dit model kunnen krijgen die van adviseur is. Burgers dienen in dit model namelijk niet betrokken te worden bij besluitvorming, maar mogen de politici vrijblijvend inlichten over wat er leeft in de samenleving. Het biedt input als één van de vele informatiebronnen.

Het collectieve democratiemodel

In dit model vormen de waarden eenheid en gemeenschap de centrale waarden en een richtlijn voor het algemeen belang. Beleid komt tot stand door gemeenschappelijk overleg en consensus onder alle leden van de gemeenschap. Er is dus sprake van directe democratie.

De betekenis van burgerparticipatie in dit model is zeer groot. Op basis van overtuigende argumenten worden beslissingen genomen en daarna doet elk lid van de gemeenschap zijn best om het beleid uit te voeren. De rol van burgers in dit model is die van initiatiefnemer, samenwerkingspartner of medebeslisser binnen randvoorwaarden.

Het participatieve model

Een antwoord op de praktische problemen die het collectieve democratiemodel met zich meeneemt is het participatieve model. Dit model houdt in dat er wel een voorkeur is voor directe democratie, maar gezien de nadelen wordt er ook een beroep gedaan op representatieve democratie. De nadelen en problemen houden in dat de samenleving te groot is om met elkaar te overleggen en te pluriform om op basis van redelijke argumenten tot een beslissing te komen. Strijd en conflict zijn onvermijdelijk omdat de belangentegenstellingen in de samenleving te groot zijn. Centrale waarden in dit model zijn publieke betrokkenheid, verantwoordelijkheid en activiteit. Het maken van beleid is niet alleen een taak van de staat, maar kan voor een gedeelte ook samen met burgers gemaakt worden of zelfs door burgers zelfstandig. Wanneer wat moet gebeuren is afhankelijk van de situatie. Van belang is hier dat de inhoudelijke en procesmatige keuzes publiekelijk worden verantwoord. In principe kan dus elke rol van burgers in dit model worden toegepast, afhankelijk van de situatie.

Competenties

Naast visie op democratie, zijn de competenties van iemand ten aanzien van een bepaalde handeling (in dit geval burgerparticipatie) erg belangrijk. Immers, als iemand bepaalde competenties niet bezit, is het minder waarschijnlijk dat deze activiteit tot stand komt aangezien deze persoon het dan niet zal kunnen.

Hoekstra & van Sluijs (1999) stellen dat:

Competenties = expertise x gedragsrepertoire

Met expertise bedoelen zij meer dan kennis alleen. Expertise voegt ervaring aan kennis toe en zo verschilt expertise per persoon, ook al bezitten zij dezelfde kennis. Expertise definiëren zij als "het beschikbaar hebben van kennis, ervaring en inzicht die vereist of nuttig kan zijn gegeven de vaste kenmerken van een probleem of taak" (Hoekstra & van Sluijs, 1999: 29).

Naast deze expertise is er een bepaalde mate van afstemming nodig op de betreffende situatie waarin het werk zich voordoet. De expertise moet dus aangepast en afgestemd worden op de situatie. Om dit te kunnen zijn er kwaliteiten nodig betreffende gedrag, houding, aandacht en inleving. Deze kwaliteiten bepalen de manier waarop iemand omgaat met een probleem en worden gezamenlijk *gedragsrepertoire* genoemd. De definitie die Hoekstra & van Sluijs hanteren is "het beschikbaar hebben van gedrag, aandacht en emotie die vereist of nuttig zijn gegeven de wisselende context of situatie waarin een taak moet worden verricht" (1999: 29). Expertise is dus meer gebonden aan het probleem, terwijl de gedragsrepertoire meer gebonden is aan de situatie. Dit kan als volgt worden samengevat:

<i>Probleemgebonden</i>	<i>Situatiegebonden</i>
Kennis Ervaring Inzicht	Gedrag/houding Aandacht Emotie
Expertise	Gedragsrepertoire

Schema 2.3.4b: Competentieschema. (Bron: Hoekstra & van Sluijs, 1999)

Als het gaat om gedragsrepertoire, kan dit worden gezien vanuit de elementen van project- en procesmanagement, zoals reeds gepresenteerd in het schema in 2.3.2. Het gedrag van een projectleider kan dus gericht zijn op stakeholders of juist op shareholders, op draagkracht of draagvlak etc. De combinatie van deze elementen vormt iemands gedragsrepertoire. Het hoeft niet zo te zijn dat iemand geheel kiest voor alle elementen van ofwel proces- ofwel projectmanagement. Zoals eerder gesteld zijn dit immers ideaaltypen.

Projectmanagement	Procesmanagement
Inhoudsgericht	Procesgericht
Doelrealiserend	Doelzoekend
Gericht op shareholders	Gericht op stakeholders
Interactie op basis van contract	Interactie op basis van vertrouwen
Gericht op draagkracht	Gericht op draagvlak

Schema 2.3.2: Verschillen tussen project- en procesmanagement. (Bron: Edelenbos, 2006)

Ondanks het combineren van beide vormen kan iemand op de schaal van project- en procesmanagement meer naar één bepaalde kant neigen. Waar projectmanagement zich meer richt op de fixatie en procesmanagement meer op de verrijking, is het nodig de beiden vormen te combineren. (de Bruijn et al, 2004b). Dit betekent dat de taakoriëntatie van projectleiders (de realisatie van het project) interfereert met de interactieoriëntatie (het betrekken van de omgeving). Een belangrijk vraagstuk van projectleiders kan zijn hoe dit harmonieus samen te laten gaan. Zoals gesteld biedt procesmanagement over het algemeen meer ruimte voor burgerparticipatie, hoewel dit bij projectmanagement zeker niet is uitgesloten.

Stijl

Als deze twee elementen, democratievisie en competenties worden gecombineerd met elkaar en met de uitgesprokenheid van die mening, ontstaat er iets dat ik interactieve stijl noem. Hieronder versta ik:

“De mate waarin een projectleider burgerparticipatie wil en kan inpassen in het besluitvormingsproces.”

Bij deze definitie dient een aantal zaken opgemerkt te worden. **Ten eerste** het feit dat deze definitie bestaat uit twee delen: het willen en kunnen inpassen van burgerparticipatie in het proces. Dit eerste heeft te maken met de democratievisie van de projectleider. Indien een projectleider zich meer kan vinden in het collectieve model, zal hij eerder burgers willen betrekken en een grote rol geven dan als hij meer neigt naar het representatieve model. Het kunnen heeft betrekking op de competenties. Het gaat er dan om of iemand de ervaring, kennis, en het gedrag bezit om burgers te betrekken. Het lijkt logisch dat als iemand veel competenties omtrent burgerparticipatie heeft, hij zich hier ook naar zal gedragen.

Ten tweede moet bij deze definitie worden opgemerkt dat stijl niet iets dat je wel of niet hebt, het is een glijdende schaal. Dit komt doordat zowel de democratievisie als de competenties van een projectleider dit ook zijn. Twee mensen kunnen bijvoorbeeld beiden geplaatst worden in het participatieve model, maar de één kan meer neigen naar het representatieve model, de ander meer naar het collectieve model.

Nu de stijl van de projectleider is gedefinieerd, kan er gekeken worden naar hoe deze stijl te combineren valt met de twee soorten leiderschap die aan het begin van deze paragraaf zijn gepresenteerd. Als de twee theorieën worden gecombineerd, lijkt het logisch dat de glijdende schaal van de *stijl* van de projectleider gelijk opgaat met de glijdende schaal van het *soort leiderschap* waarbinnen de projectleider valt. Immers, als de stijl van de projectleider aangeeft dat hij het collectieve democratiemodel hanteert en veel competenties heeft ten aanzien van burgerparticipatie, zal dit betekenen dat hij een meer faciliterende vorm van leiderschap zal hanteren en dus het betrekken van de omgeving als zeer belangrijk zal ervaren. Hoe meer de stijl van de projectleider gericht is op het betrekken van de omgeving, hoe faciliterender zijn leiderschapsoort.

2.4 Concluderend

In dit hoofdstuk werden de belangrijkste theorieën beschreven die nodig zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen. Het blijkt dat burgers diverse rollen tijdens het besluitvormingsproces kunnen krijgen en dat er aan het betrekken van burgers zowel voor- als nadelen kleven.

De complexiteit van de context kan een grote rol spelen in de keuze die projectleiders maken ten aanzien van de rol van burgers. Of bij een complexe omgeving burgers juist meer of minder betrokken dienen te worden, is niet eenduidig. Waar sommigen vinden dat een complexe omgeving vraagt om een complexe oplossing, zijn anderen van mening dat het proces door de complexiteit te ingewikkeld wordt en te weinig bevatbaar voor burgers. Een ander onderdeel van de context, de randvoorwaarden, kunnen ook een grote rol spelen in de keuzes die een projectleider maakt. De voorwaarden die aan het proces worden gesteld vanuit het bestuur en de tijdsdruk die er is, vormen samen met de inhoudelijke randvoorwaarden (beleidsruimte en urgentie) een belangrijke factor ten aanzien van hoe het proces zal worden vormgegeven.

Het managen van een besluitvormingsproces blijkt op diverse manieren te kunnen. Er kan gekozen worden voor een aanpak die meer neigt richting procesmanagement, waardoor de aandacht verschuift van de inhoud naar het proces. Er kan ook juist gekozen worden voor projectmanagement, wat betekent dat er in duidelijke fases vooraf gestelde doelen moeten worden bereikt. Naast deze verschillen, verschilt ook de manier waarop projectleiders tegen democratie in het algemeen aankijken en hoe zij vinden dat burgers betrokken moeten worden bij besluitvorming. Ook hun kennis en ervaringen zijn van invloed op de keuzes die zij maken en dus ook op de manier waarop burgers uiteindelijk betrokken raken en de invloed die zij krijgen.

Het volgende hoofdstuk vormt de schakel tussen theorie en praktijk: de methodologische verantwoording.

Hoofdstuk 3: Methodologie van onderzoek

Nu de belangrijkste theorieën die nodig zijn voor dit onderzoek zijn gepresenteerd, zal er een koppeling gemaakt worden tussen de theorie en het onderzoek. De verantwoording van de gekozen casussen en de kanttekeningen hierbij komen aan bod, evenals de grenzen van het onderzoek en wat er precies bedoeld wordt met de begrippen uit de deelvragen. Hierna wordt aangegeven hoe de concepten *context*, *rol van burgers* en *stijl van de projectleider* gemeten en getypeerd kunnen worden en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Vervolgens komen de gebruikte methoden, de gehanteerde wetenschapsfilosofie en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek aan bod.

3.1 Inleiding

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek, wat betekent dat het onderzoek zich richt op het verkrijgen van 'zachte' informatie van relatief weinig eenheden. Het gaat niet om het in kaart brengen van cijfers, maar inzicht bieden in een bepaalde situatie. Het 'hoeveel' is dus minder van belang dan het 'waarom'. Het is meer van belang de diepte in te gaan dan een brede oriëntatie te verkrijgen en over veel eenheden uitspraken te doen.

Hiervoor is een aantal casussen gekozen, die ik afzonderlijk van elkaar wil onderzoeken en op die manier bundel ik in feite een aantal casestudies. Deze casussen zal ik op een aantal gebieden met elkaar vergelijken door te analyseren hoe bij elke casus de keuze van de projectleider voor de rol van burgers tot stand is gekomen. Hoewel de casussen van elkaar verschillen op diverse gebieden, denk ik dat het toch goed mogelijk is te vergelijken hoe de keuzes in het proces zijn gemaakt en juist te verklaren waarom deze van elkaar verschillen.

3.2 Verantwoording casussen

De casussen die gekozen zijn in dit onderzoek zijn, dus niet representatief voor alle projecten. Dit is ook niet de bedoeling, ik heb ze juist gekozen om hun diversiteit qua inhoud (water, spoor of weg), qua projectleider en locatie. Ook heb ik ze gekozen omdat uit voorstudie bleek dat burgers bij de verschillende projecten een verschillende rol hebben gekregen. De voorstudie hield in dat ik aan betrokkenen van Verkeer & Waterstaat (adviseurs bij het Inspraakpunt) heb gevraagd wat de rol van burgers bij de projecten was en zelf informatie heb gezocht over de ondernomen activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. De diversiteit heeft juist als doel om keuzes die in zeer uiteenlopende situaties worden gemaakt te beschrijven. Om het onderzoek dus interessant te maken, is er juist gekozen voor verschillende contexten, projectleiders en rollen van burgers.

Wat de diversiteit echter verkleint is het feit dat het allemaal projecten zijn van Verkeer en Waterstaat. Sommigen zijn geheel van V&W, sommigen zijn in samenwerking met andere ministeries uitgevoerd. Deze keuze is gemaakt om praktische redenen. Gezien mijn stage bij V&W zijn de betrokken actoren bij deze projecten en vooral de projectleiders makkelijker te bereiken. Dit bleek inderdaad het geval te zijn, de projectleiders waren enthousiast en zeer bereid mee te werken. Hierbij volgt automatisch de consequentie dat Rijkswaterstaat bij al deze projecten een rol speelt en dat de manier van werken en de cultuur die hier heerst van invloed kan zijn op de keuzes en het proces, zoals in de inleiding al gepresenteerd werd.

3.3 Demarcatie van het onderzoek: casussen en begrippen

Voordat er zal worden uitgelegd hoe de concepten zich tot elkaar verhouden en hoe deze gemeten worden, is het nodig vast te stellen waar de grenzen liggen van zowel de casussen als begrippen. Als het gaat om de casussen is het van belang te vermelden dat ik kijk naar de keuzes die één bepaalde projectleider heeft gemaakt. In sommige gevallen is een projectleider betrokken bij meerdere fases van het project. Vaak echter, wordt er bij een nieuwe fase een nieuwe projectleider gekozen. Het gaat dus niet zozeer om één fase, maar meer om de keuzes van één projectleider en de situatie zoals deze ten tijde van zijn of haar aanstelling was. In hoofdstuk 4, de casusbeschrijvingen, zal van elke casus worden aangegeven om welke fases(s) het gaat.

Een aantal begrippen behoeft nadere verklaring en afbakening. Het gaat hier niet om begrippen die je kunt meten, maar meer om de definitie die ik hanteer in deze scriptie. Een belangrijk begrip is 'burger'. Het is lastig te bepalen wat een burger is, omdat het afhankelijk is van de context waarin het begrip geplaatst wordt. Als het gaat om participatie, wordt er vaak het onderscheid gemaakt tussen individuele burgers en georganiseerde burgers en tussen stakeholders en shareholders. In dit onderzoek maak ik geen onderscheid tussen burgers die onderdeel zijn van een actiegroep of actiecomité en degene die vanuit een individueel standpunt handelt. Wel kan dit van invloed zijn op het proces, dit zal dan worden aangegeven in bij de betreffende casus. Als het gaat om stakeholders of shareholders, heb ik er voor gekozen om niet het onderscheid te maken tussen wel of geen financieel belang, maar vanuit wiens belang er wordt gesproken. Indien iemand handelt vanuit een eigen belang, is diegene onderdeel van het onderzoek. Wordt er gesproken vanuit een ander belang, zoals natuurorganisaties of grote bedrijven, dan valt zo iemand niet onder mijn noemer van 'burger'. In het onderzoek zal bijvoorbeeld een aantal boeren dat een eigen bedrijf heeft, meegerekend worden in het proces rondom burgerparticipatie. Dit doe ik omdat mijns inziens burgerparticipatie te maken heeft met het betrekken van de omgeving en de actoren die getroffen worden door een besluit. Het maakt niet uit of dit financieel of gevoelsmatig is. Het is voor mij van belang dat actoren vanuit een eigen belang spreken en niet vanuit een 'algemeen' belang.

Een ander begrip is 'projectleider'. Bij grote projecten is er niet altijd sprake van één projectleider, maar bestaat een projectorganisatie uit een projectdirecteur met daaronder een aantal projectleiders of managers op een specifiek gebied, zoals techniek, contracten, planologie enzovoort. In dit onderzoek heb ik geprobeerd om degene te behandelen die de keuzes omtrent burgerparticipatie heeft gemaakt. In sommige gevallen is dit 'de hoogste baas', maar soms wordt die keuze overgelaten aan iemand anders. Bij de analyses zal dit aan bod komen.

Tot slot het begrip 'burgerparticipatie'. Zoals gesteld in het theoretisch kader ben ik van mening dat burgerparticipatie inhoudt het betrekken van burgers bij besluitvorming. Dit kan op vele verschillende manieren, van louter inspraak tot burgers die zelf beslissingen nemen.

3.4 Opzet onderzoek: operationalisering en conceptueel model

In het onderzoek spelen de concepten *context*, *rol van burgers*, en *stijl van de projectleider* een centrale rol. Dit zijn de onafhankelijke variabelen in het onderzoek. Het object van de studie is *de keuze van de projectleider* en dus de afhankelijke variabele. Voor de duidelijkheid is het van belang nogmaals te vermelden dat in hoofdstuk 4 deze concepten van elke casus zullen worden beschreven en dat daarna in hoofdstuk 5 de analyse plaatsvindt. De analyse gaat vooral in op de invloed die de context en de stijl van de projectleider hebben op

zijn keuzes en dus uiteindelijk op de rol die burgers hebben gekregen. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe dit gebeurt.

3.4.1 Operationalisering concepten

Van elk van de geselecteerde casussen zal er in **hoofdstuk 4** een beschrijving worden gegeven van de drie concepten. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe deze concepten gemeten zullen worden. De volgende onderdelen van elk van de concepten zullen voor de vijf casussen aan bod komen:

Context

Complexiteit:

- Welke actoren zijn betrokken bij het proces?
- Welke belangentegenstellingen zijn er te onderscheiden?
- Is de beschikbare informatie eenduidig?
- Welke impact heeft het project op burgers?
- Welke verwachtingen hadden burgers en bestuurders van burgerparticipatie?

Randvoorwaarden:

- Welke tijdslimieten worden er gesteld?
- Hoeveel beleidsruimte is ten tijde van de burgerparticipatie?
- Hoe groot is het bestuurlijk commitment aan het project?

Rol van burgers

- Wat was de doelgroep van de burgerparticipatie?
- Welke activiteiten zijn er georganiseerd?
- Hoe is hierop gereageerd?
- Hoeveel invloed hebben burgers gekregen?
- Wiens beleid stond centraal?

Stijl projectleider

Democratievisie

- Wie zijn volgens de projectleider de belangrijkste beslissers?
- Welke rol kunnen burgers hebben in een besluitvormingsproces?
- Moet deze rol altijd hetzelfde zijn?
- Is het erg als burgers het niet eens zijn met een genomen besluit door de politiek?

Competenties

- Welke ervaringen had de projectleider met burgerparticipatie?
- Welke kennis heeft de projectleider over burgerparticipatie?
- Zijn er in het gedragsrepertoire van de projectleider meer elementen van project- of procesmanagement te onderscheiden?

Naar aanleiding van deze operationalisering heb ik mijn interviewvragen opgesteld. Op deze manier zijn de concepten steeds concreter en meer meetbaar geworden. Het onderstaande schema geeft dit proces aan. Een lijst met interviewvragen is te vinden in bijlage I.

Context: Complexiteit	
<i>Onderdeel</i>	<i>Operationalisering</i>
Actoren	Aantal betrokkenen
Belangentegenstellingen	Verschillen in belangen
Consensus over informatie	Mate van onenigheid over schijnbaar objectieve onderzoeken
Impact	Mate van overlast of juist positieve effecten op lange en korte termijn voor betrokkenen
Verwachtingen	Eerdere ervaringen die nu een rol spelen in de besluitvorming
Context: Randvoorwaarden	
<i>Onderdeel</i>	<i>Operationalisering</i>
Tijdsplanning	Fases van het project
Beleidsruimte	Onmogelijkheid van inhoudelijke verandering, reeds gemaakte afspraken
Bestuurlijk commitment	Invloed van het bevoegd gezag op het proces
Rol van burgers	
<i>Onderdeel</i>	<i>Operationalisering</i>
Gekozen doelgroep	Benaderde personen voor participatie
Activiteiten	De formele en informele bijeenkomsten
Reactie	Opkomst bij bijeenkomsten
Invloed	Beleid dat centraal staat, doorwerking van invloed in de plannen, inbreng van deelnemers
Stijl projectleider: Visie op democratie	
<i>Onderdeel</i>	<i>Operationalisering</i>
Representatieve model	Politieke partijen als belangrijkste beslissers, kleine inbreng burgers
Collectieve model	Gemeenschappelijk overleg en consensus als belangrijkste waarde, grote rol van burgers
Participatieve model	Publieke betrokkenheid, rol van burgers situatie afhankelijk
Stijl projectleider: Competenties	
<i>Onderdeel</i>	<i>Operationalisering</i>
Ervaringen	Gebeurtenissen rond eerdere projecten
Kennis	Kennis van mogelijkheden (methoden en technieken) omtrent burgerparticipatie
Gedragsrepertoire	Elementen van project- of procesmanagement

Schema 3.4.1a: Operationalisering

Iets dat moeilijker te vragen is in een interview en zich beter leent voor een kwantitatief gedeelte, is gedragsrepertoire. Zoals aangegeven in het theoretisch kader bestaat deze uit elementen van project- of procesmanagement. Deze kan worden geconcretiseerd via een aantal elementen:

Projectmanagement	Procesmanagement
<p><i>Inhoudsgericht:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gericht op intern orde houden <p>Bij impasses terugvallen op inhoudelijke aspecten Legt inhoudelijke doelen vast</p>	<p><i>Procesgericht:</i></p> <p>Gericht op het goed contact houden met de omgeving Bij impasses terugvallen op procesafspraken Legt belangen, percepties en verwachtingen van actoren vast in spelregels</p>
<p><i>Doelgericht</i></p> <p>Doelen en subdoelen worden vastgelegd De ruimte voor andere wensen is niet aanwezig</p>	<p><i>Doelzoekend</i></p> <p>Doelen worden in de loop van het proces duidelijk Er is ruimte voor wensen die zich gedurende het proces ontwikkelen</p>
<p><i>Gericht op shareholders</i></p> <p>Slechts partijen met bezit of een aandeel in het project worden betrokken Vooraf worden de betrokkenen vastgelegd, tijdens het proces komen er geen nieuwe partijen bij</p>	<p><i>Gericht op stakeholders</i></p> <p>Partijen die getroffen worden in hun belang worden betrokken Tijdens het proces treden er nieuwe partijen toe en uit</p>
<p><i>Beheersbaarheid en contracten</i></p> <p>Duidelijke meetbare afspraken omtrent middelen, organisatie en informatie Interactie vastleggen in documenten</p>	<p><i>Betrokkenheid en vertrouwen</i></p> <p>Gericht op de omgeving en aanpassing Vertrouwt op goede intenties</p>
<p><i>Daadkracht</i></p> <p>Nadruk ligt op tempo maken en het behalen van resultaten</p>	<p><i>Draagvlak</i></p> <p>Nadruk op zonedig uitstellen om stakeholders te betrekken</p>

Schema 3.4.1b: Operationalisering gedragsrepertoire (Bron: Lakbiach, 2006)

Om dit te nog meer te meten dan alleen door interviews, heb ik bij de projectleiders een *enquête* afgenomen. Voor elk van de vijf kolommen in bovenstaande tabel is er een stelling gemaakt waar de projectleider het mee eens of oneens kon zijn op een schaal van zes punten. Ik heb gekozen voor een schaal van zes punten in plaats van de gebruikelijke vijf, om te vermijden dat antwoorden snel in het midden zouden zitten. De stellingen waren óf ideaaltypische elementen van projectmanagement, óf juist van procesmanagement. Door het antwoord op de schaal kon de projectleider per stelling aangeven in hoeverre hij neigde naar een type management.

De stellingen hadden betrekking op ten eerste het project en ten tweede in het algemeen en gingen over de voorkeuren van een projectleider. Als er een verschil was tussen de antwoorden die gegeven werden bij het project en in het algemeen werd gevraagd waarom dat verschil er was. Hiermee werd beoogd te bekijken of een projectleider in alle gevallen hetzelfde gedrag vertoont of dat er gekeken wordt naar andere factoren.

In hoofdstuk 4 zal ik van elke projectleider aangeven wat er is ingevuld en hoe het gedragsrepertoire dus kan worden gedefinieerd. Dit doe ik door aan de antwoorden een score te verbinden. Aan een antwoord dat geheel overeenstemt met projectmanagement, wordt een score van 6 toegewezen, aan een antwoord dat juist overeenkomt met procesmanagement 1 punt. In totaal lopen de scores dus van 5 (procesmanagement) naar 30 (projectmanagement).

De lengte van de enquête is kort gehouden omdat het hier gaat om een ondersteuning van de interviewvragen. Bovendien was zo de kans dat de enquête werd ingevuld groter. Belangrijk is om te melden is dat dit slechts een globale indeling is en dat de informatie uit de enquête wordt aangevuld met informatie uit interviews. De enquête vindt u in bijlage II.

3.4.2 *Typering concepten*

Nu duidelijk is hoe de concepten context, rol van burgers en stijl van de projectleider gemeten worden, is van belang om aan te geven hoe deze vervolgens getypeerd kunnen worden. Ik heb er voor gekozen om de context niet te typeren, omdat deze uit vele elementen bestaat en er bij typering een groot risico is dat niet aan alle elementen aandacht wordt besteed. Rol van burgers en stijl kan wel verder getypeerd worden.

Rol van burgers

Als de vragen ten aanzien van de rol van burgers zoals gepresenteerd in 3.4.1 zijn beantwoord, kan de rol die burgers hebben gekregen tijdens het besluitvormingsproces worden getypeerd volgens de participatieladder zoals omschreven in het theoretisch kader. Hier zijn dus zeven mogelijkheden: initiatiefnemer, medebeslisser binnen randvoorwaarden, samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid, adviseur, geconsulteerde gesprekspartner, doelgroep van onderzoek of er is geen rol weggelegd voor burgers. Om uit te maken welke rol burgers hebben gekregen, wordt gekeken naar wiens beleid centraal staat, hoeveel invloed burgers hebben gekregen en hoeveel inspanning zij hebben geleverd.

Deze rollen worden ingedeeld naar aanleiding van de antwoorden die per project gegeven worden.

Stijl

In het theoretisch kader is al aan bod gekomen dat stijl inhoudt: *“De mate waarin een projectleider burgerparticipatie wil en kan inpassen in het besluitvormingsproces”*, en dat hierbij gekeken wordt naar de competenties en de democratievisie van de projectleider. Als deze duidelijk zijn, kan er van de stijl van de projectleider en typering plaatsvinden, om zo de projectleiders van de betrokken projecten te kunnen indelen.

	<i>Competenties ten aanzien van burgerparticipatie</i>	
	<i>Veel</i>	<i>Weinig</i>
<i>Democratievisie</i>		
<i>Collectief</i>	Faciliterend	Participatief
<i>Participatief</i>	Samenwerkend	Open autoritaire stijl
<i>Representatief</i>	Consultatief	Gesloten

Tabel 3.4.2: Typering stijl projectleiders

Het blijkt dat beiden elementen aanwezig moeten zijn voor een grotere rol van burgers. Van rechtsonder naar linksboven wordt de rol van burgers dus groter

De democratievisie wordt bepaald op basis van de antwoorden die de projectleiders gaven in het interview. Voor de mate van competenties geldt dat

hierbij een indeling wordt gemaakt naar aanleiding van zowel de expertise als de gedragsrepertoire.

Zoals gesteld wordt de gedragsrepertoire gemeten op een schaal tussen de 5 en de 30. Hoe dichterbij de 5, hoe meer kenmerken van procesmanagement de projectleider bezit en in dit geval hoe *meer* de competenties van de projectleider heeft ten aanzien van een uitgebreide vorm van burgerparticipatie. Competenties bestaan immers uit kennis en gedragsrepertoire. Zoals aangegeven in het theoretisch kader leidt een meer procesmatige attitude vaak tot een meer open proces met meer ruimte voor burgers. Als iemand *tussen de 20 en 30* punten haalde, reken ik dit gedeelte tot *weinig* competenties, *tussen de 5 en 15* zijn er *veel*. Tussen de 15 en 20 punten betekende dat de projectleider precies tussen proces- en projectmanagement in zat en dat dit gedeelte van de competenties dusdanig neutraal was dat het geen stempel drukt op de indeling.

De expertise wordt ingedeeld naar aanleiding van de antwoorden in de interviews. Als iemand al ervaring had met intensieve burgerparticipatie, betekent dit dat de projectleider al veel kennis omtrent methoden heeft opgebouwd. Belangrijk is om te melden dat het er bij deze indeling om gaat of iemand weet welke mogelijkheden er zijn en of iemand hier ervaring mee heeft. Het kan zijn dat de projectleider goed weet welke methoden er zijn, maar zelf niet van mening is dat dit de juiste manier is om burgers te betrekken.

Deze stijlen kunnen gelijkgeschakeld worden met de invulling zoals Pröpper deze in het theoretisch kader gaf. Hoewel in de theorie van Pröpper en Steenbeek deze stijlen gelden voor bestuurders, kunnen deze stijlen ook gelden voor projectleiders. Immers, de projectleiders voeren het beleid van de bestuurder uit en werken dus met het mandaat van die bestuurder. Zij kunnen vaak keuzes maken omtrent de rol van burgers, zonder dat de bestuurder hier direct bij betrokken is. In feite vervult de projectleider hier dus de rol van de bestuurder.

De *faciliterende stijl* betekent hier dat de projectleider veel competenties heeft en van mening is dat burgers intensief bij het proces moeten worden betrokken. Hij zal dus dit proces volledig willen ondersteunen en de besluitvorming veel aan de betrokken partijen over willen laten.

Samenwerkend houdt hetzelfde in met de kanttekening dat hij de besluitvorming iets meer bij zichzelf zal willen houden en dus op basis van gelijkwaardigheid beslissingen zal willen nemen.

Als de projectleider wel veel competenties bezit ten aanzien van burgerparticipatie, maar hij zelf niet van mening is dat burgers sterk betrokken moeten worden, zal hij burgers dus waarschijnlijk als bron van informatie gebruiken zoals dit in de representatieve democratievisie gebeurt. Hij zal dus een *consultatieve stijl* hanteren.

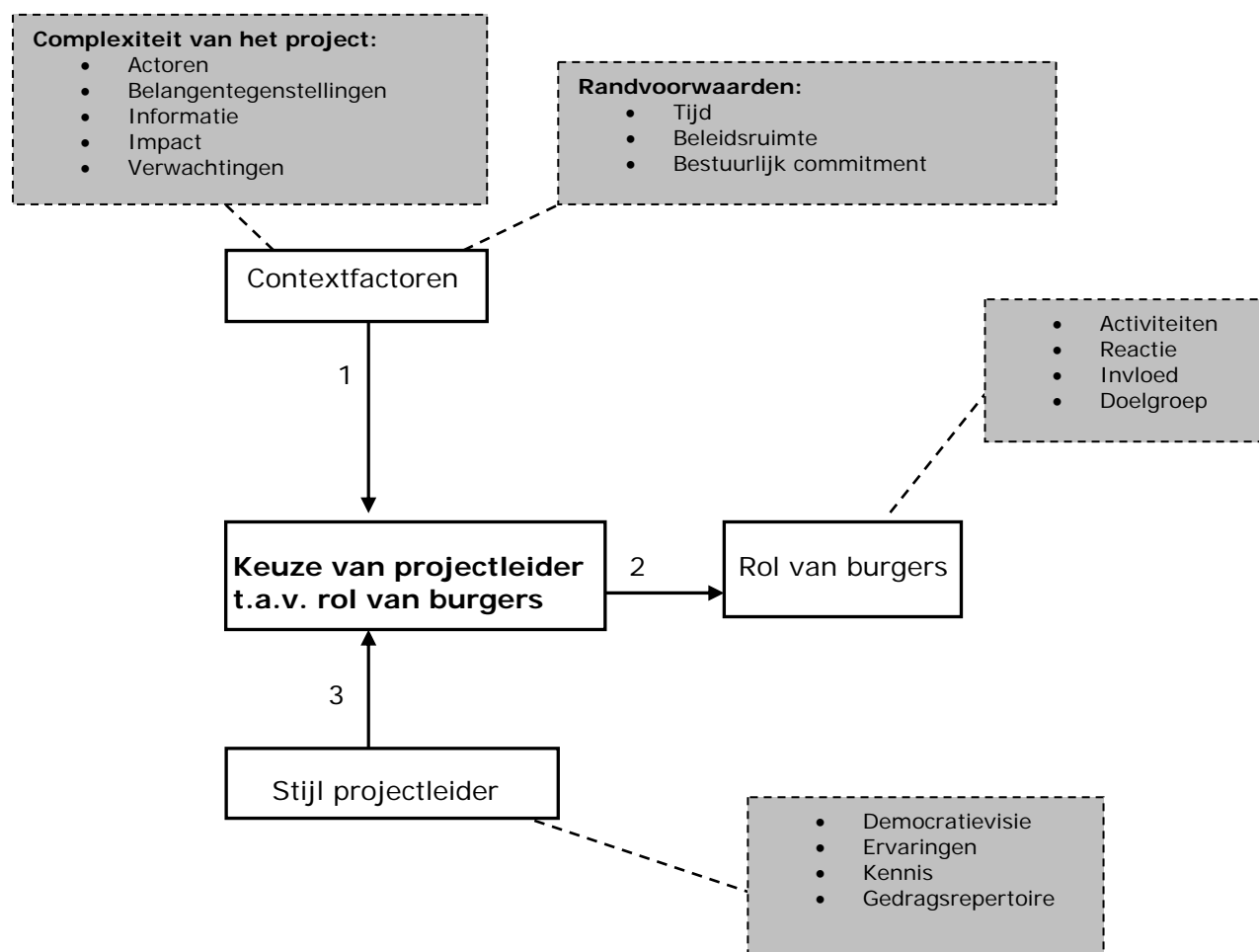
De *participatieve stijl* wordt gehanteerd als projectleiders wel vinden dat burgers sterk betrokken moeten worden, maar hier nog te weinig ervaring mee hebben. Dit leidt wel tot het betrekken van burgers, maar wellicht in een minder vergaande vorm dan ze eigenlijk voor ogen hadden.

De *open autoritaire stijl* betekent dat de projectleider burgers wel wil betrekken maar dat hij, net als bij de participatieve stijl, hier weinig competenties voor bezit. Dit zal leiden tot een kleine rol van burgers, waarbij zij slechts als doel van onderzoek willen worden gezien en waar er in feite weinig met hun mening wordt gedaan. Het is waarschijnlijk dat burgers wel betrokken raken, maar dat dit door een gebrek aan competenties dit niet in vergaande mate zal gebeuren.

De *gesloten stijl* ten slotte, houdt in dat een projectleider burgers niet wil en kan betrekken bij de besluitvorming. Dit zal leiden tot een gesloten houding waarbij burgers niet of nauwelijks worden betrokken.

3.4.3 Conceptueel model

Nu duidelijk is wat bedoeld wordt met de concepten is het van belang aan te geven hoe deze zich tot elkaar verhouden. In **hoofdstuk 5** zullen deze onderlinge verbanden geanalyseerd worden. In onderstaand schema zijn de eerder genoemde concepten weergegeven met pijlen om aan te geven wat de onderlinge relaties zijn.



De keuze die de projectleider maakt ten aanzien van burgerparticipatie is in meer of minder mate afhankelijk van de context en de stijl van de projectleider zelf (pijlen 1 en 3). De rol die burgers krijgen in het proces en dus ook de mate van invloed is afhankelijk van de keuze van de projectleider (pijl 2). Hoe groot de invloed van deze pijlen is, is de vraag. Van belang is om te vermelden dat dit schema veel uitgebreider zou kunnen worden weergegeven door extra concepten er bij te halen en meer pijlen te trekken. Om het onderzoek zo overzichtelijk mogelijk te maken, heb ik er voor gekozen dit schema zoals aangegeven te hanteren.

Vragen over in hoeverre iets ergens op van invloed is, zijn lastig te beantwoorden. Je hebt immers altijd te maken met percepties die per definitie subjectief zijn. Ik heb geprobeerd dit zo objectief mogelijk neer te zetten door meerdere bronnen te gebruiken.

3.5 Methoden

Een casestudy geeft de mogelijkheid om meerdere onderzoeksmethoden te gebruiken. Een casestudy kan omschreven worden als

“een empirisch onderzoek waarin een hedendaags verschijnsel in zijn natuurlijke omgeving intensief wordt beschreven en geanalyseerd” (Edelenbos, 2000: 19)

Het verschijnsel is in dit geval de burgerparticipatie in besluitvormingsprocessen. Het gebruiken van meerdere methoden wordt ook wel triangulatie genoemd en dient er voor om vanuit meerdere perspectieven zich te krijgen op de verschillende casussen.

Om de empirische data te verkrijgen heb ik zowel interviews afgenomen als bestaand materiaal geanalyseerd. De keuze voor de respondenten heb ik gemaakt op basis van informatie die ik nodig had. Uiteraard is elke projectleider geïnterviewd. Daarnaast heb ik bij elk project bekeken wie er een grote rol heeft gespeeld in het project en getracht uit verschillende hoeken informatie te krijgen. De respondenten zijn van tevoren ingelicht over het onderwerp van de scriptie en indien gewenst kregen zij vragen vooraf toegestuurd. Het standaardiseren houdt in dat ik van te voren een vragenlijst heb gemaakt en elke actor dezelfde vragen heb gesteld. De interviews, die gemiddeld een uur tot anderhalf uur duurden, zijn opgenomen en na uitwerking opgestuurd naar de respondent ter goedkeuring. Een lijst van respondenten vindt u in bijlage II.

De vragen die tijdens de interviews zijn gesteld, hebben een samenhang met de eerder genoemde concepten, namelijk context, de rol van burgers en stijl van de projectleider. De interviews hadden een open karakter, zodat de respondenten zelf hun eigen mening konden geven en niet beïnvloed werden door de vraagstelling.

3.6 Wetenschapsfilosofie

Wetenschappelijk onderzoek kent verschillende wetenschapsfilosofische invalshoeken. Om aan te geven hoe ik dit onderzoek ben ik gegaan zal ik een tweetal stromingen behandelen: het positivisme en het interactionisme. Positivisten zijn op zoek naar voorspellingen en verklaringen die volgens wetmatigheden te allen tijde zullen vóórkomen. Los van de onderzoeker bestaat er een objectieve werkelijkheid, die zich ontwikkelt via een aantal wetten. De wetenschap beschrijft deze werkelijkheid en ontdekt wetmatigheden hierin. Op deze manier van onderzoek doen is veel kritiek geweest, voorspellingen blijken niet uit te komen en de werkelijkheid wordt te veel vereenvoudigd. (Teisman, 1995). Een verfijnde vorm van positivisme is de contingente methodologie. Deze invalshoek *verschilt* van het positivisme in de zin dat (1) de werkelijkheid niet te kennen valt, (2) inzicht vaak niet ontstaat door een externe observatie, maar een interactie tussen onderzoeker en object, (3) de onderzoeker nooit objectief is en (4) algemene wetmatigheden bijna nooit optreden omdat er in specifieke situaties vaak te veel versturende variabelen aanwezig zijn. (Teisman, 1995). De *overlap* met het positivisme houdt in dat (1) de werkelijkheid wel los van de onderzoeker bestaat, (2) de werkelijkheid gestuurd wordt door wetmatige relaties tussen

factoren die ontdekt kunnen worden en als laatste (3) dat actoren in gelijke situaties voorspelbaar gedrag zullen vertonen.

Het interactionisme gaat uit van de idee dat de werkelijkheid voor een groot deel voortkomt uit constructies die actoren maken naar aanleiding van de situatie waarin zij zich bevinden. Hieruit volgt dat (1) actoren de situatie interpreteren op basis van interacties met anderen en zo keuzes maken omtrent hun handelen, (2) actoren door hun handelen arena's en besluitvormingsprocessen creëren, (3) deze het onvoorziende resultaat zijn van de interacties tussen strategisch handelende actoren en (4) dat actoren in gelijke situaties tot verschillend gedrag komen en het daarom niet zinvol is om aan de hand van gebeurtenissen uit het verleden de toekomst te voorspellen. Het verloop en de uitkomsten van een besluitvormingsproces hangen dus niet af van algemene of omgevingsfactoren, maar van de actoren zelf.

Ik heb gekozen voor een combinatie van deze twee invalshoeken. Gezien de vele factoren die van invloed kunnen zijn op de keuzes die projectleiders maken, denk ik dat er geen voorspelling gedaan kan worden. Ik denk wel dat actoren in gelijke situatie voorspelbaar gedrag zullen vertonen, zoals bij de contingente methodologie, maar dat situaties nooit geheel gelijk zullen zijn. Dat zou een onderschatting van de complexiteit van de werkelijkheid zijn. Er kan dus niet naar aanleiding van de casussen voorspeld worden welke keuzes iemand zal maken, maar wel kan benoemd worden welke factoren van invloed zijn op die keuzes.

Verder sluit ik mij aan bij de filosofie dat een onderzoeker nooit objectief kan zijn, zoals bij de contingente methodologie al gesteld is. Ik ben dus onderdeel van de werkelijkheid en sta hier niet objectief tegenover. Om toch een zo objectief mogelijk onderzoek te doen zonder mijn eigen vooroordelen te laten doorschemeren heb ik getracht mijn interviewvragen voor een gedeelte te standaardiseren zodat iedereen dezelfde vragen kreeg.

3.7 Validiteit en betrouwbaarheid

Bij dit onderzoek heb ik getracht de validiteit en betrouwbaarheid van de gegevens zoveel mogelijk in acht te nemen. Echter, bij kwalitatief onderzoek is dit niet altijd eenvoudig.

Betrouwbaarheid heeft als belangrijkste kenmerk dat een meting herhaalbaar is. Als steeds dezelfde meting wordt uitgevoerd, moet hetzelfde resultaat naar voren komen. In het geval van interviews is dit lastig, aangezien er sprake kan zijn van leereffecten en factoren die de respondenten kunnen beïnvloeden. Om de betrouwbaarheid toch te kunnen bevorderen heb ik mij geprobeerd te richten op de geloofwaardigheid en bevestigbaarheid. Dit betekent dat de respondenten na afloop het interview ter goedkeuring opgestuurd kregen, ze konden dus de informatie bevestigen.

Validiteit houdt in dat je meet wat je wilt meten. Bij een kwalitatief onderzoek als deze is dit lastig, aangezien er altijd sprake is van subjectiviteit. Het gaat immers om interpretaties en percepties van actoren, die niet de objectieve werkelijkheid zijn, voor zover deze überhaupt bestaat. Wel heb ik geprobeerd zo veel mogelijk door te vragen om mijn vragen goed beantwoord te krijgen. Ook heb ik meerdere betrokken actoren per project gesproken, zodat de informatie van verschillende kanten kwam. Het is niet mogelijk om de uitkomsten van dit onderzoek te generaliseren. Wat geldt voor deze projecten en projectleiders, geldt niet voor alle projecten. Immers, hiervoor is het aantal projecten te klein en de variatie in projecten en projectleiders in Nederland te groot. Het gaat mij er in dit onderzoek

dan ook niet om algemene uitspraken te kunnen doen, maar per project te begrijpen (inzicht te bieden) in de keuzes die gemaakt zijn.

Hoofdstuk 4: Onderzoekresultaten

In dit hoofdstuk zullen de casussen worden beschreven aan de hand van de eerder gemaakte indeling context, rol van burgers en stijl van de projectleider. De volgende deelvragen zullen in dit hoofdstuk behandeld worden:

1. Hoe ziet bij elk van de projecten de context er uit?
2. Hoe zijn bij elk project burgers betrokken in het besluitvormingsproces?
3. Welke competenties kennen de projectleiders van elk project?
4. Welke democratievisie hanteren zij?
5. Welke stijl hoort hierbij?

Van elke casus wordt er begonnen met een *beschrijving van de context*, waarin de eerder genoemde onderdelen van de context (actoren, belangentegenstellingen, impact, informatie en verwachtingen) aan bod komen. Vervolgens ga ik in op de *rol die burgers* hebben gekregen, hoe zij betrokken waren en wat hun invloed precies was. Tot slot komt bij elk project de *projectleider* aan bod en worden zijn democratievisie, competenties en dus stijl behandeld.

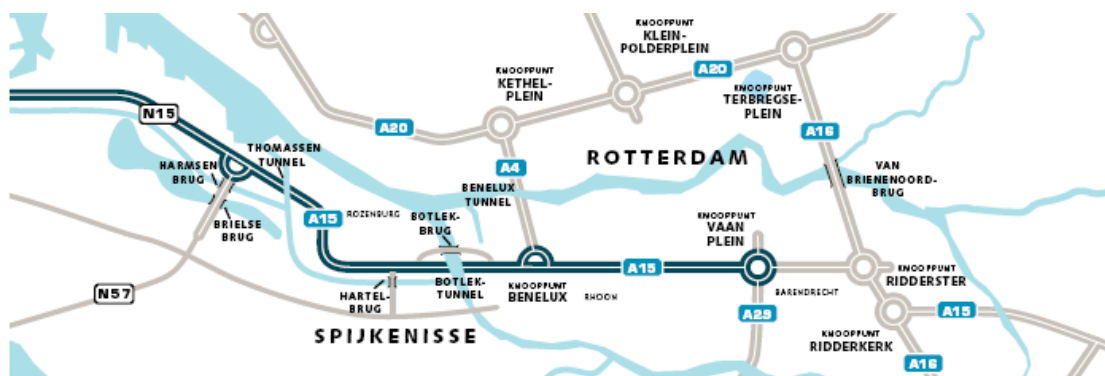
Ik heb getracht bij elk project diverse visies op de concepten te krijgen. Als deze visies erg verschillend waren, zal dit worden aangegeven. Het gaat dus niet zo zeer om het weergeven van de objectieve werkelijkheid, maar meer om een weergave van de verschillende percepties van de betrokken actoren.

4.1 Trajectnota/MER Verbreding A15 Maasvlakte-Vaanplein

4.1.1 Contextschets A15

De Rijksweg 15 geldt als een belangrijke verkeersader tussen de Rotterdamse Haven en het Europese achterland. Daarnaast zorgt de ligging van vele gemeenten langs de weg ervoor dat de A15 intensief gebruikt wordt door omwonenden. Deze twee aspecten samen zorgen voor dagelijkse files en problemen met de bereikbaarheid van de Rotterdamse Haven. Een verbreding van de Rijksweg zou kunnen bijdragen aan het oplossen van dit probleem. De voorziene realisatie van de Tweede Maasvlakte in 2015 maakt de aanpak van de problemen nog meer noodzakelijk. Het gaat om een traject van 35 kilometer tussen de Maasvlakte en het knooppunt Vaanplein. De casus richt zich op het besluitvormingsproces ten tijde van de trajectnota/MER, die in september 2000 uitkwam.

Al in 1992 werd er in een MARICOR-studie (Maasvlakte, Ridderkerk Corridor) de capaciteit van de A15 tot 2010 onderzocht. Op grond van deze studie heeft het Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond (een samenwerkingsverband van verschillende overheden en private organisaties) op 4 december 1995 het besluit genomen om de wegcapaciteit van de A15 te vergroten (van Luik, 2006). In 1996 kwam de Startnotitie ter inzage en was er de mogelijkheid tot inspraak. Hierna is de trajectnota/MER studie gestart. Allereerst vond de analyse van de belangrijkste problemen en knelpunten plaats, waarvoor in 1998 en 2000 klankbordavonden zijn georganiseerd. De tweede stap hield in dat er op basis van de MARICOR studie een verkeerskundig onderzoek werd gedaan, waarna er verschillende oplossingen zijn aangedragen in ontwerpateliers met experts. In september 2000 kwam het hoofdrapport uit, met daarin drie uitgewerkte alternatieven. Momenteel wordt er gewerkt aan een OTB.



Afbeelding 4.1.1a: Traject A15 Maasvlakte-Vaanplein. (Bron: Rijkswaterstaat, november 2006)

Complexiteit project

Bij het project zijn veel actoren betrokken, wat het project zeker complex maakt. Alleen al het aantal verschillende overheden is groot: zo is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de realisatie van het project en hebben de Ministeries van LNV, VROM en V&W belangen. Daarbij komen nog verschillende gemeenten, Provincie, Stadsregio en het Waterschap Hollandsche Delta. Naast de complexiteit op bestuurlijk gebied zijn er ook veel maatschappelijke en private organisaties betrokken zoals het Havenbedrijf Rotterdam, vervoerderorganisaties, milieugroepen en natuurlijk burgers. Betrokken burgers bij dit project waren

voornamelijk omwonenden, aangezien zij het meest getroffen werden door het project.

De belangentegenstellingen die spelen ten aanzien van dit project zijn gering te noemen. De tegenstellingen die er zijn, richten zich voornamelijk op de inpassing van de weg, die pas echt na de trajectnota/MER aan het licht kwam, en niet zo zeer op het nut en de noodzaak van de verbreding. Uit eerdere actoranalyses kwam de volgende tabel waarin van de belangrijkste actoren het belang is weergegeven:

Actor	Belang
Rijkswaterstaat en Ministerie van V&W	Realisatie verbreding A15
Ministerie van VROM	Woon-, werk- en recreatief belang
Ministerie LNV	Ecologisch en landschappelijk belang
Provincie Zuid-Holland	Bereikbaarheid en leefbaarheidbelang
Stadsregio Rotterdam	Economisch, infrastructureel en leefbaarheidbelang
Havenbedrijf Rotterdam	Economisch en bereikbaarheidsbelang
Gemeente Rotterdam	Bereikbaarheidsbelang en afstemming met andere projecten
De (deel)gemeenten Brielle, Bernisse, Rotterdam, Westvoorne, Albrandswaard, Spijkenisse, Barendrecht, Rozenburg, Hoogvliet en Charlois	Bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheidsbelang
Waterschap Hollandsche Delta	Geen schade aan watersysteem
ROM Rijnmond	Bereikbaarheid en leefbaarheid van de Regio

Schema 4.1.1b: Actoren en belangen A15. (Bron: van Bochove, 2006 en van Luik 2006)

Als het gaat om de inpassing blijkt dat elke gemeente zo zijn eigen vrezes heeft. Zo maakt Rozenburg zich voornamelijk zorgen over de bereikbaarheid tijdens ongevallen en Hoogvliet over de luchtkwaliteit en het transport van gevaarlijke stoffen. Ten aanzien van de belangen van omwonenden spreekt voor zich dat ook zij, net als de gemeenten, zich voornamelijk zorgen maken over de bereikbaarheid, de leefbaarheid en de veiligheid die de verbreding van de A15 met zich mee neemt. Echte tegenstanders zijn er niet geweest. Milieugroepen hebben een relatief kleine rol gespeeld, met deze actoren is weinig contact geweest. Dit kwam voornamelijk omdat een grote milieupartij, de Zuid-Hollandse Milieufederatie, haar prioriteiten bij andere projecten legde (van Luik, 2006).

Een reden voor de redelijke consensus over het nut en de noodzaak is dat de partijen die negatieve gevolgen ervaren van de verbreding van de weg en dus tegenstand zouden kunnen bieden ook grote voordelen ondervinden van het project. De impact van de weg voor burgers is te verdelen in drie categorieën. Ten eerste is er sprake van een economisch gevolg. De verbreding zorgt voor meer werkgelegenheid en economische bloei voor de gemeenten en dus ook voor de bewoners. Ten tweede zijn de omwonenden vaak zelf ook automobilist en hebben zij dus ook baat bij goede uitvalswegen en goede mobiliteit. Ten derde heeft het project impact als het gaat om overlast in de vorm van geluid, veiligheidsvermindering en luchtkwaliteit. Uit de MER bleek echter dat dit mee viel en dit heeft dan ook niet tot veel weerstand geleid.

Hoewel de impact dus aanzienlijk was heeft dit, gezien de positieve gevolgen voor potentiële tegenstanders, niet geleid tot verzet. De informatie die beschikbaar was over het project ten tijde van het verschijnen van de Trajectnota/MER was niet in grote mate omstreden. De communicatie met burgers verliep vaak via gemeenten, om de eenduidigheid van de informatie te waarborgen.

Eerdere ervaringen met burgerparticipatie waren er eigenlijk niet of hebben geen invloed gehad op het proces. De verwachtingen waren dus niet van te voren beïnvloed dat burgers zich negatief konden opstellen ten aanzien van het proces omtrent burgerparticipatie.

Randvoorwaarden

De beleidsruimte ten aanzien van dit project was redelijk groot. Het was mogelijk om burgers keuzes te laten maken, zolang deze geen grote financiële gevolgen hadden. Het ging dan bijvoorbeeld om de locatie van een fietstunnel. Het bevoegd gezag (DGP) liet dit voor een groot deel los en keek voornamelijk naar het grote geheel. Voor hen waren vooral de grote financiële afwegingen van belang. Een belangrijk moment omtrent de inhoudelijke beleidsruimte, was het aantreden van een nieuwe Minister van Verkeer en Waterstaat in 1998, Netelenbos. Omdat er op dat moment niet voldoende middelen beschikbaar waren, werd er een tijdelijke terughoudendheid ingelast ten aanzien van infrastructurele projecten. In het kader hiervan wilde de Minister bij elk plan een uitwerking van een zogenaamd benuttingsalternatief zien. Dit hield in dat er aangetoond moest worden hoe het huidige asfalt het beste benut kan worden door de aanleg van onder andere spitsstroken, plusstroken en bufferstroken. Dit was niet opgenomen in de Trajectnota/MER en moest dus alsnog gebeuren. De beleidsruimte werd dus verkleind doordat er meer randvoorwaarden aan het project werden gesteld. Dit heeft voor het proces omtrent burgerparticipatie geen grote rol gespeeld, maar het gaf aan dat er niet altijd sprake was van vertrouwen tussen beleid en uitvoering. Er heerste een minder open houding dan verwacht werd door de projectorganisatie.

Door het verplicht toevoegen van het benuttingsalternatief is de tijdsplanning niet gehaald. Deze was al vrij strak, maar er was nog wel genoeg ruimte over voor burgerparticipatie. De keuze om burgers een grote invloed te geven als het gaat om de invulling van de details, was er een van de projectleider zelf. Er was dus niet alleen inhoudelijke beleidsruimte, wat betekent dat er nog niet veel zaken vast lagen, ook was er een soort van procedurele beleidsruimte. Hoe het proces omtrent burgerparticipatie werd ingevuld was voor een groot deel aan de projectleider. Er kan dus gesteld worden dat er sprake was van een groot bestuurlijk commitment ten aanzien van de manier waarop het proces rond burgerparticipatie was vormgegeven. Het feit dat er veel ruimte was voor de projectleider hing wederom samen met de fase van het project. In de huidige fase, waarin het OTB bijna af is, is deze beleidsruimte er veel minder omdat er al keuzes zijn gemaakt en het project steeds concreter wordt.

4.1.2 Rol van burgers A15

Tijdens het besluitvormingsproces en de productie van de Trajectnota/MER zijn burgers intensief betrokken en is er een open proces gevoerd. Zowel om draagvlak en begrip te creëren als om meer informatie te krijgen van burgers en hun mening te horen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003).

Een eerste succesvol voorbeeld was in eerste instantie al de poster ter aankondiging van de plannen. Deze gaf een goed beeld van het traject en de omliggende situatie. Aangezien de Trajectnota zelf een behoorlijk boekwerk is,

werd op de poster de zaken uit elkaar gehaald en een voor burgers duidelijk overzicht gegeven.

Verder zijn er diverse voorlichtingsavonden georganiseerd waarvoor mensen middels flyers bij tankstations en advertenties in huis-aan-huisbladen werden geworven. Op deze avonden werd informatie gegeven over het project door middel van onder andere informatiewanden. De locaties waren zó gekozen om te drempel laag te houden. Een dorps huis bijvoorbeeld, waar mensen wel vaker komen.

Naast de voorlichtingsavonden vonden er zoals gesteld ook klankbordavonden plaats. Het doel tijdens deze avonden was om de informatie die reeds beschikbaar was te verbeteren. Burgers werd gevraagd om de omgevingsfactoren van de weg meer vorm te geven. Hiertoe zijn er telkens twee tekeningen gemaakt, een technische en een inpassingsprent. Deze laatste stond open voor discussie, die kon gaan over zaken als geluidsschermen, groenzones of meertjes. Indien de voorkeuren uitvoerbaar waren, werden ze als zodanig gerealiseerd. De participanten werden ingedeeld in subgroepen en kregen elk een andere ontwerpvrage. De opkomst op deze avonden was ongeveer 30 tot 50 mensen, wat door de projectorganisatie als een redelijke opkomst werd gezien.

Hoewel niet iedereen het volledig eens was met de inhoudelijke keuzes omtrent het project, begreep men *waarom* deze gemaakt waren. Dit kwam door de uitgebreide informatie die werd gegeven en de poging om begrip te creëren voor elkaars standpunten en mogelijkheden. Tevens heeft deze aanpak hoogstwaarschijnlijk invloed gehad op het aantal inspraakreacties dat binnenkwam tijdens de formele inspraak op de trajectnota/MER. Deze waren voornamelijk van bedrijven die zich zorgen maakten over de bereikbaarheid van Spijkenisse. Slechts negen reacties waren afkomstig van individuele burgers. De projectleider denkt dat dit met elkaar te maken heeft, er was veel informatie beschikbaar en het proces kenmerkte zich door een open karakter.

De rol van burgers was te beschrijven als coproduceren als het ging om de delen die gingen over praktische gebruiks- en inpassingsaspecten zoals fietspaden en groenvoorzieningen. Hoewel het OTB momenteel in voorbereiding is, kon er ten tijde van de trajectnota/MER wel een aantal dingen worden toegezegd. Er werd duidelijk verteld binnen welke voorwaarden en op welke delen van het plan er aanpassingen gedaan konden worden. De projectleider gaf burgers de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen. Hoewel deze randvoorwaarden redelijk strikt waren, er gold immers een budget en er waren veel technische beperkingen, kon er op detailniveau toch beslissingen worden genomen door burgers. Op dit niveau stond het beleid van de burger dus centraal.

Opvallend was dat burgers in feite meerdere rollen kregen in dit proces, er werd gewerkt van informeren tot coproduceren. Zo werd dit ook aangegeven door de projectleider. Dit laatste was vooral gerelateerd aan de details van het project, maar burgers werden ook over de grote lijnen van het plan geïnformeerd en betrokken. Zoals vermeld werden er informatiebijeenkomsten georganiseerd, waarbij burgers werden gezien als adviseur. Men stond namelijk altijd open voor andere ideeën en oplossingen die het plan konden verbeteren. Tevens werden ten tijde van de Startnotitie, waarbij de projectleider ook al betrokken was, de resultaten uit eerdere klankbordavonden verwerkt. Vervolgens werd er verwezen naar waar deze verwerking was terug te vinden in de Startnotitie.

4.1.3 Projectleider A15

De projectleider van de A15, in dienst bij Rijkswaterstaat, kon zoals eerder gesteld binnen de kaders autonoom keuzes maken. Hij koos voor een vorm waarbij burgers intensief werden betrokken en mochten meebeslissen over inpassingsvormen.

Democratievisie

De keuze om burgers intensief te betrekken heeft hij gemaakt uit zowel opportunistische als idealistische overwegingen. Opportunistisch omdat hij van mening is dat hoe meer mensen je laat meepraten, hoe kleiner de weerstand is. Idealistische overwegingen hangen samen met de idee dat de projectleider zichzelf ziet als een "civil servant" en dat hij zijn werk doet met en voor burgers. Hij stelt dat de manier van werken die hij hier heeft gebruikt, hij overal zou gebruiken, ongeacht wat de omstandigheden daar waren. Kijkend naar de indelingen zoals gepresenteerd in het theoretisch kader zou je kunnen zeggen dat de projectleider zich het meest kan vinden in het collectieve democratie model. Gezien de praktische bezwaren is echt directe democratie niet mogelijk en dus zal er noodzakelijker wijs uitgeweken moeten worden naar het participatieve model. De projectleider ziet beleid als iets dat niet alleen door de overheid tot stand moet komen, maar waarbij burgers moeten worden ingezet om het proces te versnellen en inhoudelijk beter te maken. Beleid moet gemaakt worden niet alleen vóór, maar ook dóór burgers.

Competenties

De projectleider had al redelijk wat *ervaring* met burgerparticipatie in een vroeg stadium. Zo was hij betrokken bij de N44 waarbij de Infra-Lab methode werd toegepast. Deze aanpak houdt in dat door het combineren van een aantal methoden burgers vanaf de planfase in een zogenaamde creatieve dialoog worden betrokken bij beleidsvorming over infrastructurele projecten. Er kan dus gesteld worden dat hij al redelijk wat ervaring had met burgerparticipatie en hier ook al een behoorlijke dosis kennis over had verkregen.

Uit de korte enquête bleek dat de projectleider in totaal 19 punten haalde op de schaal van 5 tot 30 bij dit project specifiek. Qua *gedragsrepertoire* zit hij dus tussen proces en projectmanagement in met een lichte neiging naar projectmanagement. Inhoudelijke doelen worden graag vastgelegd, maar tussentijdse ingebrachte wensen kunnen wel worden meegenomen (doelzoekend). Hij vindt het belangrijk actoren te betrekken die verder geen financieel belang hebben (dus ook shareholders) en legt graag afspraken vast (via contracten of convenanten). Als het gaat om draagvlak creëren is hij van mening dat dit in principe al gedaan moet worden voordat het echte projectmanagement begint. Dit betekent dat hij het in het algemeen eens is met de stelling dat het draagvlak belangrijker is dan tempo maken, maar dat zodra iets een projectstatus heeft, tijd een belangrijke factor blijkt. In de puntentelling is dit niet meegenomen, als dat wel zo zou zijn, zou hij 17 punten behaald hebben.

Er kan gesteld worden dat tijd en tempo belangrijke factoren zijn voor deze projectleider, maar dat dit goed samen kan gaan met draagvlak creëren en het betrekken van actoren.

Stijl

Uit het voorgaande blijkt dat de projectleider zeker over de juiste wil (democratievisie) en de competenties beschikt voor een grote rol van burgers. Het betrekken van burgers zit als het ware ingebakken bij deze projectleider en hij gaf ook al aan het liefst altijd een dergelijke intensieve vorm van burgerparticipatie toe te passen. Hij is van mening dat dit in elke omgeving

mogelijk is en zal burgerparticipatie altijd hoog op de prioriteitenlijst hebben staan en zal dit proactief inbrengen in het procesontwerp. Het idee om burgers op een dergelijke manier te betrekken en een vrij grote invloed te geven op inpassingsniveau was zijn idee en hij heeft dus duidelijk het initiatief hiertoe genomen. Zijn stijl is dus te typeren als faciliterend uit principe, maar meer samenwerkend door praktische redenen.

4.2 Peilbesluit Veerse Meer

4.2.1 Contextschets Peilbesluit Veerse Meer

Het Peilbesluit is een onderdeel van de gebiedsvisie Rondom het Veerse Meer, die in 2000 van start is gegaan. Verschillende gemeenten en Rijkswaterstaat hebben samen plannen ontwikkeld om het gebied aantrekkelijker te maken voor verschillende groepen. Deze gebiedsvisie bestaat uit een aantal deelprojecten, waar het Peilbesluit er één van is. Elk project kent een andere 'trekker'. Bij het Peilbesluit is dit de Provincie.

Het Veerse Meer ontstond in 1961 als onderdeel van de Deltawerken. Door aanleg van de Zandkreekdam in 1960 en de Veerse Gatdam in 1961 werd het Veerse Gat afgesloten van de Oosterschelde en de Noordzee. Hierdoor ontstond er een brak water meer zonder getij. Het meer werd ingericht voor landbouw, recreatie en natuur. Met een hoog zomerpeil en een laag winterpeil werd de waterhuishouding van het meer afgestemd op zowel de landbouwfunctie als de recreatie. Dit peilbeheer is nog steeds actueel. (Rijkswaterstaat, 2007: MER Peilbesluit)

Deze waterhuishouding had helaas ook een keerzijde. Het onnatuurlijke verloop van hoog water in de zomer en laag water in de winter, de aanvoer van voedselrijk water uit de omliggende polders en de aanzienlijke schommelingen in het zoutgehalte van het water leidden tot problemen met de waterkwaliteit en een verstoring van het ecosysteem. Een voorbeeld hiervan is de sterke algenbloei. Ook vallen bij de overgang naar het lage winterpeil de oevers droog, wat zorgt voor dode planten met stankhinder als gevolg. Daarnaast is het in de winter lastig voor schepen de havens te bereiken. Een eerste oplossing is het doorlaatmiddel de Katse Heule in 2004, waardoor de waterkwaliteit al sterk is verbeterd.

In 2005 kwam de Startnotitie voor de MER uit, waarna in 2007 het ontwerp peilbesluit volgde.



Afbeelding 4.2.1a: Plan en studiegebied Peilbesluit Veerse meer. (Bron: Projectgroep MER Peilbesluit Veerse meer, 2007)

Complexiteit van het project

Het aantal betrokken actoren is groot. De omringende gemeenten en Rijkswaterstaat zijn betrokken en diverse belangenorganisaties zoals de Hiswa, ZLTO en de Recron:

Betrokken partijen	Formele opstellers					Overlegpartners	
	Bevoegd gezag	Initiatiefnemer	Bestuurlijke driemanschap	Projectgroep/opstellers	Adviesgroep waterbeheer	Coördinatiegroep Veerse Meer	Stuurgroep Rondon het Veerse Meer
Rijkswaterstaat Zeeland		X	X	X	X	X	X
DGW	X						
RWS-RIKZ				X	X		
RWS-Bouwdienst				X			
RWS-Inspraakpunt				X			
Provincie Zeeland		X	X	X	X	X	X
Waterschap Zeeuwse Eilanden			X		X	X	X
Gemeente Noord-Beveland						X	X
Gemeente Goes						X	X
Gemeente Middelburg						X	X
Gemeente Veere						X	X
Kamer van Koophandel						X	X
Staatsbosbeheer							X
Vereniging Natuurmonumenten							X
Breed Overleg Deltawateren							X
Hiswa							X
Recron							X
MKB/Horeca							X
ZLTO/Vekabo							X
Zeeuws Particulier Grondbezit							X
Ver. van Veerse Meer Vissers							X
Zeeuwse Milieufederatie							X

Tabel 4.2.1b: Betrokken partijen Peilbesluit Veerse meer. (Bron: Projectgroep MER Peilbesluit Veerse meer, 2007)

De actoren die belang hadden bij het peilbesluit en waren bijna allemaal georganiseerd en hadden een groot financieel belang bij het besluit. Dit maakte de impact van het project erg groot. Individuele burgers hadden nauwelijks belangen, voornamelijk de shareholders waren vertegenwoordigd. Zoals vermeld in 3.3. maak ik hierin geen onderscheid. De actoren waren groot in aantal en divers van aard, wat het project vrij complex maakte. Nog complexer was dat de belangentegenstellingen enorm waren. Iedere groep was gebaat bij een ander peil. Landbouwers wilden bijvoorbeeld een laag peil. Als het water laag staat kan er immers meer regenwater in het meer. Bij een hoog peil loopt het land bij hevige regenval onder en kan de oogst bederven. De meeste recreatieondernemers staan hier lijnrecht tegenover en willen juist een hoog peil, zodat het watersportseizoen kan worden verlengd en de boten niet vastlopen. Echter, als het peil in de winter lager is, kunnen de beheerders van de havens hun steigers beter onderhouden. Natuurverenigingen zijn verdeeld, afhankelijk

van waar de aandacht naar toe gaat. Over het algemeen zijn zij voorstander van een hoog peil.

De informatie die gepresenteerd is, is zeer verschillende geïnterpreteerd. In het bijzonder was er verschil van mening over hoeveel waarde er aan iets gehecht moest worden in de kosten-batenanalyse. Alle beschikbare informatie die er was is telkens bij verschijning gepresenteerd, ook de achterliggende stukken.

De landbouw is van oorsprong sterk georganiseerd, en de diverse landbouwbedrijven komen samen in de Zuidelijke Land- en Tuinbouw organisatie (ZLTO). Deze organisatie en boeren in Zeeland in het algemeen hebben in het verleden veel te maken gehad met ontpoldering. Over het algemeen maken zij veel gebruik van het informele circuit en hebben ze veel contacten binnen gemeenteraden en Provinciale Staten. De landbouwlobby in Zeeland als geheel is in het verleden vaak groot en invloedrijk geweest. Meerdere malen hebben zij de gang naar de politiek weten te vinden en hun stempel kunnen drukken op beslissingen. Natuurorganisaties lijken afwachtender, het zou kunnen dat zij denken dat hun belangen door de politiek al goed behartigd worden.

Randvoorwaarden

De beleidsruimte was aanwezig, maar wel was vooraf duidelijk dat het peil tussen bepaalde waarden moest zitten. Geld speelde ook een rol. Niet alle opties waren mogelijk, zoals baggeren. Echter, binnen deze waarden was er wel veel speling. Vooral als het ging om de seizoenswisselingen: wanneer wordt welk peil ingesteld. De projectleider heeft aan het begin van het proces een plan van aanpak gemaakt met daarin verwerkt het idee om burgers te betrekken. Dit is voorgelegd aan de betrokken partijen in de stuurgroep. De projectleider heeft zo tevens rekening willen houden met de tijden dat boeren moeten oogsten en zaaien.

Het bestuurlijk commitment lag lastig. Een gedeputeerde heeft na het formele proces toezeggingen gedaan aan de landbouw over compensaties en het verdere verloop en verstoorde zo het proces. Tevens blijkt dat sinds Gedeputeerde Staten zijn gewisseld, zij eigenlijk de beslissing die door hun voorgangers is genomen niet meer steunen. Op moment van schrijven lijkt de mogelijkheid te bestaan dat de Provincie in gaat spreken op hun eigen plannen. De boeren in het gebied zien hun kans schoon en zetten de lobby nog steviger in. De openheid en eerlijkheid van het proces werd dus wel ingezet door de projectleider, maar kwam niet van iedereen terug. Aan het begin van het proces was het commitment dus nog goed, maar dit is sterk veranderd gedurende de voortgang. Er werd wel eens achteraf afgevraagd of het dan wel alle moeite waard is.

Vanuit DGW was de bemoeienis minimaal, door onder andere veel wisselingen in contactpersonen bij dit DG was er weinig contact.

4.2.2 Rol van burgers Peilbesluit Veerse meer

Alle betrokken partijen namen deel in een stuurgroep, dat zwaarwegend advies gaf aan degenen die het besluit namen. Gezien het feit dat de tegenstellingen zo groot waren, was het onmogelijk een besluit te nemen waar iedereen tevreden mee was en kwam er dus niet een eenduidig advies vanuit de stuurgroep. Wel blijkt hieruit dat burgers nauw betrokken zijn geweest bij het proces.

Gedurende het proces zijn er verschillende brainstormavonden en informatieavonden georganiseerd. Hiervoor zijn de verschillende organisaties uitgenodigd om hun mening te laten horen. Zij golden als representatief voor de mening van de betrokkenen, juist omdat de burgers georganiseerd waren. Zoals

gesteld hadden individuele burgers eigenlijk geen belang en hebben ook weinigen van hen iets van zich laten horen. De partijen werden bij elkaar gezet om begrip te creëren voor elkaars situatie en belangen. Op de informatiebijeenkomsten werden steeds de laatste rapporten gepresenteerd en kon men vragen stellen. Tevens is er gebruik gemaakt van nieuwsbrieven en een aparte website voor het project Rndom het Veerse meer, zodat er tijdig en genoeg informatie aangeboden werd. Dit alles om het proces zo open mogelijk te houden.

Het proces verliep soms lastig. Dit had niet alleen te maken met de landbouw die ook andere wegen gebruikte, maar ook door ZLTO die zelf ook bijeenkomsten organiseerde. De projectorganisaties werd hiervoor uitgenodigd, maar dit leidde niet tot een succes. Op dat moment konden er nog niet veel vragen beantwoord worden en waren er voornamelijk negatieve reacties.

Burgers werden door de projectleider gezien als adviseur en expert, omdat zij vaak technische en praktische informatie hadden waar de projectorganisatie minder verstand van had. Het ging immers vaak om situatiespecifieke informatie over bepaalde diersoorten of hoeveel ruimte boten nodig hebben. Het doel was dan ook om draagvlak te creëren en kennis uit te wisselen. Een grotere rol zoals coproduceren was hier erg lastig, gezien de grote belangentegenstellingen.

Bijzonder in dit project is de grote rol van de Provincie. Hoewel de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat het bevoegd gezag is, zijn Rijkswaterstaat en de Provincie beiden voor 50% initiatiefnemer en worden de kosten ook zo gedeeld. Dit had te maken met het overkoepelende project "Rndom het Veerse meer" dat al een Provinciale aangelegenheid was. In het communicatieplan van de Provincie (Rndom het Veerse meer, 2005) staan al richtlijnen die aangeven dat openheid in het proces een belangrijke waarde is. De lijn tussen burger en gedeputeerde is kort, voornamelijk bij de landbouw, zo bleek.

4.2.3 Projectleider Peilbesluit

Democratievisie

Voor de projectleider van het Peilbesluit geldt dat zijn ideeën redelijk overeenkomen met die van de projectleider van de A15. Hij stelt namelijk dat burgers altijd betrokken moeten worden bij besluitvorming als zij daar belang bij hebben. En belang hebben ze eigenlijk altijd. Hij vindt dat als er een aantal miljoen euro overheidsgeld wordt uitgegeven, dit burgers aan gaat. Het betrekken van burgers heeft volgens hem altijd een meerwaarde, "ook al gaat het om een natuurgebied dat je drie meter onder water zet en waar niemand iets van merkt". Het is volgens hem niet aan beleidsmakers om te bepalen wanneer je burgers betreft, je moet je beslissingen altijd toetsen en een gesprek aangaan met de maatschappij. Wel vindt hij het belangrijk dat de groep representatief is, zoals bij het Peilbesluit het geval was. Als dit bij een ander project niet het geval zou zijn, zijn er methoden om toch een representatieve groep te krijgen. Zijn visie zou geschaard kunnen worden in het participatieve model, neigend naar het collectieve model.

Competenties

Aan kennis en ervaring ontbreekt het ook deze projectleider niet. Hij is eerder betrokken geweest bij natuurontwikkelingsproject "Plan Tureluur", waarbij er met verschillende natuur- en milieuorganisaties gezamenlijk een plan werd opgesteld en landbouwers wier land het betrof intensief werden betrokken (Kwadijk, F., H.W. Waardenburg & A.J.M. Meijer, 1990). Verder zegt hij thuis een boek vol methoden te hebben die gebruikt kunnen worden bij interactieve beleidsvorming

en vaak met deskundigen te praten over dit onderwerp. Tevens is hij afkomstig van de afdeling communicatie & strategie bij Rijkswaterstaat Zeeland, een afdeling die burgerparticipatie hoog in het vaandel heeft staan.

Uit de enquête blijkt dat de projectleider 15 punten scoort en dus lichtelijk neigt richting procesmanagement. Opvallend is dat hij van mening is dat hij graag meetbare afspraken maakt en deze vastlegt en waarde hecht aan het vastleggen van inhoudelijke doelen en dat dit overeen komt met de projectleider bij de A15. Verder viel op dat hij geen verschillende antwoorden gaf ten aanzien van het specifieke project (Peilbesluit) of in het algemeen. Dit zou suggereren dat hij bij alle projecten hetzelfde zou handelen.

Stijl

Naar aanleiding van deze antwoorden, blijkt dat deze projectleider, net als de projectleider van de A15 erg veel waarde hecht aan het betrekken van burgers en hier dan ook zelf achteraan zal gaan. Zelf denkt hij dat hij hierom ook op dit project is gezet en dat het geen toeval was of een kwestie van beschikbaarheid. Hij is hierin erg proactief, doordat hij zelf snel aan gaf hoe het proces in te richten en niet afwachtte wat hem werd opgelegd. Zijn stijl is dus ook te typeren als faciliterend uit principe, maar meer samenwerkend door praktische redenen.

4.3 A2-passage Maastricht

4.3.1 Contextschets A2-passage

De A2-passage is een Noord-Zuid Rijksweg die dwars door de stad Maastricht ligt. Zowel het doorgaande verkeer als het lokale verkeer maakt gebruik van de A2-passage. Fietzers, voetgangers en lokaal autoverkeer kruisen de internationale doorgaande route en de bereikbaarheid van de stad heeft flink te lijden. Uit onderzoek blijkt dat Maastricht één van de slechtste scores heeft op dit gebied. Dit heeft negatieve gevolgen voor de economische ontwikkeling van de regio en zorgt tevens voor onveilige situaties.

De steeds verder toenemende verkeersdruk leidt er toe dat de doorstroming op de A2-passage steeds groter wordt en de kwaliteit van de leefomgeving rondom de weg steeds verder afneemt. Zo is er sprake van steeds meer geluidsoverlast en slechter wordende luchtkwaliteit, maar ook een toename van de barrièrewerking van de weg tussen Oost en West Maastricht. (Rijkswaterstaat directie Limburg, 2004)



Afbeelding 4.3.1: A2-passage Maastricht. (Rijkswaterstaat directie Limburg, 2004)

Het project kent een lange geschiedenis. Eigenlijk speelt het probleem al een jaar of 40, maar concrete oplossingsrichtingen zijn in de jaren '80 begonnen. Op 13 januari 1982 is door de Minister van Verkeer en Waterstaat besloten de doorstromingsproblematiek op de A2 op te lossen. Een uitspraak van de Europese commissie in 1992 echter, had tot gevolg dat hiertoe een mer-procedure doorlopen moest worden. Deze is opgestart door de publicatie van een startnotitie in 1995. In 1996 werd dit onderzoek helaas stilgelegd vanwege andere prioriteiten vanuit de Rijksoverheid.

Hierna is op verzoek van de regio het project wel opgenomen in de PPS-tabel van het MIT, categorie 3a. Dit betekent dat het project in principe alleen nog verder uitgewerkt kan worden door een vorm van Publiek Private Samenwerking. Hiertoe is een verkennend onderzoek verricht naar een duurzame oplossing, waarbij niet alleen gekeken werd naar de doorstroming, maar ook naar de verbetering van de bereikbaarheid van Maastricht en de leefomgeving in de omliggende wijken. Uit dit rapport volgt dat het mogelijk is een haalbare oplossing te bereiken door PPS.

Op basis hiervan is op 15 januari 2003 een bestuursovereenkomst getekend door de Minister van V&W, de gemeenten Maastricht en Meerssen en de Provincie

Limburg. Vanaf toen is er begonnen met de startnotitie, die in 2004 klaar was. Op basis hiervan is er een 1^e fase mer opgesteld die in 2005 ter inzage lag. Op basis hiervan is wederom de keuze gemaakt voor een tunnel. Hierna wordt aan diverse marktpartijen gevraagd een concreet plan te ontwikkelen voor de infrastructuur, binnen de vooraf gestelde eisen en budget, die in de tweede fase van het milieu effect rapport op hun effecten onderzocht worden. Hieruit volgt een Ontwerp Tracébesluit en een Tracébesluit.

Complexiteit van het project

Bij het project zijn veel actoren betrokken. Vier verschillende overheden (Maastricht, Meerssen, Provincie Limburg en Rijkswaterstaat) en diverse belangenorganisaties. Op moment van schrijven zijn er ook marktpartijen betrokken, maar die hebben hiervoor geen invloed gehad. De bewonersorganisaties hebben zich verenigd in een overkoepelend buurtenplatform met een onafhankelijke voorzitter. Deze voorzitter zit de vergaderingen met de verschillende buurten voor en fungeert als contactpersoon tussen burgers en projectbureau. Het initiatief voor een dergelijke voorzitter kwam van de gemeente, de voorzitter is hier dan ook bij in dienst. Zelf woont hij niet in één van de wijken, maar ziet hij zichzelf voornamelijk als schakel tussen gemeente en projectorganisatie enerzijds en bewoners anderzijds.

Naast het buurtenplatform neemt een aantal bewoners deel in andere belangengroeperingen zoals een Vereniging van Eigenaren of actiegroepen. De belangen staan niet recht tegenover elkaar, het is meer een kwestie van waar de aandacht naar toe gaat. Dit is afhankelijk van de wijk waarin iemand woont, maar ook zijn eigen opvattingen. Het is dan ook niet zwart-wit te zeggen dat de bewoners van wijk x een bepaalde mening hebben. Niet alle burgers doen even actief mee of denken meer aan algemene waarden zoals behoud van natuur. Zo richt de buurtraad van Limmel zich vooral op de plek waar een afslag naar een bedrijventerrein wil, en hebben de inwoners van Wyckerpoort te maken met mogelijke sloop van hun woningen.

De impact van het project is enorm, het gehele plan treft bewoners direct. Hoewel nog niet begonnen is met de uitvoering, is nu al duidelijk dat de gevolgen voor bewoners erg groot zullen zijn. Een aantal woningen wordt gesloopt om ruimte te creëren voor een tunnel, andere bewoners krijgen jaren lang overlast door de bouw. De verwachting is dat door de aanleg van de tunnel de geluidsoverlast zal verminderen en daar waar de uitgang van de tunnel niet is, zal de luchtkwaliteit verbeteren. Een aspect dat de impact zeer vergroot is dat met het project de mogelijkheid werd geschapen om de achterstandswijken aan te pakken. Het project staat dus niet op zichzelf en is een mogelijkheid voor de wijken om grote verbeteringen te ervaren. Doordat Minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie Maastricht Noordoost opnam in de lijst van 40 wijken die worden aangepakt, gaf dit een extra impuls voor de bewoners en een extra impact van het project.

Interpretatie van informatie is een belangrijk punt gebleken bij dit project. Er is een aantal sceptici geweest die de beschikbare informatie niet vertrouwden, vooral omdat de keuze voor de tunnel al was gemaakt. Volgens hen is de informatie gekleurd om er voor te zorgen dat de tunnel als beste variant uit de bus zou komen. Bewoners gaven tevens aan een echte probleemanalyse te missen. De startnotitie werd door sommigen als onvoldoende gezien. Ook is volgens de VvE van de te slopen woningen niet altijd alle informatie openbaar gemaakt en lijkt er informatie bewust te zijn achter gehouden. Volgens de projectorganisatie gebeurt dit alleen om concurrentieredenen bij de aanbestedingsfase die momenteel bezig is.

Voordat de startnotitie uitkwam zijn er enkele informatieavonden geweest en mogelijkheden voor burgers om hun ideeën weer te geven. Hier is toen verder geen gevolg aan gegeven, aangezien de Rijksoverheid besloot andere prioriteiten te stellen. Het project had dus een geschiedenis en het proces van burgerparticipatie had alle schijn tegen. Immers, eerdere inspanningen van bewoners waren nutteloos en de keuze voor een tunnel was al gemaakt. De onderzoeken waren meer een toets of echt de goede keuze was gemaakt.

Het blijkt dat het proces zich omgeeft met verschillende meningen. Niet alleen inhoudelijk maar ook zeker over het proces. Waar sommigen overwegend positief zijn (ook burgers), zijn anderen kwaad en vermoedden zij een oneerlijk proces. Dit maakt het proces onoverzichtelijk.

Randvoorwaarden

De beleidsruimte omtrent de weg zelf was niet erg groot. Er waren meerdere opties, maar in feite was het bestuurlijk commitment aan de tunnel. Dit maakte dat wellicht in theorie er nog ruimte was voor andere varianten, maar dat er in de praktijk eigenlijk geen andere optie dan de tunnel uit kon komen, tenzij de onderzoeken duidelijk anders uitwezen. De beleidsruimte voor burgers was er voornamelijk ten aanzien van de aspecten er omheen, zoals op- en afritten en schadevergoedingen. Het ging dus meer om de details en de inpassing en niet zo zeer om welke variant er was.

Het bestuurlijk commitment aan het proces was groot, verschillende overheden zijn nauw betrokken bij het proces en maken deel uit van het projectbureau. Doordat de gemeente Maastricht al eerder ervaring had met buurtgericht werken, waren deze lijnen kort en verliep de communicatie in beginsel soepel. Maar aangezien het bestuurlijk commitment aan de tunnel was, stond eigenlijk al vast dat er gekozen zou worden voor een tunnelvariant, tenzij er steekhoudende argumenten vanuit bewoners zouden komen zoals het voorkomen van een zeldzame diersoort.

Tijd speelde een belangrijke rol in het proces. Doordat verschillende procedures naast elkaar liepen moest alles precies in elkaar passen. Hoewel het project tot nu toe wel een lichte vertraging heeft opgelopen, zit de vaart goed in het proces en wordt dit als belangrijk gezien.

4.3.2 Rol van burgers A2-passage

Het geheel van burgerparticipatie is ingegeven door de gemeente Maastricht, die al ervaring had op het gebied van buurtgericht werken. Bijzonder aan dit project is dat er in feite drie procedures naast elkaar lopen: de tracé/mer-procedure, de ruimtelijke ordeningsprocedure (de bestemmingsplanprocedure) en de aanbestedingsprocedure. Dit zorgt ervoor dat het project sneller kan verlopen. Het is erop gericht marktpartijen zo vroeg mogelijk in te schakelen om in onderlinge concurrentie het beste plan te maken voor een van tevoren vastgesteld budget. De aanbesteding wordt zo een wedstrijd op kwaliteit in plaats van op prijs. Degene die het beste plan maakt, rekening houdend met het programma van eisen en een ambitiesdocument daar bovenop, gaat het project uitvoeren. Helaas zorgt deze vervlechting van procedures ervoor dat het proces ingewikkelder wordt dan normaal. Een duidelijk schema van de procedures vindt u in bijlage IV.

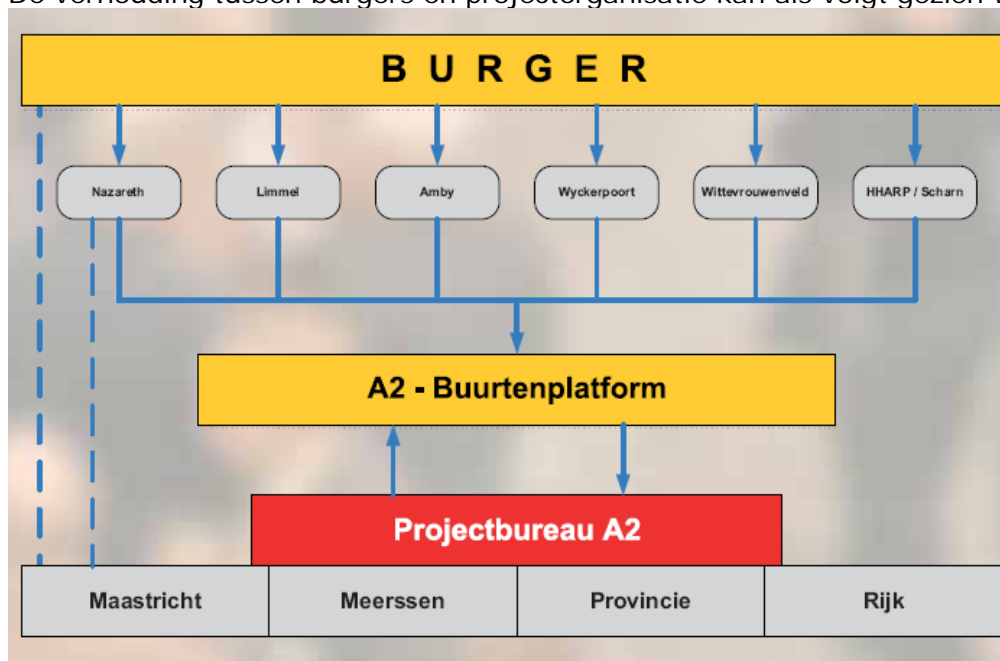
Wat betreft 'formele' bijeenkomsten zijn er tot nu toe twee momenten geweest. De eerste was de inspraak op de Startnotitie, die wettelijk verplicht is. Daarna werd besloten om consultatie op de 1^e fase mer te houden. Dit was niet verplicht, maar werd gezien als een belangrijke toegevoegde waarde. De commissie mer

raadde dit ook aan. Opvallend is dat volgens de projectorganisatie onder consultatie wordt verstaan een "terugkoppeling van de integrale plannen naar bewoners, ondernemers, en andere belanghebbenden" (Projectbureau A2 Maastricht, 2006)

Over een rol van burgers en hun invloed wordt niet gesproken. Op de startnotitie kwamen ongeveer 50 reacties, terwijl de 1^e fase mer ongeveer 400 reacties opleverde, getekend door ongeveer 3000 mensen. Het vervolg van dit proces is dat er nog twee keer de mogelijkheid voor burgers is om in te spreken: als de plannen van de marktpartijen bekend worden en op het ontwerp tracébesluit en het ontwerp bestemmingsplan.

Naast de formele bijeenkomsten is er een aantal informatiebijeenkomsten geweest tussen de projectorganisatie, gemeente en de buurtraden om vragen te stellen en informatie aan te dragen. Omwonenden werd om hun mening gevraagd en vaak werden door de projectorganisatie toezeggingen gedaan voor de inpassing van een deel van de weg. Dit contact verliep echter alleen via de buurtraden en niet via individuele burgers. De projectorganisatie koos ervoor om de buurtraden aan te grijpen als vertegenwoordigers van de bewoners. Bijeenkomsten voor iedereen zijn er dus weinig geweest, in feite alleen voor en bij formele momenten in het proces. Verder zijn er regelmatig nieuwsbrieven verspreid, waarbij wél iedereen die belangstelling had geïnformeerd werd, hoewel er door sommigen geklaagd werd dat niet iedereen elke nieuwsbrief kreeg.

De verhouding tussen burgers en projectorganisatie kan als volgt gezien worden:



Afbeelding 4.3.2: Relatie projectbureau en burgers. (Bron: website gemeente Maastricht)

Burgers kregen tijdens dit proces de rol van geconsulteerde gesprekspartner. Dit bleek uit de invloed die zij hebben gekregen en de manier waarop zij de mogelijkheid kregen tot meedenken. Er werd niet van tevoren gecommitteerd aan de uitkomst van de bijeenkomsten, zo bleek uit het proces en de communicatie, dus het was voor de projectorganisatie of het bestuur niet verplicht om hier ook iets mee te doen. De bedoeling was ook dat dit duidelijk was naar de burgers, maar in de praktijk bleek dat sommigen hun aandeel te klein vonden en dat er niet met alle belangen even veel rekening gehouden is.

Uiteindelijk hebben de bewoners wel invloed gehad op de plannen. Bijvoorbeeld de plek van de afslag naar het bedrijventerrein bij Limmel is zó geplaatst dat bewoners hier erg tevreden mee waren. De invloed is dus tot nu toe redelijk geweest, maar het proces en de communicatie naar burgers is niet zó opgesteld dat de projectorganisatie echt advies wilde en daar ook nadrukkelijk iets mee zou doen.

4.3.3 Projectleider A2-passage

In de loop der jaren zijn er veel wisselingen geweest in de bezetting van de projectorganisatie. De functie van projectmanager is inmiddels door drie personen vervuld en ook de projectleiders zijn al gewisseld. De huidige projectmanager, is pas sinds oktober 2006 in functie en houdt zich dus voornamelijk bezig met het aanbestedingsproces. Samen met de communicatieadviseur houdt hij wel het contact met burgers.

Echter, de projectleider planologie van Rijkswaterstaat, die zich voornamelijk bezighield met de infrastructuur is aanwezig geweest bij de hoorzittingen van de 1^e fase mer. Hij stond dan ook bekend als 'projectleider' en degene die contact had met bijvoorbeeld het Inspraakpunt over de inspraakreacties en het organiseren van de hoorzitting. Tevens is hij de ontwerper van het proces (in samenspraak met de gemeente) met de ingebouwde inspraak- en consultatiemomenten en verantwoordelijk voor het soepel verlopen van de procedures.

Deze constructie is bijzonder als hij vergeleken wordt met de structuur van de projectorganisatie van de Zuiderzeelijn (zie 4.5), waar er één projectleider was, werkend onder een projectmanager, die zich bezig hield met proces en besluitvorming. In deze constructie was dat niet zo en zijn de beslissingen omtrent burgerparticipatie dus verdeeld.

Omdat de projectleider planologie de ontwerper is van het proces en de meeste grote keuzes heeft gemaakt en de momenten voor burgerparticipatie heeft 'ingebouwd', ben ik van mening dat zijn mening hier centraal staat

Democratievisie

De projectleider is van mening dat het intensief betrekken van burgers bij een proces lastig is en veel nadelen met zich meeneemt. Er moet volgens hem echt een meerwaarde zitten in het organiseren van een meer open plan proces, en dat is niet altijd mogelijk. Het heeft, volgens hem, weinig nut om een heel open plan proces te organiseren als de beleidsruimte zo klein is als hier het geval is. Je geeft dan de verkeerde indruk, namelijk dat alles nog open ligt. Het heeft dus alleen nut als je burgers al aan het begin kan betrekken, bij de probleemanalyse. Hier speelt echter mee dat bijna geen enkel project nieuw is, elk project is besmet en heeft een voorgeschiedenis. Dit noemt hij een reden om het niet te doen. Ook noemt hij als nadeel dat burgers wel eens 'participatiemoe' kunnen worden. Bij dit project was in het verleden al aan burgers om hun mening gevraagd en de projectleider geeft aan dat burgers dan wellicht geen zin meer hebben om later nog veel tijd in het proces te steken. Zijn democratievisie is dus principieel wel participatief, maar door omstandigheden is hij van mening dat representatieve model vaak beter werkt in de praktijk.

Competenties

De projectleider heeft, vooral in vergelijking met de vorige twee, weinig affiniteit met intensieve burgerparticipatie. Hij was afkomstig van een ingenieursbureau en had dus nog niet zo veel te maken gehad met ruimtelijke projecten en was vooral gespecialiseerd in de technische kant van het project. Hij heeft niet zo veel

ervaring met burgerparticipatie bij andere projecten en daarom was er weinig reden om kennis op te doen en zich te verdiepen in mogelijke methoden.

Uit de enquête kwam dat de projectleider 17 punten scoorde en daarmee precies in het midden van project- en procesmanagement zat. Ook hier bleek vooral het vastleggen van afspraken en het stellen van inhoudelijke doelen van groot belang (beiden gewaardeerd met 5 punten). Bij dit project was dat wellicht nog meer van belang, gezien de ingewikkelde procedures die gevolgd werden en nauw op elkaar aansloten. Voortgang werd dus gezien als een belangrijke waarde in dit proces.

Stijl

De projectleider van de A2-passage kenmerkt zich door een afwachtende, reactieve houding. Bij het opstellen van het procesontwerp is een vergaande vorm van burgerparticipatie en daarbij behorende methodes nooit een optie geweest en nooit besproken. In feite is hier ook nooit zo heel uitgebreid over nagedacht. Dit leek de meest logische manier om burgers te betrekken bij dit project, gezien de eerdere ervaringen met het benaderen van wijken. Competenties en democratievisie sturen dan ook niet aan tot het intensief betrekken van burgers bij de besluitvorming. Hoewel de projectleider principieel wel vindt dat je burgers altijd moet betrekken, is het in de praktijk vaak moeilijk een uitgebreid burgerparticipatieproces aan te gaan. Zijn stijl is te typeren als een open autoritaire stijl.

4.4 Terpenplan Overdiepse Polder

4.4.1 Contextschets Terpenplan

Toen in 2000 de bewoners, allen agrariërs, van de Overdiepse Polder een brief op de mat kregen met daarin de boodschap dat hun gebied zou worden gebruikt in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier (het afvoeren van extra rivierwater), besloten ze zich niet defensief op te stellen, maar zelf met een plan te komen. In plaats van weg te gaan uit het gebied ontworpen zij in samenwerking met het Habiforum een terpenplan. Dit betekent dat zij eenmaal per 25 jaar een overstroming van hun land accepteren als de 16 woonhuizen op terpen worden gezet. Bijzonder is dat niet Rijkswaterstaat de trekker is, zoals bij andere Ruimte voor de Rivier-projecten, maar de provincie Noord-Brabant.



Afbeelding 4.4.1: Overdiepse Polder. (Bron: Provincie Noord-Brabant, gemeente Waalwijk en gemeente Geertruidenberg, 2006)

In 2003 boden zij het plan officieel aan aan de Provincie Noord-Brabant en waren zo Rijkswaterstaat voor. Gezien de effectiviteit van het plan, het draagvlak en de houding van de bewoners gaf de staatssecretaris het project in de zomer van 2004 de status van koploper: een project dat, vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de PKB in 2006, al kon starten met een gedetailleerde planstudie. Hierdoor kon de uitvoering zo snel mogelijk van start gaan. (Provincie Noord-Brabant, gemeente Waalwijk en gemeente Geertruidenberg, 2005)

Eind 2005 is de Startnotitie SMB (strategische milieubeoordeling)/MER uitgekomen. Hierna is er onderzoek gedaan naar de (milieu)effecten van een aantal alternatieve inrichtingsplannen. De resultaten zijn samengevoegd in een Projectnota/MER en bijbehorende Adviesnota. De Provincie adviseert de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (het bevoegd gezag) nu om in te stemmen met het voorkeursalternatief, dat de steun heeft van de bewoners, en hoopt snel aan de slag te kunnen met het uitwerken van dit alternatief. De bedoeling is om medio 2008 het projectplan gereed te hebben, zodat er na de wettelijke procedures in 2010 met de uitvoering gestart kan worden.

Complexiteit van het project

Het aantal betrokken actoren bij het proces is groot, voornamelijk als het gaat om overheidsinstanties. Ten eerste de Provincie, die zich in dit project opstelde als trekker. Daarnaast waren er drie poten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken: Rijkswaterstaat Zuid-Holland, de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier en DGW. Verder had het waterschap Brabantse Delta en de gemeenten Waalwijk en Geertruidenberg een rol in het proces. Als het gaat om het vertegenwoordigen van deelbelangen spelen bijvoorbeeld de dienst domeinen van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Defensie een kleine rol. De bewoners zijn vertegenwoordigd door de bewonersvereniging Overdiepse Polder.

De belangentegenstellingen tussen de betrokken partijen zijn niet heel uiteenlopend. Vooral de deelbelangen zijn aanwezig, elke partij legt de nadruk op een ander aspect. Ook de drie poten van Verkeer en Waterstaat hadden andere deelbelangen. Het ging hier dan vooral om de inpassing en de details van het plan zoals schadeloosstelling.

Over de onderzoeken die gedaan zijn, is weinig verschil van mening geweest, dit heeft verder geen grote rol gespeeld in het proces.

De impact van het project is zeer groot. De bewoners moeten immers verhuizen of hun bedrijf wordt op terpen geplaatst. Pas vanaf 1970 is de polder ingericht en ingedeeld zoals hij vandaag de dag nog steeds is. De meeste huidige bewoners zijn hier zelf begonnen en wonen dus al tientallen jaren in deze polder. Ook weten ze al of hun kinderen wel of niet kiezen om hun agrarisch bedrijf over te nemen. Het is dus een homogene groep met een grote sociale cohesie die vanuit deze gedachte gewend is om samen te werken.

Tevens heeft een aantal bewoners ervaring met gemeenteraden en waterschapsbesturen, wat er toe leidde dat de communicatie tussen Provincie en bewoners makkelijk verliep.

Randvoorwaarden

De beleidsruimte voor bewoners was in beginsel redelijk groot, dit hing uiteraard samen met het feit dat het plan afkomstig was van henzelf. Hierom waren er nog weinig randvoorwaarden gesteld. Inhoudelijk was de enige randvoorwaarde dat het gebied eens in de 25 jaar onder moest kunnen lopen. Verder was uiteraard niet alles mogelijk, vooral technisch waren er een aantal beperkingen. Echter, toen de huidige projectleider in 2005 betrokken werd bij het project werd de beleidsruimte verkleind door de opdracht die hij mee kreeg: "realiseer een dijkverlegging met terpen waarop boeren willen wonen". Voor de bewoners bleef de beleidsruimte dus in feite bestaan, voor anderen werd de beleidsruimte ingeperkt.

Het bestuurlijk commitment was groot, DGW gaf de trekkersrol van het project aan de Provincie, die duidelijk achter de plannen van de boeren stond. Dit deden zij ten eerste om te experimenteren met deze vorm en ten tweede omdat de boeren zelf al in eerste instantie naar de Provincie waren gekomen. Wat het bestuurlijk commitment verhoogde is het feit dat het project een koploperproject werd en dus meer aandacht kreeg in de media. Dit betekende dat als het project niet op genoeg steun kon rekenen en zou mislukken, dit een prestigenederlaag voor het Rijk zou betekenen.

4.4.2 Rol van burgers Terpenplan

In de ambtelijke begeleidingsgroep, waarin alle ambtenaren van de betrokken organisaties zitten, nemen ook twee vertegenwoordigers van de

bewonersvereniging zitting. In de stuurgroep zitten van deze organisaties, behalve de bewonersvereniging, de bestuurders. Dat de bewoners in de ambtelijke begeleidingsgroep zitten, heeft als gevolg dat zij alle stukken kunnen inzien. In deze groep worden de besluiten voorbereid en voorgelegd aan de stuurgroep. Er is dus sprake van een goede communicatie naar de bewoners en een grote betrokkenheid.

Gedurende het proces zijn de bewoners dus erg nauw betrokken en zijn zaken steeds overlegd en terug gekoppeld. Naar mate de plannen concreter werden, is er wel steeds meer regie vanuit de Provincie gekomen en is hun rol dus tijdens het proces veranderd van initiatiefnemer naar samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid. De opdracht van de projectleider is immers een plan te realiseren waarop boeren wilden wonen en dus vormen bestuurders en burgers samen het beleid. Echter, wat betreft de details van het project die verder geen impact hebben op burgers, beslissen de Provincie en het Rijk gezamenlijk en hebben burgers dus een kleinere rol, namelijk die van adviseur. Ook hier hebben de bewoners dus verschillende rollen gekregen, afhankelijk van het niveau waarop de beslissingen werden genomen.

4.4.3 Projectleider Terpenplan

De projectleider van het Terpenplan is, in tegenstelling tot de voorgaande projectleiders, niet werkzaam bij Rijkswaterstaat maar bij de Provincie Noord-Brabant. Hij is pas sinds 2005 bij het project betrokken toen de planstudie van start ging en in feite waren toen de meeste beslissingen omtrent burgerparticipatie al genomen. Het was ondenkbaar om vanaf toen plotseling de bewoners te negeren. Vóór die tijd was er een andere projectleider, die zich niet fulltime kon bezig houden met dit project, vooral niet toen de planstudiefase begon. Toen is er dus een andere projectleider gekomen.

Democratievisie

De projectleider is van mening dat de gekozen Tweede Kamer vaak niet genoeg is. Hij denkt hierbij niet in idealen, maar denkt vooral praktisch en in oplossingen. Het betrekken van burgers kan een grote toegevoegde waarde hebben, maar wel acht hij het van belang dat besluiten rationeel en consistent blijven. Een kleine groep mag nooit onder het mom van democratie het grote belang frustreren. Burgers hoeven niet altijd betrokken te worden volgens hem, dit ligt aan de omstandigheden. Representativiteit vindt hij belangrijk en het scheppen van de juiste verwachtingen. Zijn democratievisie valt dus binnen het participatieve democratiemodel.

Competenties

Hoewel de projectleider wel wat ervaring heeft met burgerparticipatie bij eerdere projecten, is dit veruit de meest vergaande vorm. Zoals gesteld vindt hij dat burgers niet altijd bij elk project zeer intensief betrokken hoeven te worden en dit heeft hij dan ook nooit zelf eerder zo voorgesteld. Ook hier blijkt, net als bij eerdere beschrijvingen van competenties, dat als iemand de innerlijke overtuiging mist dat intensieve burgerparticipatie een grote toegevoegde waarde kan zijn en vaak kan worden toegepast, hij hier ook minder snel mee in aanraking zal komen en dus in mindere mate kennis en ervaringen zal ontwikkelen.

Uit de enquête blijkt dat de projectleider 15 punten scoort en dus wederom geen extreme neiging heeft richting project- of procesmanagement. Burgers betrekken acht hij belangrijk, zolang dit kan binnen de omstandigheden en burgers zelf ook bereid zijn mee te werken. Inhoudelijke doelen worden graag vastgelegd en gedurende het proces gevolgd, omdat er nu eenmaal procedures zijn die gevolgd moeten worden.

Stijl

De stijl van de projectleider is hier eigenlijk van minder belang voor het procesontwerp en de plaats van burgerparticipatie hierin, aangezien hij zelf niet veel keuzes heeft kunnen maken. Ondanks dit blijkt wel dat hij een duidelijke mening heeft, maar dat deze niet heel extreem één bepaalde kant op gaat. Burgers moeten wel betrokken worden en kunnen een toegevoegde waarde zijn voor het proces en de inhoud, maar dit kan niet altijd en is afhankelijk van de situatie. Zijn stijl is dan ook te omschrijven als open autoritair.

4.5 Structuurvisie Zuiderzeelijn

4.5.1 Contextschets Zuiderzeelijn

Het idee voor een Zuiderzeelijn komt voort uit het Langmanakkoord, dat in 1998 werd gesloten door het Kabinet en de Noordelijke Provincies (Rijkswaterstaat, 2006b). Dit akkoord is tot stand gekomen vanuit de constatering dat het Noorden economisch achterbleef in vergelijking met de rest van Nederland. In dit akkoord is, naast andere maatregelen, opgenomen dat een snelle Zuiderzeelijn de regionale economie zou kunnen versterken en dat er wordt gestreefd naar een start van de uitvoering vóór 2010.



Afbeelding 4.5.1: Zuiderzeelijn. (Bron: Rijkswaterstaat, 2006b).

Als vervolg op dit akkoord is er in 2000 en 2001 een verkenning naar de Zuiderzeelijn uitgevoerd. Op basis hiervan heeft het kabinet eind 2001 een bedrag van 2,73 miljard gereserveerd en is er een planstudie gestart.

Naar aanleiding van kostenoverschrijdingen op de HSL-Zuid en de Betuweroute is door de Tweede Kamer een onderzoekscommissie ingesteld. Deze Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten concludeerde dat de besluitvorming en beheersing van grote projecten verbeterd moest worden en ontwikkelde daarvoor een toetsingskader. De Zuiderzeelijn werd daarna door de TCI aangemerkt als 'groot project' en concludeerde na toepassing van het toetsingskader:

"Het is thans niet het moment om een verantwoord besluit te nemen over de uitwerking van de Zuiderzeelijn in een trajectnota, omdat er nog te veel vragen liggen over nut- en noodzaak van het project en er te weinig zicht is op de ruimtelijke en economische meerwaarde van het project. De Tweede Kamer beschikt daarmee niet over de relevante informatie die noodzakelijk is om een positief besluit te nemen." (Rijkswaterstaat, 2006b: 15)

De Tweede Kamer stemde hier mee in en het Kabinet heeft toen aangegeven de procedure van het project zodanig aan te passen dat er een besluit kan worden genomen over de nut- en noodzaak van het project en conform het kader van de TCI een Structuurvisie op te stellen. In juni 2005 werd het plan van aanpak hiervoor goedgekeurd door de Tweede Kamer en in april 2006 was de Structuurvisie af. Op basis van de Structuurvisie heeft het Kabinet op 13 april 2006 besloten niet door te gaan met het onderzoek naar de Zuiderzeelijn en te kiezen voor andere maatregelen. Na een motie van de Tweede Kamer is echter besloten om een andere variant nader te onderzoeken. De toekomst van de

Zuiderzeelijn is onzeker. De verkiezingen van november 2006 hebben de politieke verhoudingen veranderd en de huidige voorspellingen verschillen enorm. Waar sommigen nog hoop zien voor de komst van de Zuiderzeelijn, zijn andere sceptisch en somber gestemd.

Complexiteit van het project

Zoals te lezen is het project zeer omvangrijk. Niet alleen door het budget dat beschikbaar werd gesteld, ook het aantal partijen en de verschillende belangen maken het project zeer complex. Verschillende overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, natuurverenigingen, burgers en vakbonden waren betrokken. Opvallend was dat ook hier verschillende overheden verschillende belangen hadden. De Noordelijke Provincies waren voor een groot gedeelte allemaal voorstander van de Zuiderzeelijn terwijl andere organisaties, zoals natuur- en milieuorganisaties voornamelijk het beschermen van het gebied prioriteit vonden hebben.

De impact van het project voor de betrokken actoren was groot. Dit gold in het bijzonder voor het Noorden. Volgens hen zou de Zuiderzeelijn een grote impuls geven aan de economie van het Noordelijk deel van Nederland en was dit hard nodig, gezien het feit dat dit deel al jaren werd achtergesteld. Het lastige was echter dat nog moeilijk te bepalen was hoe groot de impact voor bijvoorbeeld omwonenden of de natuur zou zijn. Er was ten tijde van de Structuurvisie immers nog geen sprake van in detail bekijken waar de Zuiderzeelijn zou komen te liggen, langs welke huizen en door welke gebieden. Dit weerhield mensen er echter niet van om deze antwoorden te willen krijgen en hierover hun mening te geven. De belangentegenstellingen waren dus groot, terwijl soms niet duidelijk was of deze belangen überhaupt geraakt zouden worden. De discussie ging immers alleen nog over de nut en noodzaak.

De vele onderzoeken die werden gedaan werden door verschillende mensen anders geïnterpreteerd. Dit kwam door de vele onvoorspelbare factoren die verwerkt waren en de hoeveelheid informatie die het geheel niet voor iedereen overzichtelijk maakte. Er werd getwijfeld aan de invloed op de economie in het Noorden en de efficiëntie, terwijl de Noordelijke Provincies juist de positieve argumenten aanhaalden.

De verwachtingen ten aanzien van het proces hebben een grote rol gespeeld. In de periode vóór de TCI werkte het Rijk samen met regionale partijen, terwijl in de Structuurvisiefase zich kenmerkte door een afstand tussen het Rijk en externe partijen als decentrale overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en adviesorganen. (Berenschot, 2007). Omdat er in een eerdere fase zelfs sprake was van het opzetten van een gezamenlijk projectbureau van Rijk en Noordelijke Provincies en Flevoland, was de verwachting dat er nu ook een dergelijke samenwerking zou plaatsvinden. Toen dit niet het geval bleek te zijn, resulteerde dit in een teleurstelling en spanningen.

Randvoorwaarden

Gezien de uitspraak van de TCI om het proces opnieuw te beginnen, werd besloten om het proces nu goed en grondig aan te pakken en een goede nut- en noodzaakdiscussie te starten. Van tevoren werd echter wel gesteld dat op 1 april de Structuurvisie af moest zijn en dit zorgde voor weinig flexibiliteit. De bijeenkomsten die gepland werden konden gewoon binnen de tijd doorgaan, maar er was weinig mogelijkheid om naar aanleiding hiervan bijvoorbeeld extra activiteiten te ondernemen. Tijd heeft voor het proces een zeer grote rol gespeeld en heeft ook de inhoud van de Structuurvisie bepaald. Door de openheid die er heerste omtrent het proces konden verschillende alternatieven worden aangedragen, maar door de deadline die gehaald moest worden konden deze niet

allemaal uitgebreid worden uitgewerkt. In een procesevaluatie uitgevoerd door Berenschot staat dan ook:

“De planning moest worden gehaald. Dit was in het belang van alle betrokken partijen. Dit uitgangspunt is echter moeilijk te verbinden aan een open instelling en het bewerkstelligen van draagvlak, waarbij op z'n minst de suggestie is gewekt dat er inspraak- en onderhandelingsruimte was. Noordelijke partijen gaven aan dat er weinig begrip was voor het feit dat bestuurlijke processen in de regio anders lopen dan op rijksniveau. Er was vaak onvoldoende tijd voor terugkoppeling.” (Berenschot, 2007: 17-18)

De beleidsruimte was in de fase van de Structuurvisie nog erg groot. Het ging hier immers om een probleemanalyse waarbij niet alleen alle opties voor een Zuiderzeelijn nog openstonden, ook de discussie over andere maatregelen ter bevordering van de economie in het Noorden werd gevoerd.

Het bestuurlijk commitment was groot. Gezien de politieke gevoeligheid van het project heeft het bevoegd gezag zich sterk bezig gehouden met het proces en is dit alles in goed overleg gegaan. Het was immers van groot belang het proces zorgvuldig uit te voeren, waarbij draagvlak en locatie-informatie centraal stonden.

4.5.2 Rol van burgers Zuiderzeelijn

Tijdens de Structuurvisiefase zijn inwoners vaak geïnformeerd en geconsulteerd in een vroeg stadium. Dit is gebeurd door consultatiebijeenkomsten, internetenquêtes, een internetforum en nieuwsbrieven.

In oktober 2005 zijn 15.000 brieven verstuurd naar inwoners tussen Schiphol en Groningen om mee te doen aan discussiebijeenkomsten. Deze hadden als doel informatie-uitwisseling. Het was dus van belang om niet alleen te vertellen hoe het onderzoek er voor stond, ook wilde de projectorganisatie weten welke problemen er speelden en hoe deze wellicht op te lossen waren.

Bijzonder was dat op 25 januari 2006 de Minister heeft teruggemeld aan de deelnemers hoe de resultaten van de consultatiebijeenkomsten en de enquête een plaats hebben gekregen in de Structuurvisiefase. De uitkomsten van deze activiteiten werden meegenomen in de Structuurvisie en tevens werd er in de bijlage een overzicht van de betrokken actoren gegeven en stond hierin beschreven hoe hun bijdrage is verwerkt. Er werd dus zorg gedragen voor duidelijkheid omtrent de inbedding (doorwerking) van de uitkomsten van de burgerparticipatie.

Vervolgens is in maart 2006 een aanvullende internetenquête gehouden over de uit te werken oplossingen. Hierin werden alle oplossingen zoals die zijn uitgewerkt na het vaststellen van de probleemstelling aan de geënquêteerden voorgelegd.

De gehele consultatie had een zeer open karakter, iedereen kon via de website deelnemen aan de enquête en de verslagen van de consultatiebijeenkomsten stonden vrij snel op internet.

De rol van burgers kan beschreven worden als geconsulteerde gesprekspartner. Immers, het beleid van het bestuur bleef centraal staan en het doel was voornamelijk draagvlak creëren en extra informatie te krijgen vanuit de verschillende partijen. Er werden geen bevoegdheden overgedragen aan burgers

of toezeggingen gedaan. Hier was de fase ook nog niet naar, het ging immers puur om een nut- en noodzaakdiscussie en niet om inpassingsvraagstukken.

4.5.3 Projectleider

De projectorganisatie bestond uit een projectmanager en een aantal projectleiders, waaronder een projectleider proces en besluitvorming.

Democratievisie

De projectleider stelt dat zij niet altijd voor een uitgebreid participatieproces is, maar gezien het feit dat er vóór de Structuurvisie ook al burgers betrokken waren, vond zij het logisch om dat nu weer te doen. Ze hecht meer waarde aan de volksvertegenwoordiging en vindt dat als een burger het niet eens is met een besluit, daar aangeklopt kan worden. Wel ziet zij het als verstandig dat voordat er met een voorstel naar de Tweede Kamer wordt gegaan, er onderzocht wordt hoe dit voorstel maatschappelijk gedragen wordt. Zij geldt dus als een aanhanger van het representatieve model, waarbij de input van burgers wordt gezien als één van de vele informatiebronnen.

Competenties

De projectleider had nog niet veel ervaring met heel intensieve burgerparticipatie met een grote rol voor burgers, maar het bleek wel dat zij redelijk wat kennis had ontwikkeld over de mogelijkheden en de struikelblokken. Er werd dus wel degelijk over nagedacht, waar dit bij andere projecten minder werd gedaan.

Uit de enquête bleek dat ze 16 punten scoorde en dus wederom tussen proces- en projectmanagement in zat. Draagvlak creëren werd als belangrijk gezien, net als het vasthouden aan de inhoudelijke doelen die worden gesteld. Ze acht het opzetten van een proces waarbij burgers intensief betrokken worden niet altijd als het belangrijkste. Het gaat om het vinden van een balans tussen daadkracht en de omgeving betrekken. Oog voor partijen en hun belangen is belangrijk en projectleiders moeten niet met oogkleppen op te werk gaan. Anderzijds is "de hele wereld betrekken en doorpolderen tot consensus" volgens haar ook een utopie.

Stijl

Uit het voorgaande blijkt dat de projectleider een duidelijke uitgesproken mening heeft over burgerparticipatie en de nodige kennis heeft ontwikkeld. Gezien het feit dat zij bij het project betrokken was als projectleider proces en besluitvorming, is het logisch dat zij nadenkt over hoe burgers te betrekken en in welke vorm. Ze geeft aan het proces nooit zo te hebben ingericht als van tevoren burgers niet zo sterk waren betrokken, maar ziet wel de meerwaarde van het luisteren naar burgers als bron van informatie en zal dit altijd doen, zij het niet heel uitgebreid. Vooral gezien dit laatste is haar stijl te typeren als consultatief.

Hoofdstuk 5: Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten geanalyseerd worden en zal er worden ingegaan op de analyserende deelvragen:

1. Welke keuzes heeft de projectleider gemaakt ten aanzien van burgerparticipatie?
2. Welke contextuele factoren waren van invloed op deze keuzes?
3. Welke invloed heeft de stijl van de projectleider gehad op de keuzes die de hij maakte?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal er eerst een samenvattend overzicht gegeven worden van wat er in hoofdstuk 4 is besproken. Als dit overzicht helderheid schept in het voorgaande deel, zal ik inzoomen op een aantal aspecten van deze tabel.

Ten eerste (5.2) wordt er per project kort de opvallendheden besproken.

Hierna (in 5.3) zal er worden ingegaan op welke van de besproken variabelen (context en stijl) de rol van burgers bepalen en in welke mate. Deze twee relaties kunnen in één paragraaf behandeld worden, aangezien deze met elkaar verbonden zijn. Immers, als iemand zich laat leiden door alleen de context, staat de stijl van de projectleider buitenspel.

Ten slotte komt in 5.4 naar voren welke andere factoren er van invloed bleken te zijn op de keuzes die een projectleider maakt. Het blijkt namelijk dat de eerder genoemde context en stijl niet uitvoerig genoeg aan bod zijn gekomen in het theoretisch kader, maar dat er meer en belangrijker elementen aan deze concepten zijn te definiëren.

						Context			
			<i>Complexiteit van project</i>					<i>Randvoorwaarden</i>	
Project	Actoren	Belangentegenstellingen	Informatie	Impact	Verwachtingen		Beleidsruimte	Tijdsdruk	Bestuurlijk Commitment
A15 MaVa	Veel, voornamelijk veel overheden	Niet groot	Weinig onenigheid	Groot	Geen negatieve		Groot	Normaal	Groot
Peilbesluit Veerse meer	Veel overheden en belangenorganisaties	Zeer groot	Veel onenigheid	Zeer groot	Grote lobby van de landbouw		Redelijk	Normaal	Veranderde gedurende het proces van groot naar klein
A2-passage Maastricht	Veel overheden en belangenorganisaties	Groot	Zeer veel onenigheid	Zeer groot	Eerdere sessies waarmee niets gedaan. Door eerdere keuze voor tunnel veel scepsis.		Redelijk bij inpassing, klein bij keuze voor tunnel	Groot gezien vervlechting procedures	Groot
Terpenplan	Veel overheden, slechts 1 groep burgers	Klein, wel bij deelbelangen	Weinig onenigheid	Zeer Groot	Burgers zelf ervaring met gemeenteraden		Groot voor burgers gezien opdracht projectleider	Normaal	Groot
Zuiderzeelijn	Zeer veel, overheden en belangengroepen	Redelijk	Veel onenigheid	Groot	Door proces ervoor positievere verwachtingen bij Noordelijke Provincies, niet bij burgers		Zeer groot	Zeer groot	Groot

Tabel 5.1: Projecten en hun eigenschappen

		Projectleider				Rol van burgers
Project	In dienst bij:	Democratievisie	Competenties	Stijl	Bijzonderheden	
A15 MaVa	Rijkswaterstaat	Participatief, neigend naar collectief	Veel ervaring en kennis door Infra-Lab bij N44, 19 punten	Faciliterend/Samenwerkend	Geen	Verschillende rollen: Coproduceren op details, adviseur op hoofdlijnen
Peilbesluit Veerse meer	Rijkswaterstaat	Participatief, neigend naar collectief	Veel ervaring en kennis bij oa plan Tureluur, 15 punten	Faciliterend/Samenwerkend	Geen	Adviseur
A2-passage Maastricht	Rijkswaterstaat	Participatief	Weinig praktijkervaring en kennis, 17 punten	Open autoritair	Geen projectleider verantwoordelijk voor burgerparticipatie in zijn geheel	Geconsulteerde gesprekspartner
Terpenplan	Provincie Noord-Brabant	Participatief	Niet veel kennis en ervaring, 17 punten	Open autoritair	Keuzes al eerder gemaakt door Provincie, plan van bewoners zelf	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid bij belangen van boeren, bij andere zaken die hen niet treft adviseur
Zuiderzeelijn	Rijkswaterstaat	Representatief	Wel kennis maar minder ervaring, 16 punten	Consultatief	Aparte projectleider verantwoordelijk voor proces en besluitvorming, invloed politiek erg groot	Geconsulteerde gesprekspartner

Tabel 5.1 (vervolg): Projecten en hun eigenschappen

5.2 Opvallende bevindingen

Bij de *A15* bleek dat de context zeer geschikt was voor de aanpak die is gehanteerd. De belangentegenstellingen waren minimaal, het bestuurlijk commitment was groot, DGP liet de projectleider vrij, er was weinig onenigheid over de beschikbare informatie en er speelden geen eerdere ervaringen. Ook de projectleider was een grote voorstander van het intensief betrekken van burgers bij het proces.

Het *Peilbesluit Veerse meer* typeerde zich door de grote tegenstellingen die er heersten tussen de betrokken actoren. Bij dit project stonden de partijen verreweg het meest loodrecht tegenover elkaar. Een ander opvallend punt aan de context was het bestuurlijk commitment, dat gedurende het project veranderde door de wisseling van het Provinciaal college van groot naar klein. Ook de landbouw lobby heeft een grote stempel op het proces gedrukt door het proces via slinkse wegen te beïnvloeden. De projectleider leek in overtuiging en ideeën op die van de *A15*. Ook hij was een groot voorstander van burgerparticipatie.

Bij de *A2-passage* waren de verschillende interpretaties van de beschikbare informatie typerend. Onderzoeken werden door een aantal partijen in twijfel getrokken. Dit kan te maken hebben met het feit dat er voorafgaand aan dit proces een aantal jaar eerder al een bestuursakkoord was getekend met daarin de keuze voor ondertunneling van het tracé. Sceptis vierde hier hoogtij door de tijdsdruk (veroorzaakt door vervlechting van drie procedures) en de eerder gemaakte keuzes. De projectleider had weinig praktijkervaring met intensieve burgerparticipatie, maar vond het desalniettemin wel van belang dat burgers betrokken werden, zij het niet altijd even intensief.

Het *Terpenplan Overdiepse Polder* kenmerkte zich doordat het plan afkomstig was van de bewoners zelf en de afwezigheid van grote belangentegenstellingen. Dit kwam onder meer doordat het aantal niet-overheid partijen erg klein was. De projectleider was, in tegenstelling tot de anderen, niet in dienst van Rijkswaterstaat maar van de Provincie Noord-Brabant en had nog niet zo veel ervaring met burgerparticipatie.

Tijdsdruk speelde een belangrijke rol bij de *Structuurvisie Zuiderzeelijn*. Doordat het project binnen een bepaalde tijd af moest zijn, werd er volgens sommigen te weinig tijd besteed aan zaken als terugkoppeling. Andere opvallende zaken waren het grote aantal betrokken partijen en de grote beleidsruimte. Aangezien de Structuurvisie de nut en noodzaak van een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden behandelde, stond er dus nog vrijwel niets vast. De projectleider was kritisch ten aanzien van burgerparticipatie, maar zag wel in dat burgers belangrijke informatie kunnen geven en dat draagvlak bij kan dragen aan een zorgvuldig proces.

Als er wordt gekeken naar de verschillende stijlen van de projectleider blijkt dat, hoewel expertise en democratievisie onderling erg verschillen, er weinig verschil is tussen de gedragsrepertoires van de projectleiders. Dit betekent dat gedragsrepertoire weinig invloed heeft op de uiteindelijke stijl die projectleiders hanteren.

Als deze bevinding wordt doorgetrokken naar de twee verschillende leiderschapstijlen zoals besproken in het theoretisch kader, blijkt dat de projectleider allen het midden zochten tussen faciliterend en doorslaggevend leiderschap. In feite moesten zij allemaal voortgang maken door de tijdsdruk die er op alle projecten was. Hoewel die bij de ene casus meer aanwezig was dan bij de andere, was voortgang en het halen van de deadlines een belangrijke factor.

Tegelijkertijd is er vanuit de politiek en de maatschappij een roep om het betrekken van de omgeving en dat gebeurt dus ook. Zo gaf de projectleider van de Zuiderzeelijn aan dat zij zelf nooit het proces op deze manier zou hebben opgezet, maar dat door druk uit de politiek er toch veel aandacht moest worden besteed aan het betrekken van de omgeving. Andersom gaf de projectleider van de A2 aan dat de tijdsdruk en eerdere beslissingen die waren genomen aangaande het project erg belangrijk waren en dat hierdoor in zijn optiek het proces van burgerparticipatie niet veel uitgebreider kon.

Blijkbaar is gedragsrepertoire dus niet doorslaggevend als het gaat om de stijl die projectleiders hanteren en welke opvatting van leiderschap zij hebben. Eerder vinden zij hierin een middenweg en proberen zij van beide leiderschapsstijlen een aantal kenmerken te hanteren en een balans te vinden tussen het betrekken van burgers en voortgang maken.

5.3 Stijl en context beïnvloeden de keuzes...

Hoewel bij de *A15* de context perfect leek voor burgerparticipatie gaf de projectleider zelf niet aan dat dit belangrijk was, meer een bijkomend voordeel. Hij ging meer af op zijn eigen ideeën, de context heeft zijn keuzes niet beïnvloed. Hij gaf dan ook meerdere malen aan dat hij van mening was dan ongeacht de context hij altijd een dergelijk proces zou opzetten. Zijn eigen stijl was dus doorslaggevend.

De projectleider van het *Peilbesluit Veerse meer* liet zich wel beïnvloeden door de context, maar liet zich vooral inspireren door eerder ervaringen en eigen ideeën over burgerparticipatie. De contextfactoren die hier van belang waren en een reden voor de projectleider om het proces op een dusdanige manier aan te pakken, waren de grote belangentegenstellingen die speelden. Zoals eerder aangegeven verschillen de meningen over hoe burgerparticipatie te plaatsen in een complexe omgeving. De projectleider hier is dus van mening dat een complexe omgeving juist vraagt om een open proces. Zijn eigen visie hierop was dus zeker belangrijk, ook gezien het feit dat bij eerdere projecten hij ook een open proces heeft ontworpen en in feite altijd burgers een grote rol heeft gegeven en dit altijd zal doen.

Bij de *A2-passage* bleek dat de context en de stijl van de projectleider zeker invloed hebben gehad op de keuzes van de projectleider ten aanzien van het procesontwerp. De ruimte was niet enorm groot, maar de projectleider heeft niet geprobeerd om toch een zeer open proces op te zetten, omdat dit volgens hem niet paste in de context. Immers, het project was niet nieuw en niet heel veel zaken lagen open, gezien de reeds gemaakte keuze voor de tunnel. De beleidsruimte was dus niet groot en daarom had een grotere rol van burgers geen meerwaarde, omdat dit enkel de verkeerde verwachtingen zou scheppen. Hier valt op dat deze projectleider de context anders interpreteert dan de projectleider van het Peilbesluit. De contexten komen hier redelijk overeen, maar toch zijn er fundamenteel andere keuzes gemaakt. Hij heeft dus naar eigen zeggen wel rekening gehouden met de context, maar deze op zijn eigen wijze geïnterpreteerd.

De projectleider van het *Terpenplan Overdiepse Polder* had zoals gesteld weinig echt keuzes te maken. Uiteraard was een voorwaarde voor de betrokkenheid van de bewoners van de polder dat zij zich constructief zouden blijven opstellen en dat zij niet dwars zouden gaan liggen. Dit was in feite ook niet voor de hand liggend, aangezien de bewoners de Provincie vooral zien als hun bondgenoot. De projectleider is echter nu voornamelijk bezig met technische zaken en niet meer met het procesontwerp.

De context van de *Zuiderzeelijn* heeft een relatief kleine rol gespeeld. Wat eigenlijk voornamelijk meespeelde was de politieke gevoeligheid en de planning die door het bevoegd gezag gemaakt was, waar de projectorganisatie zich aan moest houden. De minister wilde zoals gesteld een zorgvuldig proces, maar tegelijkertijd was er een enorme tijdsdruk. Hiertussen moest dus een balans worden gevonden en de projectleider heeft in overleg met de rest van de projectorganisatie invulling gegeven aan het plan van aanpak, dat al eerder in de Tweede Kamer is behandeld en goedgekeurd. Deze invulling kwam voornamelijk tot stand door die druk vanuit het bevoegd gezag en wensen vanuit de politiek. De eigen mening van de projectleider over burgerparticipatie heeft weinig invloed gehad, aangezien de manier waarop het proces nu is vormgegeven er niet een is die zij altijd zou hanteren.

Als de stijlen van de verschillende projectleiders naast de rol van burgers wordt bezien, valt op dat de stijl die een projectleider hanteert niet altijd overeenkomt met de rol die burgers krijgen in het besluitvormingsproces. Immers, als de tabel die is gepresenteerd in de methodologische verantwoording klopt, hoort bij een open autoritaire stijl een doelgroep benadering en niet de rol van geconsulteerde gesprekspartner of die van samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid zoals bij respectievelijk de A2-passage en het Terpenplan het geval is. Er is dus geen één op één relatie tussen stijl en de rol van burgers waar te nemen. Blijkbaar is niet alleen de stijl van de projectleider van belang voor de rol die burgers krijgen toebedeeld, maar spelen ook andere factoren een rol. Die zullen nader worden besproken in de volgende paragraaf.

Tussentijdse conclusie

Het blijkt dat stijl en context niet los te zien zijn van elkaar. Met andere woorden: het vertalen van de context naar een rol voor burgers is afhankelijk van iemands stijl. Stijl en context zijn dus als het ware verweven. Hoewel soms de contexten van projecten redelijk overeen komen, nemen verschillende projectleiders verschillende beslissingen.

Stijl is dus van belang als het gaat om het interpreteren van de context. Waar sommigen vinden dat een complexe context vraagt om een sterke betrokkenheid van burgers, vinden anderen juist dat er dan vaak verkeerde verwachtingen geschapen worden. Ideeën over burgerparticipatie en eerdere ervaringen vormen dus het referentiekader voor het interpreteren van de context en zo heeft stijl een grote invloed op de keuzes die projectleiders maken.

Tevens blijkt stijl niet in directe relatie te staan tot de rol van burgers, andere factoren blijken hierop van invloed te zijn. De stijl van een projectleider is dus zeker niet leidend voor de rol die burgers uiteindelijk krijgen.

5.4 ...maar blijken meeromvattend dan verondersteld

In de praktijk blijkt dat de factoren die zijn onderscheiden in het theoretisch kader ten aanzien van context en stijl van de projectleider niet toereikend zijn. Er blijken twee zaken van grote invloed te zijn op de keuzes die een projectleider maakt: inkadering en uitgesprokenheid. Deze twee aspecten zullen hier behandeld worden.

5.4.1 Inkadering

De politiek kan, zoals vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk, een grote stempel drukken en de kaders stellen waarbinnen het procesontwerp gemaakt moet worden. Dit kan belemmerend werken (een projectleider wil méér activiteiten of een grote rol van burgers dan wat de politiek voorstelt) of het kan

juist zo zijn dat een projectleider in feite gedwongen wordt om activiteiten te ondernemen die eigenlijk niet zijn eigen keus zou zijn. De vraag kan dus worden gesteld in hoeverre de projectleiders eigenlijk vrij waren om zelf keuzes te maken. Per project zal deze keuzevrijheid behandeld worden.

Inkadering per project

Bij de *A15* was te merken dat de projectleider zelf keuzes omtrent burgerparticipatie kon maken en dat het bevoegd gezag hem hierin vrij liet. Dit kwam omdat het project geen 'besmette' voorgeschiedenis kende en het ging om de verbreding van een bestaand tracé, wat vaak een stuk simpeler is dan het aanleggen van een nieuw stuk weg of spoor. Ook verkeerde dit project nog in een beginfase van het proces en was het ook mogelijk om burgers te betrekken. Het bevoegd gezag had in principe geen opleggende mening over het proces en de projectleider had dus alle ruimte.

Een project met een lange geschiedenis is het *Peilbesluit Veerse meer*. Het proces van burgerparticipatie werd hier ingezet door de Provincie, die het van belang achtte het proces zorgvuldig aan te pakken, en geconcretiseerd door de projectleider. De Provincie was hoofd van de stuurgroep van het overkoepelende project Rondom het Veerse meer. Voor dit project waren er richtlijnen opgezet door de Provincie, die verder ingevuld konden worden door de projectleider zelf. In het communicatieplan van Rondom het Veerse meer (2005) staat dan ook: "*de verantwoordelijkheden voor de communicatie over de afzonderlijke projecten ligt bij de projectleiders*". De projectleider hier kreeg richtlijnen mee, maar kon verder zelf bepalen hoe hij het proces wilde vormgeven. Wel stond in de richtlijnen een open en duidelijke communicatie naar de belanghebbenden centraal. De ruimte die de projectleider kreeg was, dus redelijk groot. Wel stelt de projectleider zelf dat hij een groot deel van de ruimte zelf heeft gecreëerd. Dit kwam waarschijnlijk doordat zijn ideeën voor het proces redelijk vergaand waren in vergelijking wat er bij de andere projecten is gebeurd. Hij werd dus wel vrij gelaten, maar moest de ruimte voor zichzelf nog vergroten om dit plan te kunnen uitvoeren.

Het *A2-project* in Maastricht kenmerkt zich door een grote invloed van de gemeente, die voorzitter is van de stuurgroep en haar stempel erg op het project heeft gedrukt. De huidige projectmanager (die boven de projectleider staat) is afkomstig van de gemeente en ook de voorzitter van het buurtenplatform heeft een tijd voor de gemeente gewerkt. Ook de communicatiemedewerker die veel contact had met burgers was afkomstig van de gemeente. De projectorganisatie was in feite doordrenkt van het Maastrichtse gedachtegoed om via buurten met burgers te communiceren. De projectleider heeft hier bij het opstellen van het procesontwerp rekening mee moeten houden, de gemeente is heel duidelijk betrokken geweest bij het plan hoe burgers te betrekken. Dit bleek onder andere uit het feit dat burgers in eerste instantie benaderd werden door de wethouder en dat het contact tussen burger en projectorganisatie op deze manier voor het eerst gelegd werd, in feite nog voordat er überhaupt een projectorganisatie was. De ruimte voor de projectleider om zelf nog keuzes te maken was dus niet zo groot als bij de voorgaande projecten. Wel kwam deze ruimte overeen met zijn eigen ideeën en heeft dit niet voor tegenstellingen gezorgd.

Een ander project met een lange voorgeschiedenis was het *Terpenplan Overdiepse Polder*. De projectleider kwam bij het project toen er in feite al redelijk veel vast lag. Keuzes over hoe de bewoners van de polder te betrekken, stonden eigenlijk al vast. De keuzes werden hier niet gemaakt door de projectleider, maar veel meer door de Provincie, die het plan twee jaar eerder had ontvangen en zich hieraan gecommitteerd had. De projectleider kreeg bij aanstelling als opdracht mee een terpenplan te realiseren waarop boeren willen

wonen. Dit betekende al dat er geen twijfel was over het plan en over het betrekken van de bedenkers van het plan. Hoewel de keuzevrijheid van de projectleiders bij het Terpenplan en het Peilbesluit totaal anders was, was het bij beide projecten opvallend hoe de Provincie in het project stond en een groot voorstander bleek van het betrekken van burgers. Gelukkig gold ook hier dat de projectleider zich prima in de plannen kon vinden.

Een zeer politiek gevoelig project was de Zuiderzeelijn. Door de misstanden bij andere grote projecten, besloot de TCI dat bij grote projecten er een zorgvuldiger proces moet plaatsvinden. Burgerparticipatie rondom de Zuiderzeelijn kenmerkte zich door de eisen van de TCI. Het proces moest zorgvuldiger. De projectorganisatie kon verdere invulling redelijk zelf bepalen, in overleg met het bevoegd gezag. Zo staat geschreven in de Structuurvisie:

“Een zorgvuldig proces met de partijen in de projectomgeving is belangrijk uit oogpunt van transparantie en professioneel handelen van de overheid, maar het is tevens van groot belang om belangen en standpunten te verkennen, en kennis en expertise in te brengen in het proces rondom de structuurvisie.”

De inkadering van de keuzes van de projectleider was dus groot. De rol die burgers kregen werd niet bepaald door de projectleider of de projectorganisatie, maar heel duidelijk door het bevoegd gezag. De keuzes die de projectleider zelf kon maken, waren meer van praktische aard. Gezien de democratievisie van de projectleider van de Zuiderzeelijn is het dus opvallend dat er zo veel aandacht aan burgerparticipatie is besteed. Ze gaf zelf aan het proces niet zo in te richten, als dit niet was ingegeven door het bevoegd gezag.

De inkadering kan als volgt worden omschreven:

Project	Inkadering keuze
A15	Geen, projectleider vrij om keuzes te maken
Peilbesluit	Weinig, projectleider alleen gehouden aan richtlijnen
A2-passage	Redelijk groot, gemeente drukte stempel op proces
Terpenplan	Groot, keuzes voornamelijk al gemaakt door Provincie
Zuiderzeelijn	Groot, beperkt door bestuur en politiek en eisen van TCI

Tabel 5.4.1: Inkadering per project

Tussentijdse conclusie

De geschiedenis van het project en de bestuurlijke gevoeligheid hebben een grote invloed op de randvoorwaarden die worden gesteld aan het proces. In sommige gevallen is dus niet de projectleider, maar iemand anders de doorslaggevende factor voor de keuzes die zijn gemaakt, zoals een Provincie of het Rijk. Hierin is een onderscheid te maken tussen *geschiedenis* en *bestuurlijke bemoeienis*.

Met *geschiedenis* doel ik op de eerdere keuzes die zijn gemaakt, als een projectleider later bij het project betrokken is, zoals bij het Terpenplan het geval was. Als een projectleider op moment 1 bij het project betrokken raakt en er op moment 0 al keuzes zijn gemaakt, kan hier niet altijd veel aan veranderd worden.

Bestuurlijke bemoeienis heeft te maken met de kaders die het bevoegd gezag stelt en de betrokkenheid van het bevoegd gezag bij het project. Het blijkt namelijk dat bij politiekgevoelige projecten het bevoegd gezag (veelal de voorzitter van een stuurgroep) zich meer bezig houdt met het proces en dat er striktere kaders worden gesteld. De projectleider heeft in dat geval minder vrijheid om zelf keuzes te maken. Echter, dit betekent niet dat de kaders altijd bindend zijn, in sommige gevallen kan de projectleider zelf meer vrijheid creëren en kan het proces in overleg met het bevoegd gezag worden ontworpen. De projectleider van het Peilbesluit Veerse meer bijvoorbeeld, zegt zelf de ruimte gecreëerd te hebben. De Zuiderzeelijn is een heel goed voorbeeld van de bestuurlijke bemoeienis, net als (zij het in veel mindere mate) de A2-passage.

5.4.2 Uitgesprokenheid

Los van de vraag wat iemand beslist ten aanzien van burgers, staat de vraag in hoeverre een projectleider zal proberen zijn eigen mening door te drukken en dus hoe uitgesproken zijn mening is. Als een projectleider er vol van overtuigd is dat burgers intensief betrokken moeten worden, zal hij zelf proberen om ruimte te creëren. Andersom kan iemand ook proberen juist minder te ondernemen. Met uitgesprokenheid wordt dus bedoeld de mate waarin iemand zijn eigen mening omtrent burgerparticipatie zal proberen door te laten werken in het uiteindelijke procesontwerp.

Als er per project wordt gekeken, valt op te merken dat de projectleiders van de A15, het *Peilbesluit* en de *Zuiderzeelijn* een zeer uitgesproken mening hadden over burgerparticipatie en dat dit getypeerd kan worden als zeer proactief. Dit betekent dat zij bij een procesontwerp snel zullen proberen beslissingen te maken over burgerparticipatie en niet zullen afwachten totdat een andere partij hier mee komt. Bij de A15 gold echter dat deze uitgesprokenheid niet veel heeft veranderd aan de inkadering, deze was immers miniem. De projectleider van het *Peilbesluit Veerse meer* echter, heeft door zijn uitgesproken mening de kaders kunnen verruimen en zo meer ruimte gecreëerd voor zijn eigen ideeën. Bij de *Zuiderzeelijn* was dit echter niet het geval. De politieke druk, de eisen van de TCI en de gevoeligheid van het project maakten de bestuurlijke bemoeienis enorm, zodat de persoonlijke mening van de projectleider weinig invloed heeft gehad. De inkadering was dus een stuk *groter* dan de uitgesprokenheid.

De projectleider van het *Terpenplan* was iets afwachtender, hoewel dit ook te maken kon hebben met de situatie waarin hij zich verkeerde. Hij had een veel meer technische taak en het was al lang niet meer zijn opdracht om een proces te ontwerpen. Immers, er waren al keuzes gemaakt in het verleden. Burgers hebben zichzelf in een bepaalde rol kunnen manoeuvreren en dus had de projectleider zelf weinig mogelijkheden meer om hier iets aan te kunnen veranderen. Hoewel het bleek dat hij een stuk minder uitgesproken was dat de voorgaande projectleiders, zou het voor elke projectleider onmogelijk zijn om het proces nog ingrijpend te veranderen. Wel was het zo dat hij zich goed kon vinden in de rol die burgers eerder al hebben gekregen. Bij deze casus heeft, net als bij de *Zuiderzeelijn* de inkadering de grootste rol gespeeld.

De projectleider van de *A2-passage* was vrij reactief te noemen. Over verregaande vormen van burgerparticipatie was niet echt nagedacht en er werd al snel voor een veel voorkomende rol van burgers gekozen. Dit kan te maken hebben met het feit dat hij er niet alleen was voor het proces, zoals bij de *Zuiderzeelijn* wel het geval was. Zijn prioriteit lag niet bij het vormgeven van het proces van burgerparticipatie, maar zijn taak was veel meer omvattend. Hierdoor werd het procesontwerp ten aanzien van burgers veelal door de projectorganisatie als geheel gemaakt en werd er al snel gekozen voor een vorm

die vaker gehanteerd werd door de gemeente: het communiceren via de wijken. Deze inkadering heeft dus een grote rol gespeeld, hoewel deze niet erg strak was. Er was meer sprake van het logisch volgen van eerdere methoden dan dat er echt opnieuw werd nagedacht. Ik denk dan ook dat de gemeente in principe wel open zou staan voor een geheel andere vorm, maar dat dit niet is gebeurd door de gewenning aan de manier van werken.

De uitgesprokenheid van de projectleiders kan in het volgende schema worden samengevat:

Project	Uitgesprokenheid projectleider
A15	Groot
Peilbesluit	Groot
A2-passage	Klein, vooral reactief
Terpenplan	Gemiddeld
Zuiderzeelijn	Groot

Tabel 5.4.2a: Uitgesprokenheid projectleider

Tussentijdse conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat *als* de stijl van de projectleider doorslaggevend is voor de rol die burgers krijgen, deze rol alleen groot is als hij niet alleen de democratievisie en de competenties hiervoor bezit, maar ook zeker de uitgesproken mening. Immers, als iemand in principe wel positief tegenover burgerparticipatie staat, maar zich niet geroepen voelt om dit aan te dragen, is de kans groot dat dit ook niet gebeurt, tenzij deze impuls vanuit een andere partij komt. Andersom kan iemand een zeer uitgesproken mening hebben over burgerparticipatie en dit snel ter sprake brengen, maar als die mening is burgers niet te veel te betrekken, zullen burgers ook geen grote rol krijgen.

Dit alles is afhankelijk van de zwaarte van de inkadering. Als deze druk groot is, kan de uitgesprokenheid van de projectleider nog zo groot zijn, een geheel ander procesontwerp krijgt dan geen kans. Als de inkadering niet zo sterk is, kan een projectleider veranderingen aanbrengen en zijn eigen stijl in het procesontwerp brengen. Stijl heeft dus niet alleen invloed op de keuzes die gemaakt worden via de interpretatie van de context maar op nog een andere manier: omgaan met de inkadering.

Als er per project gekeken wordt welk element het zwaarst heeft gewogen voor de uiteindelijke keuze dit is gemaakt, kan de volgende tabel worden opgemaakt:

Project	Meeste effect op keuzes van projectleider
A15	Uitgesprokenheid (stijl)
Peilbesluit	Uitgesprokenheid (stijl)
A2-passage	Bestuurlijke bemoeienis (inkadering)
Terpenplan	Geschiedenis (inkadering)
Zuiderzeelijn	Bestuurlijke bemoeienis (inkadering)

Tabel 5.4.2b: Effect op keuzes

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de keuzes die projectleiders maken ten aanzien van de rol van burgers tijdens het besluitvormingsproces. Hiertoe zijn vijf casussen gekozen en van elk van deze casussen is onderzocht hoe de projectleider tot zijn keuze is gekomen. In dit hoofdstuk worden de diverse deelvragen beantwoord, om uiteindelijk tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen. De laatste, prescriptieve deelvraag echter, komt als laatste aan bod. Dit omdat deze vraag in feite los gezien kan worden van de hoofdvraag en een breder beeld probeert te schetsen van het besprokene.

6.1 Beantwoording van de beschrijvende deelvragen.

De beschrijvende deelvragen zijn aan bod gekomen in het theoretisch kader en bij de onderzoeksresultaten, respectievelijk hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4.

Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?

Burgerparticipatie is een aspect van interactieve beleidsvorming en houdt in dat burgers bij publieke besluitvorming worden betrokken. Burgers kunnen hierbij verschillende rollen krijgen en dus ook in verschillende mate invloed op het beleid uitoefenen. De vormen van burgerparticipatie kunnen geplaatst worden op de zogenaamde participatieladder, die loopt van informeren (laagste trede), via raadplegen, adviseren en coproduceren tot meebeslissen (hoogste trede). Hoe hoger op de ladder, hoe meer invloed burgers hebben op het beleid. Ook stijl van de bestuurders verandert opwaarts. Hoe groter de rol van burgers, hoe kleiner de invloed van bestuurders en hoe meer hij open staat voor ideeën van burgers. Afhankelijk van de vorm die gekozen is en de fase waarin het proces zich bevindt wordt een methode gekozen, die een concrete invulling heeft aan de uitvoering van de rol van burgers. Een schema met de participatieladder is te vinden in 2.1.2.

Burgerparticipatie kent verschillende voor- en nadelen. Voordelen die genoemd worden in de literatuur zijn onder andere inhoudelijke verrijking, het creëren van draagvlak en begrip en het verbeteren van het interne proces. Nadelen van het intensief betrekken van burgers bij besluitvorming zijn de hoge kosten, de tijdsdruk op burgers en gebrek aan representativiteit, verkeerde verwachtingen die geschapen worden en mogelijke NIMBY-reacties.

Welke contextfactoren kunnen mogelijkwijs van invloed zijn op de keuzes van projectleiders omtrent burgerparticipatie?

In 2.2 wordt hierin een onderscheid gemaakt tussen de complexiteit van het project en de randvoorwaarden die worden gesteld. Onder complexiteit vallen een aantal aspecten: aantal en diversiteit van actoren, belangentegenstellingen, onenigheid over de interpretatie van informatie, impact van het project en eerdere verwachtingen omtrent burgerparticipatie. Van deze factoren kan gesteld worden dat hoe meer het aanwezig is, hoe complexer het project. Hoe de complexiteit van het project vertaald wordt naar burgerparticipatie is echter subjectief gebleken. Uit de theorie kwam al naar voren dat hier verschil over bestaat. Waar sommigen stellen dat complexe problemen complex moeten worden opgelost (dus burgers intensief betrekken), stellen anderen juist dat het probleem dan te ingewikkeld en onoverzichtelijk wordt. Niet alleen uit de theorie bleek hierover onenigheid, ook bij de projectleiders die in dit onderzoek besproken zijn. Hierover meer in 6.3.

Naast de complexiteit van het project bestaat de context uit randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden kunnen verdeeld worden in procesmatige en inhoudelijke randvoorwaarden. Dit eerste kan betekenen dat er een tijdsdruk is vanuit de politiek om het project binnen een bepaalde tijd af te krijgen of kan de mate van bestuurlijk commitment aangeven. Bestuurlijk commitment is nodig aan de aanpak, rolverdeling, resultaat, beleidsruimte en de politieke en organisatorische consequenties. Zonder dit heeft het weinig nut om burgers te betrekken. Immers, als het bestuur uiteindelijk niets doet met de uitkomst van het proces, is de inspanning voor niets geweest.

Inhoudelijke randvoorwaarden aan het project houden in dat het project niet te urgent mag zijn. Een dijkdoorbraak leent zich niet voor het betrekken van burgers, dit moet snel worden opgelost. Ten tweede kan een inhoudelijke randvoorwaarde zijn dat er een zekere mate van beleidsruimte is. Dit betekent dat er daadwerkelijk iets te kiezen valt. De beleidsruimte kan beperkt worden door de fase van het project, (zijn er al keuzes gemaakt of is het een planstudie?) maar ook door technische beperkingen, eerdere afspraken die gemaakt zijn door bestuurders of geldende wetten.

Wat zijn competenties van een projectleider?

Competenties van een projectleider bestaan uit twee elementen: expertise en gedragsrepertoire. Expertise is niet alleen kennis, maar bestaat ook uit ervaring en inzicht en kan gedefinieerd worden als: *"het beschikbaar hebben van kennis, ervaring en inzicht die vereist of nuttig kan zijn gegeven de vaste kenmerken van een probleem of taak"* (Hoekstra & van Sluijs, 1999: 29).

Expertise is probleemgebonden. Dat wil zeggen dat als iemand beschikt over veel expertise, dit niet betekent dat hij in elke situatie juist kan handelen. Ten aanzien van dit onderzoek betekent dit dat als iemand veel weet over burgerparticipatie en veel ervaring heeft, hij nog wel de juiste houding moet hebben om dit goed toe te passen in een bepaalde situatie. Met andere woorden: hij heeft het juiste *gedragsrepertoire* nodig. Dit gedragsrepertoire kan gezien worden vanuit het verschil tussen proces- en projectmanagement. Immers, hoe iemand een project behandeld is afhankelijk van de situatie.

Welke kenmerken hebben project- en procesmanagement?

Bij procesmanagement verschuift de aandacht van de inhoud van het probleem naar het proces. In tegenstelling tot projectmanagement kent procesmanagement geen duidelijk afgebakende fases en loopt de besluitvorming niet lineair, maar kan er telkens teruggegaan worden naar een vorige fase. Doelen kunnen gedurende het proces veranderen en belangrijk is om rekening te houden met waardetegenstellingen. Hierom is sturing van boven af niet geschikt, maar wordt er meer in een horizontale verhouding tussen initiatiefnemer en de omgeving gewerkt.

De verschillende kenmerken van project- en procesmanagement kunnen in het volgende schema worden samengevat:

Projectmanagement	Procesmanagement
Inhoudsgericht	Procesgericht
Doelrealiserend	Doelzoekend
Gericht op shareholders	Gericht op stakeholders
Interactie op basis van contract	Interactie op basis van vertrouwen
Gericht op draagkracht	Gericht op draagvlak

Schema 2.3.2: Verschillen tussen project- en procesmanagement. (Bron: Edelenbos, 2006)

Welke verschillende democratievisies zijn er te onderscheiden?

In de theorie zijn er in feite drie visies op democratie te onderscheiden: het representatieve, collectieve en participatieve model. Dit eerste model ziet de rol van de Tweede Kamer als de meest invloedrijke in het besluitvormingsproces. Een grote inbreng van burgers is een bedreiging voor de representativiteit en kan zorgen voor populistisch en ondoordacht beleid. Input van burgers wordt gezien als één van de vele informatiebronnen waarover bestuurders beschikken. In het collectieve model is dit geheel anders. Beleid komt tot stand door gemeenschappelijk overleg en consensus onder de leden van de gemeenschap. Burgers worden intensief betrokken en op basis van overtuigende argumenten worden beslissingen genomen. Een antwoord op de praktische problemen van het collectieve democratiemodel is het participatieve model. Dit model erkent het feit dat directe democratie in de praktijk niet uitvoerbaar is en probeert daarom binnen de representatieve democratie burgers zo goed mogelijk te betrekken. Beleid maken moet niet slechts worden over gelaten aan de overheid, maar kan ook samen met burgers tot stand komen.

Hoe kan de stijl van een projectleider getypeerd worden?

Als bovenstaande antwoorden gecombineerd worden ontstaat er iets dat ik stijl van de projectleider noem. De definitie die ik heb gehanteerd in dit onderzoek is:

“De mate waarin een projectleider burgerparticipatie wil en kan inpassen in het besluitvormingsproces”

Het willen en kunnen inpassen van burgerparticipatie in het besluitvormingsproces heeft te maken met de democratievisie enerzijds en de competenties anderzijds. Als deze twee componenten in een tabel worden gezet kan de stijl van de projectleider verdeeld worden in 6 categorieën:

	<i>Competenties ten aanzien van burgerparticipatie</i>	
	<i>Veel</i>	<i>Weinig</i>
<i>Democratievisie</i>		
<i>Collectief</i>	Faciliterend	Participatief
<i>Participatief</i>	Samenwerkend	Open autoritair
<i>Representatief</i>	Consultatief	Gesloten

Tabel 3.4.2: Typering stijl projectleiders

Belangrijk om te vermelden is dat niet elke projectleider precies in één hokje te plaatsen is, maar dat er meer sprake is van een glijdende schaal. Deze indeling dient dan ook meer als ideaaltypisch en ter verduidelijking. Hoe meer competenties ten aanzien van burgerparticipatie iemand bezit én hoe geschikter de democratievisie, hoe groter de rol van burgers zal zijn.

Hoe ziet bij elk van de projecten de context er uit?

In hoofdstuk 4 is aandacht besteed aan deze beschrijvende deelvraag. De contexten van de behandelde projecten verschilt onderling aanzienlijk.

Bij de *A15* was opvallend dat hoewel er veel actoren betrokken waren bij het project, de belangentegenstellingen (nog) niet erg groot waren. Over de interpretatie van informatie was ook weinig onenigheid en er golden geen negatieve verwachtingen. Hoewel de impact van het project op de betrokken actoren groot was, was de rest van de context dus weinig complex. De randvoorwaarden waren verder ook gunstig ten aanzien van burgerparticipatie: de beleidsruimte was groot, ook gezien de fase van het project (trajectnota/MER) en de tijdsdruk zoals normaal bij dit soort projecten. Het bestuurlijk commitment was groot, het bevoegd gezag stond achter de keuzes die de projectleider maakte.

Het *Peilbesluit Veerse meer* kende juist een zeer complexe context. De vele actoren en belangenorganisaties botsten zeer in standpunten en belangen. Over de onderzoeken die werden gedaan, was erg veel onenigheid en de impact was (vooral financieel) erg groot. De landbouwlobby in Zeeland is van oorsprong enorm en zij hebben duidelijk wederom hun stempel weten te drukken op het proces. De beleidsruimte was kleiner dan bij de *A15*, vooral door technische voorwaarden aan het peil. Het bestuurlijk commitment veranderde gedurende het proces. Waar er in het begin, bij het opstellen van het procesontwerp, nog een groot commitment was, veranderde dit door collegewisselingen en de aangezette landbouwlobby naar een klein commitment.

De context van de *A2-passage* in Maastricht kwam redelijk overeen met die van het Peilbesluit. Ook hier waren veel actoren betrokken en was de impact op de betrokkenen erg groot. Ook de belangentegenstellingen waren aanzienlijk, al stonden ze niet zo haaks op elkaar als bij het Peilbesluit. Belangrijk was hier de onenigheid over de beschikbare informatie. Niet alleen over de onderzoeken, ook over het verloop van het proces en ieders belangen en bedoelingen was veel onenigheid. Verwachtingen speelden een dusdanige rol dat door de voorgeschiedenis van het project (er waren al eerder burgerparticipatiesessies ondernomen waar door bezuinigingen niets mee gedaan werd) en een al eerder gemaakte keuze voor een variant er bij veel mensen scepsis heerste. Doordat er verschillende procedures door elkaar liepen, was de tijdsdruk vrij groot. Het bestuurlijk commitment aan het proces was groot, voornamelijk doordat de gemeente (voorzitter van de stuurgroep) zich duidelijk bezighield met de inrichting van het proces.

De context van het *Terpenplan Overdiepse Polder* kende weinig belangentegenstellingen. De tegenstellingen die er waren, gingen voornamelijk over deelbelangen van de verschillende overheden. Burgers werden vertegenwoordigd in de bewonersvereniging Overdiepse Polder en waren in feite de enige burgers die betrokken waren bij het project. Voor hen was de impact dan ook enorm. Andere burgers hadden er weinig mee te maken. Over de informatie was weinig onenigheid en de tijdsdruk was normaal. Opvallend was het grote bestuurlijk commitment. De Provincie Noord-Brabant had het plan al eerder ontvangen door de bewoners en zich hieraan gecommitteerd. De regie over het proces ligt duidelijk bij deze partij. De beleidsruimte is groot voor de bewoners,

aangezien de opdracht voor de projectleider was een terpenplan te realiseren waarop boeren willen wonen.

De *Zuiderzeelijn* kende een zeer groot aantal betrokken actoren. Dit had uiteraard te maken met de grootte van het gebied, maar ook met de diverse vlakken waarop het project zich afspeelde. De belangentegenstellingen zouden zeker groot zijn, maar dit speelde in de Structuurvisiefase nog niet. Het ging toen immers om de nut- en noodzaakdiscussie en waar precies een mogelijke Zuiderzeelijn zou komen was nog niet aan de orde, hier was de beleidsruimte dus nog erg groot. Bijna inherent aan een groot project lijkt de verschillende interpretatie van informatie. Ook hier werden de onafhankelijke onderzoeken in twijfel getrokken. Verwachtingen waren bij de Noordelijke Provincies positiever dan uiteindelijk zijn uitgekomen. In de fase hiervoor kregen zij namelijk een grotere rol toebedeeld. Opvallend was het grote bestuurlijk commitment, het proces werd niet alleen nauwlettend gevolgd, ook kreeg het de volledige steun van de Minister. Iets anders dat dit proces typeerde was de hoge tijdsdruk. Dit verstoorde volgens sommige partijen het proces.

Hoe zijn bij elk project burgers betrokken in het besluitvormingsproces?

Bij de projecten zijn burgers in meer of mindere mate betrokken. De grootste rol kregen burgers bij het project *A15*. Hier konden zij *coproduceren* op de details van het plan en daadwerkelijk beslissingen nemen ten aanzien van de inpassing. Van elke tekening werd naast een technische ook een inpassingsprent gemaakt, zodat voor de participanten duidelijk was hoe het gebied eruit kwam te zien. Op hoofdlijnen werden zij gezien als *adviseur*, omdat er soms onderdelen van het plan waren waar zij minder mee te maken hadden. Over andere zaken werden zij slechts geïnformeerd. Hoe detaillierter het niveau, hoe groter de rol van burgers.

Bij het *Peilbesluit* kregen burgers de rol van *adviseur*. De betrokken burgers hadden allemaal een financieel belang en werden vertegenwoordigd door belangenorganisaties. Deze belangenorganisaties namen deel in de stuurgroep die een zwaarwegend advies gaven aan de bestuurders die uiteindelijk het besluit namen. Het verloop van het proces kende een open karakter door de vele informele momenten waarbij de betrokkenen werden ingelicht over de voortgang en waar altijd de nieuwste onderzoeken werden gepresenteerd.

De betrokken burgers bij de *A2-passage* in Maastricht werd de rol van *geconsulteerde gesprekspartner* toebedeeld. Ook hier werd regelmatig gesproken met burgers, vooral via de buurtraden waarmee de gemeente over andere zaken ook al contact had. Grote informatie bijeenkomsten voor iedereen die betrokken was zijn er echter weinig geweest. In feite alleen voorafgaand aan de formele momenten. Hoewel bewoners van de wijken die het aanging tot nu toe best grote resultaten hebben behaald, is er door de projectorganisatie nooit expres van tevoren deze indruk gewekt. Er werd per punt gekeken wat er mee gedaan kon worden, en niet van tevoren beloftes gedaan over de doorwerking van de bijeenkomsten.

De bewoners van de Overdiepse Polder kregen bij het *Terpenplan* een bijzondere rol. Eigenlijk namen ze zelf die rol op zich door de initiatiefnemers te worden van het plan zoals het er nu (zij het in licht aangepaste vorm) ligt. Toen het plan eenmaal werd aangeboden aan de Provincie, kregen zij de rol van *samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid* bij zaken die hen aangingen en direct te maken hadden met de toekomst van hun boerderijen. Als het ging om andere zaken werden zij gezien als *adviseur*. De boeren werden vertegenwoordigd in de ambtelijke begeleidingsgroep en kregen zo altijd alle nieuwe stukken, zoals onderzoeken, te zien.

Bij de Structuurvisie *Zuiderzeelijn* kregen burgers de rol van *geconsulteerde gesprekspartner*. Opvallend was dat gezien de fase waarin het project zich verkeerde, een discussie naar de nut en noodzaak van een Zuiderzeelijn, burgers al vroeg werden betrokken en niet pas achteraf mochten reageren op een voorgenomen beslissing. Burgers zijn uitgenodigd om mee te doen aan discussiebijeenkomsten en een enquête via internet die de uitkomsten hiervan nog eens kwantitatief toetste. Bijzonder was een terugkoppeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat over wat er precies gedaan werd met de resultaten.

Welke competenties kennen de projectleiders van elk project?

Het bleek dat de projectleiders allemaal over verschillende competenties beschikten. Sommigen hadden veel ervaring met ruimtelijke projecten en burgerparticipatie, en anderen waren uit een andere hoek afkomstig en waren nog niet erg in aanraking gekomen met burgers en participatie.

De projectleider van de *A15* had al veel ervaring en kennis opgedaan over burgerparticipatie door bijvoorbeeld betrokkenheid bij de Infra-Lab methode die werd toegepast bij de N44. Verder scoorde bij 19 punten bij de enquête over gedragsrepertoire, wat aangeeft dat hij voornamelijk neigt richting projectmanagement

Vergelijkbare competenties had de projectleider van het *Peilbesluit*. Hij was afkomstig van de afdeling communicatie & strategie bij Rijkswaterstaat Zeeland, waar het betrekken van burgers hoog in het vaandel staat en hierover kennis wordt ontwikkeld. Tevens had hij al eerdere ervaring met burgerparticipatie door Plan Tureluur. De enquêtescore was 15 punten, wat betekent dat hij tussen project en procesmanagement in zit met een lichte neiging naar procesmanagement.

Een andere mate van competenties had de projectleider van de *A2-passage*. Hoewel hij wel bij andere infrastructurele projecten was betrokken, had hij geen ervaring met grote rollen van burgers bij besluitvorming en daarom ook weinig kennis ontwikkeld. Dit had ook te maken met het feit dat deze projectleider er niet alleen was voor het betrekken van burgers, ook was hij verantwoordelijk voor de vervlechting van procedures die doorlopen moesten worden.

De projectleider van het *Terpenplan* had ook niet zo veel ervaring met burgerparticipatie als de projectleiders van het Peilbesluit en de A15. Zijn rol als projectleider was erg technisch en hij had minder invloed in het proces ontwerp dan dat zij hadden. Hij was afkomstig van een ingenieursbureau en had via projecten die zij deden wel contact met onderhouden met burgers, maar in feite niet heel erg veel of intensief. Uit de enquête bleek dat hij 15 punten scoorde en dus net iets meer affiniteit had met procesmanagement dan met projectmanagement.

De projectleider van de *Zuiderzeelijn* was speciaal aangesteld voor het proces en de besluitvorming en kon zich dus expliciet richten op het betrekken van de omgeving bij het proces. Ze had weinig ervaring met het intensief betrekken van burgers bij het proces maar had wel de nodige kennis hierover opgedaan. De enquête gaf met 16 punten aan dat ze net iets meer neigt naar procesmanagement dan projectmanagement.

Welke democratievisie hanteren zij?

Het bleek uit de interviews dat de verschillende projectleiders verschillende opvattingen hanteerden ten aanzien van burgerparticipatie. De projectleiders van de *A15* en het *Peilbesluit* konden beiden zich het beste vinden in participatief,

neigend naar collectief democratiemodel. De projectleiders van het *Terpenplan* en de *A2-passage* pasten in het participatieve model en de projectleider van de *Zuiderzeelijn* hanteerde een meer representatief model.

Welke stijl hoort hierbij?

Als de competenties en de democratievisies worden gecombineerd met de mate van uitgesprokenheid van de projectleider, die bleek uit de interviews, kan de volgende indeling worden gemaakt:

A15: Faciliterend/Samenwerkend

Peilbesluit: Faciliterend/Samenwerkend

A2-passage: Open autoritair

Terpenplan: Open autoritair

Zuiderzeelijn: Consultatief

Opvallend was dat ondanks de verschillen in democratievisie en de aanwezige ervaring, er niet zo veel verschillen waren ten aanzien van het gedragsrepertoire. Alle projectleiders zaten tussen een proces- en projectmatige attitude in. Dit had waarschijnlijk te maken met de tijdsdruk die er nu eenmaal geldt bij overheidsprojecten enerzijds, maar anderzijds het betrekken van burgers dat steeds meer als belangrijk wordt gezien. Hierdoor was er ook een tussenvorm van daadkrachtig en faciliterend leiderschap te herkennen bij alle projectleiders.

6.2 Beantwoording van de analyserende deelvragen

In hoofdstuk 5 zijn de analyserende deelvragen uitgebreid aan bod gekomen. In deze paragraaf zullen de vragen overzichtelijk worden beantwoord.

Welke keuzes heeft de projectleider gemaakt ten aanzien van burgerparticipatie?

Zoals naar voren kwam in hoofdstuk 5 hebben niet alle projectleiders *zelf* evenveel keuzes kunnen maken. Het bleek dat de keuzevrijheid die zij hadden, werd ingekaderd door ofwel de *geschiedenis* van het project (eerdere fases en keuzes die toen zijn gemaakt), of door *bestuurlijke bemoeienis*. De enige die totaal ongehinderd was in het maken van keuzes was de projectleider van de *A15*. Hij werd vrijgelaten en het bevoegd gezag vond het uiteindelijke procesontwerp goed en kon zich committeren aan zowel het proces als de uitkomst.

Inkadering door bestuurlijke bemoeienis

De projectleider van het *Peilbesluit* werd in zijn keuze beperkt door de Provincie, die het van belang achtte het proces zorgvuldig aan te pakken. De concretisering hiervan was aan de projectleider zelf. De ruimte die de projectleider kreeg, was dus redelijk groot. Wel bleek dat hij een groot deel van de ruimte zelf heeft gecreëerd, omdat de richtlijnen niet een zó vergaande vorm van burgerparticipatie aangaven.

Het *A2-project* in Maastricht kenmerkt zich door een grote invloed van de gemeente, die voorzitter is van de stuurgroep en haar stempel erg op het project heeft gedrukt. De ruimte voor de projectleider om zelf nog keuzes te maken was dus niet zo groot als bij de voorgaande projecten. Wel kwamen de ideeën van de gemeente Maastricht overeen met zijn eigen ideeën en heeft dit niet voor tegenstellingen gezorgd.

Een zeer politiek gevoelig project was de *Zuiderzeelijn*. Door de misstanden bij andere grote projecten, besloot de TCI dat bij grote projecten er een zorgvuldiger proces moet plaatsvinden. De projectorganisatie kon verdere invulling redelijk zelf bepalen, in overleg met het bevoegd gezag. De inkadering van de keuzes van de

projectleider was dus groot. De rol die burgers kregen werd niet bepaald door de projectleider of de projectorganisatie, maar heel duidelijk door het bevoegd gezag. De keuzes die de projectleider zelf kon maken, waren meer van praktische aard.

Inkadering door geschiedenis

Een project met een echte *voorgeschiedenis* was het *Terpenplan Overdiepse Polder*. Hier werd de inkadering dus niet zo zeer veroorzaakt door het bevoegd gezag, maar meer door de keuzes die eerder in het proces waren gemaakt. De projectleider kreeg bij zijn aanstelling als opdracht mee een terpenplan te realiseren waarop boeren willen wonen. Dit betekende al dat er geen twijfel was over het plan en over het betrekken van de bedenkers van het plan.

De inkadering kan als volgt worden omschreven:

Project	Inkadering keuze
A15	Geen, projectleider vrij om keuzes te maken
Peilbesluit	Weinig, projectleider alleen gehouden aan richtlijnen
A2-passage	Redelijk groot, gemeente drukte stempel op proces
Terpenplan	Groot, keuzes voornamelijk al gemaakt door Provincie
Zuiderzeelijn	Groot, beperkt door bestuur en politiek en eisen van TCI

Tabel 5.4.1: Inkadering per project

Als de kaders worden gesteld door ofwel de geschiedenis ofwel door het bevoegd gezag, is het mogelijk dat de projectleider hier geen genoegen mee neemt en alsnog zijn eigen ideeën probeert uit te voeren. Dit kan zowel wanneer het bevoegd gezag *minder* wil dan de projectleider, als wanneer het bevoegd gezag juist *meer* wil. Echter, dit is uiteraard afhankelijk van hoe groot de druk is vanuit het bevoegd gezag.

Welke contextuele factoren waren van invloed op deze keuzes?

Zoals hierboven gesteld worden de keuzes van projectleiders voor een groot deel bepaald door de vrijheid die zij krijgen van het bevoegd gezag. In feite is dit dus een ontbrekende randvoorwaarde uit het theoretisch kader. Het blijkt dat de eisen die het bevoegd gezag stelt aan het proces van wezenlijk belang zijn voor de uitkomst en de rol die burgers uiteindelijk krijgen. Het gaat hier dan niet alleen om of zij achter het proces staan zoals het is vormgegeven (bestuurlijk commitment), maar voornamelijk om de mate waarin zij zich bemoeien met het procesontwerp en wat hun mening is over hoe burgers in die situatie te betrekken. De mening van het bevoegd gezag bleek nogal te verschillen en dus waren de eisen die gesteld werden verschillend.

Als het gaat om de keuzes die projectleiders binnen deze voorwaarden wél hebben gemaakt, blijkt dat context een aparte rol heeft gespeeld. In de analyse viel namelijk op dat waar de contexten van projecten soms redelijk overeenkwamen, er toch andere keuzes zijn gemaakt. Zo kwam de context van het Peilbesluit en van de A2-passage redelijk overeen, maar toch hebben burgers hier een andere rol gekregen. Desalniettemin stellen beide projectleiders dat zij gezien de context deze rol van burgers het beste vinden passen. Blijkbaar *interpreteert* elke projectleider de context anders en verbindt elke projectleider

hier een andere rol van burgers aan. Dit kwam ook al aan het licht in het theoretisch kader, waar bleek dat er onder auteurs niet altijd overeenstemming was over hoe met een complexe context om te gaan.

Welke invloed heeft de stijl van de projectleider gehad op de keuzes die de hij maakte?

Zoals duidelijk is geworden bij beantwoording van de vorige deelvraag, heeft stijl van de projectleider een grote rol gespeeld binnen de kaders. En wel op verschillende manieren:

Ten eerste is stijl belangrijk als het gaat om hoe een projectleider omgaat met de voorkeuren van het bevoegd gezag en hoe zij het proces graag zien. Hij kan zelf ruimte creëren, zoals de projectleider van het Peilbesluit heeft gedaan, of juist zich neerleggen bij deze voorwaarden. Dit heeft vooral te maken met de *uitgesprokenheid* van iemands mening over burgerparticipatie, wat een belangrijk element van iemands stijl blijkt te zijn. Als iemand heel duidelijke ideeën heeft over hoe burgers te betrekken, zal hij dit eerder proberen door te drukken dan als iemand dit niet heeft en zich meer laat leiden door anderen. Uiteraard heeft dit ook te maken met de situatie of iemand het eens is met die voorkeur en hoe sterk die voorwaarden zijn. Het leek duidelijk dat er bijvoorbeeld bij de Zuiderzeelijn niet zo veel meer te veranderen viel, de tijdsdruk en voorwaarden waaraan het proces moest voldoen waren te groot om een radicaal ander plan op te stellen, terwijl de projectleider daar toch een zeer uitgesproken mening had.

Ten tweede heeft stijl een grote rol gespeeld in de manier waarop de context wordt geïnterpreteerd. Binnen de kaders die gesteld worden kan de projectleider keuzes maken en het blijkt, zoals bij de vorige deelvraag al aan de orde kwam, dat niet iedereen dezelfde gevolgen verbindt aan dezelfde context. De projectleider van de A15 zegt bijvoorbeeld dat hij altijd op deze manier gehandeld zou hebben en dat context niet belangrijk is ten aanzien van het betrekken van burgers. De projectleider van de A2 zegt dat hij een grotere rol van burgers niet vond passen in de context (wat zou impliceren dat context voor hem wel belangrijk is) maar tegelijkertijd dat er niet concreet is nagedacht over vergaande vormen van burgerparticipatie. Uiteindelijk is stijl dus van groot belang en lijkt iedereen de context zó te interpreteren zoals het toch al bij zijn of haar ideeën past.

Bijzonder is dat in de enquête weinig projectleiders verschillende antwoorden gaven bij vragen over het project of in het algemeen. Dit zou dus impliceren dat zij hun gedragsrepertoire niet (geheel) zouden aanpassen aan de context van het project. Ook bleek dat de projectleiders niet heel veel verschilden in hun opvattingen, allemaal zaten zij ongeveer in het midden. Er werd vooral belang gehecht aan het inhoudelijk vastleggen van de vooraf gestelde doelen en het maken van meetbare afspraken. Bijna alle projectleiders vonden het belangrijk om actoren te betrekken die verder geen financieel belang hebben. Een verklaring voor de minieme verschillen op dit punt tussen projectleiders en dat ze allemaal ongeveer in het midden uitkomen, kan zijn dat ze in feite allemaal voortgang moeten maken door de tijdsdruk die er op alle projecten was. Daarom is het belangrijk om zaken goed vast te leggen. Tegelijkertijd is er een roep om het betrekken van stakeholders en dat gebeurt dus ook. Het verschil ligt hem in de mate waarin en de manier waarop.

6.3 Beantwoording hoofdvraag

Nu de deelvragen zijn beantwoord, is het mogelijk om de in hoofdstuk 1 gestelde hoofdvraag te beantwoorden:

Welke factoren zijn van invloed op de keuze van een projectleider voor de rol die burgers in het besluitvormingsproces krijgen?

Zoals is gebleken uit de deelvragen zijn er twee factoren erg belangrijk op de keuze van de projectleider: inkadering en stijl. Deze twee factoren zijn beiden zeer belangrijk, maar de invloed van de één is afhankelijk van de invloed van de ander.

Om de hoofdvraag goed te beantwoorden zal ik beginnen met de factor **inkadering**. Het blijkt namelijk dat het bevoegd gezag of de geschiedenis van het project de keuzevrijheid van een projectleider kan beperken.

- Het bevoegd gezag kan dit doen door zelf met een procesontwerp te komen of strenge randvoorwaarden te stellen aan het verloop van het proces en de rol die burgers hierin krijgen. In hoeverre het bevoegd gezag dit doet, is waarschijnlijk afhankelijk van de *politieke druk* en de *voorgeschiedenis*. Bij de Zuiderzeelijn bijvoorbeeld bleek dat het bevoegd gezag zich sterk bemoeide met het procesontwerp. Ook de persoonlijke *mening en stijl van het bevoegd gezag* kan een grote invloed hebben op wijze waarop zij zich bemoeien met het proces. Als een bestuurder een duidelijke mening heeft, kan hij er voor kiezen om invloed uit te oefenen op het proces.
- De geschiedenis van het project kan een dusdanige rol spelen dat er keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de rol van burgers voordat de projectleider bij het proces betrokken raakte. Het kan dan zo zijn dat een projectleider dus zelf weinig invloed meer heeft op het proces.

Naast de inkadering van de keuzevrijheid van projectleiders speelt **stijl** van de projectleider een belangrijke rol. Hoe groot die rol is, is afhankelijk van hoe sterk de kaders worden gesteld door ofwel de geschiedenis ofwel het bevoegd gezag. Stijl kan op twee manieren een rol spelen:

- Ten eerste is stijl belangrijk als het gaat om het doorbreken van de kaders. De projectleider zelf kán hierin een grote rol spelen, als zijn mening zeer uitgesproken is en de randvoorwaarden die het bevoegd gezag stelt kunnen worden veranderd. Een projectleider kan dan juist méér of minder aan burgerparticipatie doen dan het bevoegd gezag zelf wil.
- Ten tweede speelt stijl een rol als het gaat om de interpretatie van de context. De keuzes die een projectleider maakt naar aanleiding van de context zijn afhankelijk van zijn stijl. Immers, sommige projectleiders vinden de context niet belangrijk en zouden altijd hetzelfde doen. Anderen kijken juist goed naar de omgeving maar toch volgen hier andere rollen van burgers uit. Een projectleider kan dus wel zeggen dat hij rekening houdt met de context, maar hoe dit vertaald wordt naar burgerparticipatie is afhankelijk van zijn eigen ideeën.

De stijl van de projectleider is dus van grote invloed op de rol die burgers krijgen bij het besluitvormingsproces, maar dit is afhankelijk van de mate van inkadering van de keuzevrijheid door de geschiedenis en de bestuurlijke bemoeienis. Stijl is dus belangrijk, maar er is geen duidelijke één op één relatie te ontdekken tussen de stijl van de projectleider en de rol die burgers uiteindelijk krijgen. De inkadering kan zorgen voor aan aangepaste rol.

Bij de onderzochte projecten specifiek is gebleken dat vooral de inkadering de grootste, doorslaggevende invloed had op de rol die burgers kregen. Slechts één projectleider kon meer ruimte creëren en dus was zijn uitgesprokenheid doorslaggevend. Andere projectleiders kregen ofwel te weinig ruimte (Zuiderzeelijn), ofwel waren zelf niet erg uitgesproken (Terpenplan en A2-passage). De stijl van de projectleider van de A15 was belangrijk als het gaat om de competenties en de democratievisie, de uitgesprokenheid was niet nodig aangezien er bijna geen kaders waren.

In het algemeen kan gesteld worden dat de stijl van de projectleider doorslaggevend is, tenzij hij ernstig wordt ingekaderd.

6.4 Beantwoording prescriptieve deelvraag

Nu het onderzoek is afgerond, kan op basis van de conclusies die zijn gepresenteerd worden gekeken hoe deze vraagstukken kunnen worden aangepakt:

Hoe zouden projectleiders hun keuze voor de rol van burgers in de toekomst adequater kunnen maken en hoe kan dit worden gewaarborgd?

Uit het onderzoek is gebleken dat er ten aanzien van burgerparticipatie diverse spanningsvelden te ontdekken zijn die het adequaat maken van een keuze bemoeilijken. Zoals uit de hoofdvraag naar voren komt, blijkt dat het bevoegd gezag en de stijl van de projectleider een grote rol speelt. De spanningsvelden richten zich dan ook op de aspecten, die aangeven waarom het maken van een adequate keuze soms lastig is. Bij elk spanningsveld zal een korte aanbeveling worden gegeven hoe deze op te lossen. Daarna zal er in 6.4.4 aandacht worden besteed aan het aspect van waarborging. Het hoofdstuk zal worden afgesloten door in 6.5 aan te geven hoe deze aanbevelingen door het Inspraakpunt in de praktijk gebracht kunnen worden.

6.4.1 Tussen beleid en uitvoering

Zoals uit de casussen blijkt, kreeg niet elke projectleider even veel vrijheid en kan het zo zijn dat degenen die het beleid maken (de bestuurders) zich bemoeien met hoe het beleid wordt uitgevoerd (de projectleider en de projectorganisatie). Dat een bestuurder inhoudelijke randvoorwaarden stelt is logisch en dat gebeurt ook bijna altijd. Problemen komen vooral als tussentijds de procesmatige randvoorwaarden veranderen of als niet transparant is wie welke voorwaarden heeft gesteld. Zo kan het zijn dat door een wisseling van bestuurders de nieuwe portefeuillehouders zich niet meer willen committeren aan het proces en het resultaat daarvan. Ook kan door politieke ontwikkelingen de tijdsdruk vergroten of het proces veranderd worden.

Belangrijk is dus om aan het begin goede afspraken over het proces te maken, zodat zowel de projectorganisatie als het bevoegd gezag zich kan committeren aan het procesontwerp. Wellicht dat het aan te bevelen is hier meer aandacht aan te geven en de rolverdeling duidelijk door te spreken. Rijkswaterstaat is officieel een uitvoeringsinstantie, maar velen stellen dat beleid ook daar wordt gemaakt. Los van het feit of dit een probleem is of niet, staat voorop dat een goede relatie tussen projectorganisatie en bevoegd gezag essentieel is. Duidelijke afspraken over wat verwacht wordt en welke veranderingen er kunnen optreden zijn noodzakelijk.

6.4.2 Tussen theorie en praktijk

Over burgerparticipatie is erg veel geschreven, zowel door Nederlandse als buitenlandse auteurs en wetenschappers. Zo wordt in veel literatuur de voor- en nadelen en de verschillende methoden beschreven. Ook als het gaat om wanneer burgers te betrekken en in welke mate, is veel geschreven. Het schema van Thomas bijvoorbeeld en stakeholdermanagement van Edelenbos bieden een handreiking bij de keuzes die een projectleider moet maken als het gaat om hoe burgers te betrekken bij besluitvorming. Aan informatie dus geen gebrek. In de praktijk blijkt echter dat weinig mensen die te maken hebben met burgerparticipatie en hierover keuzes maken voor het procesontwerp op de hoogte zijn van alle mogelijkheden. De vele literatuur en theorieën die er zijn, komen dus niet altijd over bij degene die er wat aan hebben. Kennisontwikkeling in combinatie met ervaringuitwisseling is dus gewenst.

Edelenbos et al (2006) gaven dit al eerder aan en vestigden ook de aandacht op het geringe leervermogen van ministeries rond dit onderwerp. Het is daarom van belang een zogenaamde kennisbank op te richten zodat mensen die zich bezighouden met burgerparticipatie elkaar kunnen vinden en zo kennis en ervaringen kunnen uitwisselen. Dit geldt mijns inziens zowel digitaal (vergelijk netwerksites als Hyves en LinkedIn en kennissites als Wikipedia) als via workshops en andere bijeenkomsten. Momenteel wordt aan een digitale variant gewerkt door onder andere het Inspraakpunt.

6.4.3 Tussen voornemens Rijkswaterstaat en persoonlijke voorkeuren

Uit het onderzoek is gebleken dat hoewel Rijkswaterstaat in haar ondernemingsplan publiekgericht wil gaan werken, deze visieverandering nog niet bij alle projectleiders doorwerkt en daarom projectleiders nog steeds eigen keuzes kunnen maken. Dit is ook niet zo vreemd, aangezien er geen duidelijke richtlijnen worden gesteld en de visie 'publieksgericht' nog niet concreet is gemaakt. Onduidelijk is wat er nu precies mee wordt bedoeld.

Belangrijk is dus om op een rijtje te hebben wat precies de bedoeling is van dit ondernemingsplan en hoe dit wordt uitgewerkt. Is het mogelijk dat projectleiders zelf keuzes maken en wat zijn hiervoor de randvoorwaarden die gesteld worden door de Rijksoverheid? Wanneer bemoeit het bevoegd gezag zich met het procesontwerp en wanneer niet? Wat is eigenlijk de mening van Rijkswaterstaat over burgerparticipatie? Het lijkt mij van belang dat deze vragen beantwoord worden door middel van een (vervolg)onderzoek en dat er duidelijkheid komt over de vraag of de Rijksoverheid de verschillende rollen van burgers überhaupt als een probleem ziet. Een uitwerking van de term 'publieksgericht' is dus nodig en zal zich moeten richten op burgerparticipatie. De visie die Rijkswaterstaat aanhoudt, zal dus moeten doorwerken naar de medewerkers, evenals het bevoegd gezag.

6.4.4 Waarborging

Los van de adequate keuzes en de problemen die daarmee te maken hebben, (kort gezegd: het probleem van inkadering, probleem van gebrek aan kennis en ervaringen en het probleem van onduidelijkheid omtrent richtlijnen) is het van belang om de keuzes die uiteindelijk gemaakt zijn bekend te maken om zo de transparantie naar buiten toe te vergroten. Naast de instrumenten die geboden moeten worden, is het dus nodig dat deze ook gebruikt worden en inzichtelijk is waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

Momenteel is de Nederlandse overheid al bezig met manieren te vinden waarop keuzes omtrent burgerparticipatie inzichtelijker gemaakt kunnen worden. Een

voorbeeld hiervan is de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, die op 1 juli 2008 in werking treedt. In het Besluit ruimtelijke ordening is te vinden hoe de WRO concreet wordt ingevuld. Hierin staat onder andere dat in structuurvisies en bestemmingsplannen moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming daarvan zijn betrokken. (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007)

Tevens is het sinds de invoering van de Wet Dualisering verplicht voor gemeenten om een burgerjaarverslag te maken. In dit verslag dat door de burgemeester wordt gemaakt legt hij verantwoording af over de manier waarop het contact met burgers is verlopen. Het gaat dan om zaken als dienstverlening, klachtenafhandeling, bezwaarschriften en burgerparticipatie. (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zeeburg, 2005).

Duidelijke communicatie over hoe burgers betrokken worden, zit dus in de lift. Dit dwingt projectleiders en bestuurders om na te denken over de keuzes die gemaakt kunnen worden. Het lijkt me belangrijk dat deze twee maatregelen geëvalueerd worden en dat er bekeken wordt hoe dit eventueel uitgebreid kan worden. Tevens is er de mogelijkheid dat projectleiders hun keuzes vooraf bekend maken in een procesontwerp dat van te voren ter inzage gelegd kan worden. In sommige Startnotities gebeurt dit al, maar niet bij alle projecten wordt het proces duidelijk beschreven. Ik raad dan ook aan om dit verplicht toe te voegen.

6.5 Invulling door het Inspraakpunt

Het Inspraakpunt is een kennis- en expertisecentrum op het gebied van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming en wil "*de meedenkkracht van burgers door consultatie en inspraak beter benutten om zodoende bij te dragen tot een betere besluitvorming*" (website Inspraakpunt, 2007).

Als er nu gekeken wordt naar de uitkomsten van dit onderzoek en spanningsvelden die er zijn omtrent de rol die burgers krijgen, lijkt er een belangrijke uitdaging voor het Inspraakpunt te zijn als het gaat om het meehelpen aan het maken van een adequate keuze door projectorganisaties. De aanbevelingen die ik doe, vormen een onderscheid tussen enerzijds het agenderen en anderzijds het maken van een beter doordachte keuze.

Agendering is er voor te zorgen dat er door projectorganisaties bewust wordt nagedacht over de rol van burgers in het proces en vraagt om een meer proactieve houding. Ik raad dan ook aan om bij de start van projecten (dus in een vroegtijdig stadium) projectorganisaties in te lichten over de mogelijke voordelen die te behalen zijn als burgers betrokken worden, bijvoorbeeld aan de hand van 'best-practises'. Deze agendering is van belang in een één op één gesprek met projectorganisaties, maar kan ook zeker een onderdeel zijn van een meer algemeen bewustwordingsproces bij bestuurders en projectorganisaties. Deze eerste stap in het proces is van wezenlijk belang voor de manier waarop keuzes uiteindelijk gemaakt worden, aangezien is gebleken dat op dit moment burgerparticipatie nog niet overal even hoog op de prioriteitenlijst staat. Hoewel een verandering hieromtrent zeker merkbaar is, zal het nog tijd kosten om de veranderde visie van de overheid (vooral Rijkswaterstaat) geheel over te brengen aan de projectorganisaties.

Het tweede punt, de *beter doordachte keuze*, richt zich voornamelijk op het opheffen of in elk geval het verminderen van de spanningsvelden zoals deze zijn beschreven in 6.4.1 en 6.4.2. Het eerste spanningsveld, namelijk die tussen beleid en uitvoering, is wellicht op te lossen door bij het ontwerpen van de rol van burgers beiden partijen te betrekken. Het Inspraakpunt zou, met de kennis en

ervaring die zij bezit, een goede verbinding kunnen zijn tussen het bevoegd gezag en de projectorganisatie. Op deze manier worden de kennis en ervaringen van de projectorganisatie optimaal gebruikt, en worden de wensen van het bevoegd gezag goed meegenomen en kan er een goede samenwerking ontstaan. Het is dus van wezenlijk belang dat de projectorganisatie en het bevoegd gezag zich beiden kunnen committeren aan het proces. Indien het bevoegd gezag bepaalde restricties oplegt, is het aan te raden om met beide partijen om de tafel te zitten en zo de ruimte die er is te verkennen en onduidelijkheden te vermijden.

De discrepantie die zich voordoet tussen theorie en praktijk wordt al voor een groot deel ondervangen. Het Inspraakpunt is op dit moment hard bezig met een digitale kennisbank over burgerparticipatie waardoor kennis en ervaringen kunnen worden uitgewisseld. Wanneer deze operationeel is, is het wellicht leuk en interessant als het Inspraakpunt rond dit thema een aantal bijeenkomsten kan organiseren. De bijeenkomsten die er nu zijn, worden georganiseerd door verschillende ministeries of andere organisaties. Wellicht is het verstandig om dit centraler te houden. Met het toekomstbeeld van een meer interdepartementaal kennis- en expertisecentrum en een agentschap, lijkt deze taak bij uitstek geschikt voor het Inspraakpunt.

Reflectie op het onderzoek

Nu dit onderzoek is afgerond zal ik kort inzicht geven in waar de knelpunten van deze scriptie hebben gelegen en wat er volgens mij beter had gekund.

Ten eerste heb ik gemerkt dat hoe meer er werd afgeweken van de projecten en ik probeerde meer te generaliseren, hoe groter en omvattender het onderzoek werd. Vooral bij de beantwoording van de prescriptieve deelvraag kwam ik tot de ontdekking dat ik hier eigenlijk veel meer over zou willen weten en meer uitspraken over zou willen doen. Elk antwoord roept immers een nieuwe vraag op. Omwille van de overzichtelijkheid en het voorafgestelde doel en de grenzen van deze scriptie heb ik dit stuk redelijk kort gehouden. Hoewel dit inherent is aan het schrijven van een scriptie, heeft mijn nieuwsgierigheid er wel eens toe geleid in de interviews af te wijken van het doel van de scriptie.

Ten tweede heb ik zelf mijn twijfels bij de enquête zoals deze is uitgevoerd. Achteraf denk ik dat ik wellicht de enquête uitgebreider had moeten maken en de stellingen waarop gereageerd werd iets genuanceerder moeten neerzetten zodat niet iedereen automatisch dezelfde keuzes zou maken. Desalniettemin denk ik dat dit geen invloed heeft gehad op de uitkomsten van het onderzoek, aangezien de enquête slechts diende als aanvulling op de informatie die uit de interviews kwam. Uit de interviews bleek dan ook dat de projectleiders geen duidelijke voorkeur hadden voor proces- of projectmanagement. Ik denk wel dat er meer uit te halen zou zijn geweest door betere vragen te formuleren. Dit heb ik denk ik onderschat.

Tot slot bleek het beruchtste hoofdstuk van een scriptie ook deze keer het moeilijkst: de methodologische verantwoording. Ik heb gemerkt dat het lastig is iets kwalitatiefs meetbaar te maken. Hoewel ik denk dat uiteindelijk de bevindingen wel kloppen en ik de goede methoden heb gebruikt, is de interpretatie van antwoorden op vragen weergegeven in woorden zeer lastig.

Bronvermelding

Literatuur:

- Berenschot, (2007). *Op een ander spoor? Procesevaluatie van de Structuurvisiefase Zuiderzeelijn*
- Bochove, van, H.T. (2006). *De gefragmenteerde A15-zone Hoe koppelingen in een gefragmenteerde wereld tot stand komen*, Rotterdam: doctoraal scriptie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit, niet gepubliceerd.
- Bruijn, de, J.A., E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (2004). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag, SDU
- Bruijn, J.A. de., G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman. (2004b). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht, Lemma BV.
- Buuren, van, M.W. & J. Edelenbos (2005). *'Polderen over de feiten': waar komt het vandaan en wat levert het op?* In: Broekhans, B., Popkema, M. & Boersma, K. (red.) Kennis-vragen in de polder. Jaarboek Kennissamenleving Deel 1 - 2005. Amsterdam: Uitgeverij Aksant
- Duyvendak, J.W. & A. Krouwel (2001). *Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?* In: Edelenbos J. & Monnikhof (red) Lokale interactieve beleidsvorming, Utrecht: Lemma
- Edelenbos, J. (1998). *Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming*. In: Bestuurskunde, Interactief bestuur, jaargang 7, nr 7 p.309-316
- Edelenbos, J. (2000) *Proces in vorm, procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma
- Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek
- Edwards, A. (2001). *Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur*. In: Edelenbos, J & R. Monnikhof (red). Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Lemma
- Hendriks, F & P.W. Tops (2000). *Leiderschap in een consensusdemocratie Tussen meeslepen en motiveren*. In: Bestuurskunde, jaargang 9, nr 6 p 254-265
- Hoekstra H.A. & E. van Sluijs (1999). *Management van competenties. Het realiseren van HRM*. Assen, Van Gorcum.
- Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat (2004). *Inspraak: perspectief en praktijk*. Den Haag
- Klijn, E & J. Koppenjan (2004). *Managing uncertainties in networks*. Oxon: Routledge

Kwadijk, F., H.W. Waardenburg & A.J.M. Meijer, 1990. *Plan Tureluur, natuurontwikkelingsplan voor de Oosterschelde*. Rapport 90.02. Bureau Waardenburg, Culemborg. In opdracht van de Zeeuwse Milieufederatie.

Lakbiach, Y. (2006). *Vruchtbare competenties en resultaten*. Rotterdam: afstudeerscriptie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, niet gepubliceerd.

Loyens, K. & S. van der Walle (2006). *Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling*. Leuven: Instituut voor de overheid

Luik, van, W.T. (2006). *Bouwen aan de toekomst, een onderzoek naar maatschappelijk verantwoord ondernemen bij Rijkswaterstaat* Rotterdam: afstudeerscriptie Erasmus Universiteit, niet gepubliceerd.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *Tracéwet 2005*. Den Haag

Pröpper, I., & D. Steenbeek (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho

Raad voor het Openbaar Bestuur (2005). *Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie*.

Sturm, P. (2002). *Interactieve beleidsvorming: begrippen en leidraad*. Amsterdam, instituut voor publiek en politiek

Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Elsevier

Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Rapporten en overige bronnen:

Edelenbos, J. (2006) *Collegesheets procesmanagement in netwerken*

Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zeeburg (2005). *Onderwerp Burgerjaarverslag 2005*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Burgerparticipatie: inspiratiebron voor de Europese Unie?*

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2007) *Ontwerp Besluit ruimtelijke ordening*

Rijkswaterstaat (2004) *Ondernemingsplan: doorpakken, wel degelijk. Een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat*

Rijkswaterstaat directie Limburg (2004) *Startnotitie A2-passage Maastricht*

Rijkswaterstaat (November 2006) *Nieuwsbrief A15*, November

Rijkswaterstaat (2006b) *Structuurvisie Zuiderzeelijn*

Rondom het Veerse meer (2005) *Communicatieplan Uitvoeringsprogramma Rondom het Veerse Meer*

Projectbureau A2 Maastricht (2006) *Vraag aan de markt: Ambitie project A2 Maastricht*

Projectgroep MER Peilbesluit Veerse meer (2007) *MER Ontwerp Peilbesluit Veerse Meer*

Provincie Noord-Brabant, gemeente Waalwijk en gemeente Geertruidenberg (2006). *Richtlijnen MER/SMB voor rivierverruiming Overdiepse Polder*

Internetbronnen

Participatiewijzer: www.participatiewijzer.nl

Website gemeente Maastricht: www.a2maastricht.nl

Website Inspraakpunt: www.inspraakpunt.nl

Bijlage I: Interviewvragen

Inleiding:

Wat is uw functie?
Wat zijn uw taken en bevoegdheden?
Wat is uw rol in het besluitvormingsproces?
Wat is uw belang in het proces?

Context

Welke actoren zijn betrokken bij het proces?
Welke belangen hebben zij en wat is hun mening over het project?
Welke belangentegenstellingen zijn er?
Is de beschikbare informatie, zoals onderzoeken, eenduidig?
Hoeveel impact heeft het project op burgers?
Welke ervaringen hebben de betrokken bestuurders en burgers met burgerparticipatie?
Welke verwachtingen vloeien hier uit voort?

Welke tijdsplanning is er gemaakt en hoe past burgerparticipatie hier in?
Binnen welke bestaand beleid viel het project?
Welke technische belemmeringen waren er?
In hoeverre stond het bevoegd gezag achter het procesontwerp?

Rol van burgers

Welke burgers zijn er betrokken?
Welke rol kregen burgers tijdens het proces?
Welke activiteiten zijn er ondernomen?
Hoeveel burgers hebben er meegedaan?
Hoeveel invloed hebben zij gehad?
Wie heeft deze beslissing gemaakt?

Projectleider

Vindt u dat burgers altijd betrokken moeten worden bij besluitvorming?
Hoeveel invloed zouden burgers moeten hebben op het proces?
Hoe speelt deze visie door in uw keuzes?
Hebt u van tevoren kennis ingewonnen over de context of de diverse mogelijkheden?
Houdt u rekening met de context van het project?
Hoe bent u bij andere projecten omgegaan met burgerparticipatie?
Waar was toen de keuze op gebaseerd?
Was u hier tevreden mee?
In hoeverre kon u tijdens dit proces zelfstandig keuzes maken omtrent burgerparticipatie?
Van welke partijen was u afhankelijk?
Wie heeft de meeste invloed gehad op het procesontwerp?
Als u alles zelf mocht beslissen, wat had u anders gedaan?

Bij andere geïnterviewden dan de projectleider werden de vragen hierop aangepast.

Bijlage II: Enquête

Hieronder volgt een aantal stellingen waarvan u op een 6 puntsschaal kunt aangeven in hoeverre u het hier mee eens bent. De eerste rij met 'invulbolletjes' gaat over uw persoonlijke voorkeur bij projecten in het algemeen, de tweede heeft betrekking op hoe u hebt gehandeld bij het project waarover wij contact hebben gehad.

Indien er een verschil is tussen de twee antwoorden zou ik graag weten waar dit van af heeft gehangen. Ik vraag u dit zo specifiek mogelijk in te vullen.

Dank u wel voor uw medewerking!

- Als projectleider leg ik inhoudelijke doelen vast en houd ik mij gedurende het project hieraan.

	Oneens					Eens
<i>Algemeen</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Projectspecifiek</i>	0	0	0	0	0	0

Reden verschil.....

.....

- Het is voor mij belangrijk dat wensen van betrokken partijen die tijdens het proces zijn ontwikkeld (dus vooraf nog niet duidelijk waren) alsnog kunnen worden meegenomen.

	Oneens					Eens
<i>Algemeen</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Projectspecifiek</i>	0	0	0	0	0	0

Reden verschil.....

.....

- Het betrekken van actoren die geen direct aandeel of bezit hebben, zal waarschijnlijk leiden tot vertraging en doe ik dan ook niet graag.

	Oneens					Eens
<i>Algemeen</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Projectspecifiek</i>	0	0	0	0	0	0

Reden verschil.....

.....

- Bij een project is het erg belangrijk om duidelijke, meetbare afspraken te maken en deze vast te leggen in documenten zoals contracten of convenanten.

	Oneens					Eens
<i>Algemeen</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Projectspecifiek</i>	0	0	0	0	0	0

Reden verschil.....

.....

5. Ik vind het belangrijker om draagvlak onder belanghebbenden te creëren dan tempo te maken.

	Oneens					Eens
<i>Algemeen</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Projectspecifiek</i>	0	0	0	0	0	0

Reden verschil.....

.....

Bijlage III: Lijst van respondenten

De Trajectnota/MER Verbreding A15 Maasvlakte-Vaanplein:

Dhr. Roland projectleider

Dhr. Trooster en

dhr. van de Paverd DGP

Peilbesluit Veerse meer

Dhr. Slager projectleider

Mevr. Ekkebus Provincie Zeeland

A2-passage Maastricht

Dhr. Maas projectleider

Mevr. Florie communicatiemedewerker

Dhr. Lutters buurtenplatform

Dhr. Muijtjens buutraad Limmel

Dhr. Vertommen Vereniging van Eigenaren

Terpenplan Overdiepse Polder

Dhr. Peusens projectleider

Dhr van Dongen wethouder Waalwijk

Mevr. Moons gedeputeerde Provincie Noord-Brabant

Dhr. Verheijen oud gedeputeerde Provincie Noord-

Brabant

Structuurvisie Zuiderzeelijn

Mevr. Dircksens projectleider

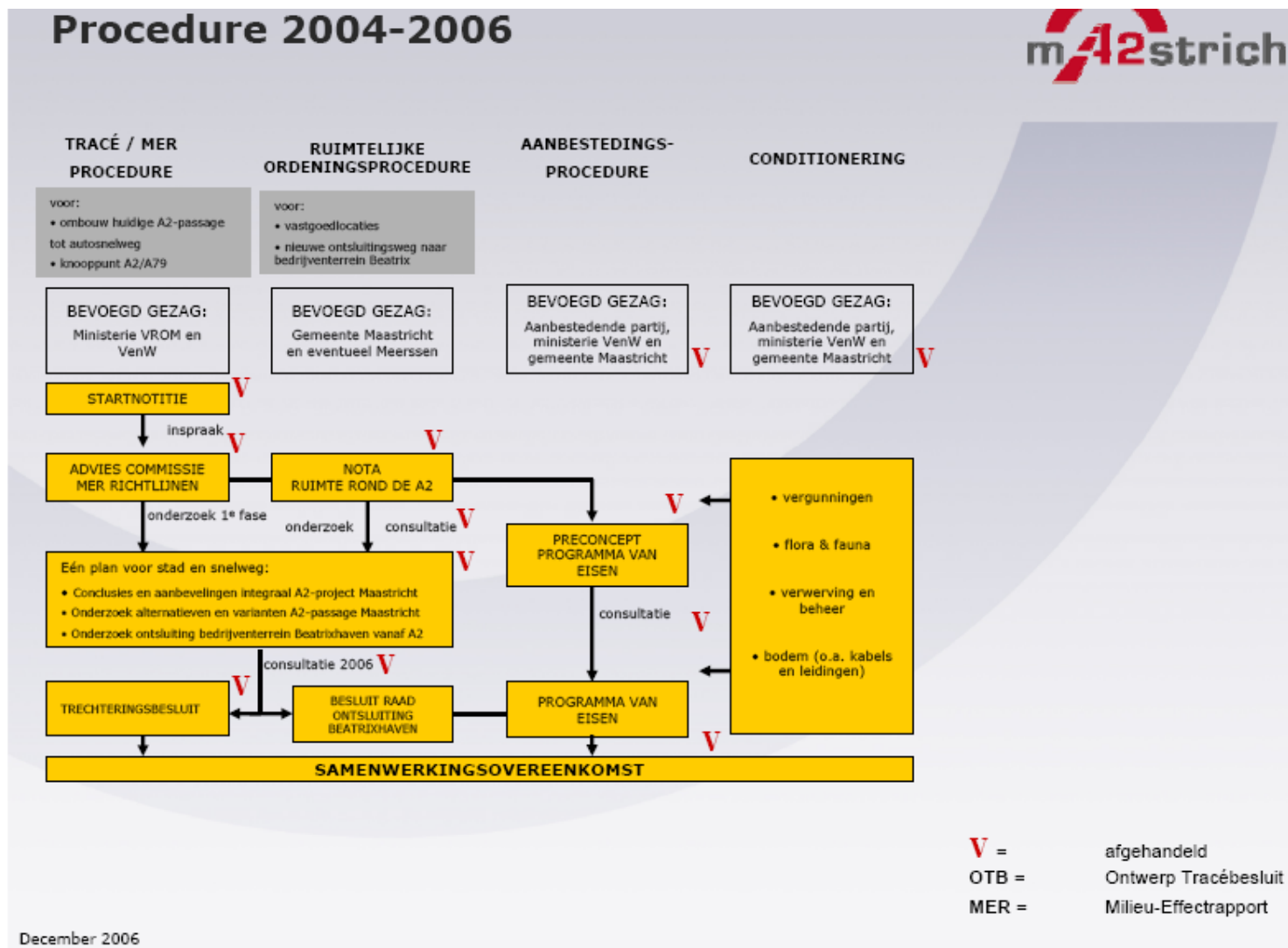
Dhr. Demoet projectmanager

Dhr. Haerkens voorzitter VNO-NCW en actiecomité

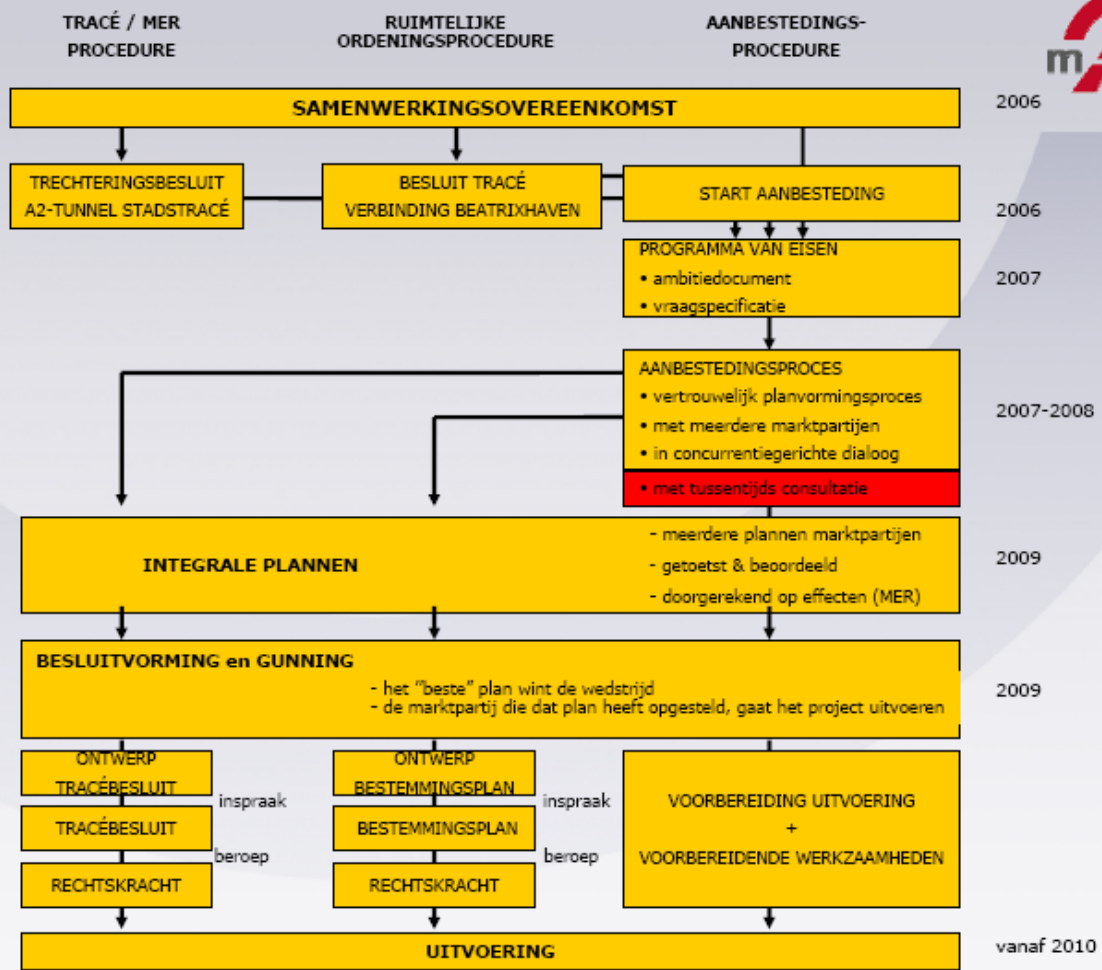
'Hier trekken wij de lijn'

Bijlage IV: Procedures A2-passage Maastricht

Bron: website gemeente Maastricht



Procedure vanaf 2006



December 2006

Bijlage V: Veel gebruikte afkortingen

ABRvS: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
DG: Directoraat- Generaal
DGP: Directoraat-generaal Personenvervoer
DGW: Directoraat-generaal Water
HSL-Zuid: Hoge Snelheidslijn Zuid
LNV: (Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MER: Milieu Effect Rapport
Mer: milieueffectrapportage
MIT: Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NIMBY: Not In My Backyard
OTB: Ontwerp Tracébesluit
PPS: Publiek Private Samenwerking
ROB: Raad voor het Openbaar Bestuur
RWS: Rijkswaterstaat
SMB: Strategische milieubeoordeling
TCI: Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten
V&W: (Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM: (Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
ZLTO: Zuidelijke Land- en Tuinbouw organisatie