



Onderzoek maatschappelijke participatie in MIRT-projecten

Eindrapport

Den Haag, 8 juni 2017

Rogier van Schelven

Freek Kuipéri

Maarten Noordink

KWINK
GROEP

Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

Op 13 juni 2014 is de Code Maatschappelijke Participatie (hierna: de Code) voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (hierna: MIRT) aan de Tweede Kamer gestuurd. In de Code zijn uitgangspunten opgenomen voor de omgang met de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en besluitvormingsproces van MIRT-projecten.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister van Infrastructuur en Milieu toegezegd de Code te evalueren. Dit onderzoek geeft hier invulling aan. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

“Hoe is het gesteld met de participatie in MIRT-projecten en in hoeverre is daarin de Code Maatschappelijke Participatie van invloed geweest?”

Aanpak

Het onderzoek bestaat uit een verkennende en een verdiepende fase. In de verkennende fase is een documentstudie uitgevoerd en zijn gesprekken over het ontstaan en het doel van de Code gevoerd. In de verdiepende fase zijn acht

casussen bestudeerd. Per casus zijn documenten bestudeerd, is een feitenoverzicht gemaakt en zijn gesprekken gevoerd met de betrokken projectleider(s), decentrale overheden (als mede-opdrachtgever) en met maatschappelijke partijen (bedrijven, belangenbehartigers, bewoners, decentrale overheden, et cetera).

Conclusies

Conclusie 1. Alle onderzochte MIRT-projecten bieden in meer of mindere mate de mogelijkheid aan maatschappelijke partijen om te deel te nemen aan het beleid- en besluitvormingsproces.

In alle onderzochte projecten gaat de deelname van maatschappelijke partijen verder dan de wettelijk verplichte inspraakprocedures. Daarbij constateren we dat er sterke verschillen zijn tussen de projecten in de wijze waarop maatschappelijke partijen kunnen participeren. Dit is logisch gezien de ongelijksoortigheid van MIRT-projecten en de context van MIRT-projecten (historie, verschillende-, veranderende- en tegengestelde belangen). Maatwerk en flexibiliteit zijn bij de inrichting van het maatschappelijke participatietraject van belang.

Managementsamenvatting

Conclusie 2. In de onderzochte projecten zijn de stappen van het participatieproces niet naar de letter van de Code Maatschappelijke Participatie ingericht. Wel wordt maatschappelijke participatie doorgaans eendachtig de geest van de Code Maatschappelijke Participatie toegepast.

In de meerderheid van de onderzochte MIRT-projecten is de participatie ingericht in de geest van de Code. Maatschappelijke partijen worden bijvoorbeeld actief benaderd om inbreng te leveren en ingebrachte alternatieven worden meegewogen. Tegelijkertijd komen niet alle uitgangspunten uit de Code terug in de onderzochte MIRT-projecten: niet alle maatschappelijke partijen willen en kunnen gedurende het gehele planproces worden betrokken; er is tijd en kennis van de betreffende maatschappelijke partij nodig om een alternatief voor te bereiden. Ook wordt over de afweging van alternatieven niet altijd transparant gecommuniceerd; het is voor maatschappelijke partijen daardoor vaak niet duidelijk hoe bestuurders hun inbreng hebben gewogen.

Eenzijds is de beperkte mate waarin het participatieproces volgens de letter van de Code wordt ingericht te verklaren door de geringe bekendheid van de Code.

De Code in zeer beperkte mate bekend is bij gesprekspartners vanuit de Rijksoverheid en niet bekend bij andere gesprekspartners (decentrale overheden en maatschappelijke partijen).

Anderzijds maakt de diversiteit en complexiteit van MIRT-projecten dat het volgens ons ook niet altijd wenselijk is om maatschappelijke participatie naar de letter van de Code toe te passen. We zien een inherente spanning tussen de veelal statische inrichting van MIRT-projecten (van probleem naar realisatie van de oplossing) en de dynamische omgeving van MIRT-projecten (organisch en afhankelijk van veel factoren en actoren). De 'beste' manier (voor zover daar sprake van kan zijn) om maatschappelijke participatie vorm te geven is afhankelijk van deze organische omgeving. Een succesrecept voor maatschappelijke participatie is daarom lastig te vatten in een statische Code (of in andere documenten of procedures). Bij maatschappelijke participatie is dus maatwerk nodig. De Code Maatschappelijke Participatie kan daarin een belangrijke rol vervullen door te zorgen voor bewustwording en door te dienen als leidraad en geheugensteun. De Code is echter geen blauwdruk voor een succesvol participatieproces.

Managementsamenvatting

Conclusie 3. De inbreng van maatschappelijke partijen is van toegevoegde waarde voor resultaat en proces van de onderzochte MIRT-projecten.

Kennis en expertise (bijvoorbeeld gebiedskennis) van maatschappelijke partijen draagt bij aan de kwaliteit van het project. Zo komen nieuwe oplossingen en invalshoeken aan het licht; ontstaat meer draagvlak en begrip voor keuzes en besluiten; en wordt de reikwijdte en impact van het project groter, doordat (in sommige gevallen) andere opgaven kunnen worden meegenomen. Het is niet wenselijk om MIRT-opgaven door de Rijksoverheid eigenstandig te laten realiseren. Participatie vormt daarom een integraal onderdeel van het proces en de inhoud van het project. Wel wordt aangegeven dat maatschappelijke participatie tot gevolg heeft dat MIRT-projecten langer duren (zeker de eerste fasen) en dat vaak wordt onderschat hoeveel tijd dit kost (hier dient dan ook rekening mee te worden gehouden in de planning).

Aanbevelingen

Aanbeveling 1. Verrijk de Code met ‘zachte factoren’ en geef ruchtbaarheid aan de Code maar laat het geen blauwdruk zijn.

De Code kan een rol vervullen in het bewustwordingsproces van betrokken partijen en als geheugensteun dienen tijdens de uitvoering. Deze rol heeft de Code (nog) niet vervuld omdat de bekendheid van de Code beperkt is. De uitgangspunten in de Code richten zich voornamelijk op ‘harde factoren’ (bijvoorbeeld tijd en budget). ‘Zachte factoren’, zoals de competenties van de medewerkers van de projectorganisatie, zijn niet in de Code opgenomen, terwijl deze minstens zo belangrijk zijn om de participatie succesvol te laten zijn.

Aanbeveling 2. Creëer bij maatschappelijke participatie kaders waarin ruimte is voor flexibiliteit en reflexiviteit.

We zijn van mening dat de vormgeving van maatschappelijke participatie bovenal gebaat is bij flexibiliteit en reflexiviteit (leervermogen) van bestuurders, projectorganisaties en betrokken partijen. Door bestuurlijk kaders (wat behoort wel tot de scope van het project en wat niet) vast te stellen is voor alle betrokkenen (projectorganisatie en maatschappelijke partijen) duidelijk wat de participatieruimte is. Binnen deze kaders dient ruimte te zijn voor reflexiviteit en flexibiliteit. We bevelen aan om op een laagdrempelige manier lessen en tips ten

Managementsamenvatting

aanzien van participatie in MIRT-projecten te delen tussen projecten onderling zodat deze reflexiviteit kan worden benut.

Aanbeveling 3. Zoek naar verschillende methoden om maatschappelijke partijen vanaf een vroeg stadium te betrekken.

Niet alle maatschappelijke partijen willen en / of kunnen gedurende het gehele planproces participeren. Om die reden bevelen we aan om naar andere methoden te zoeken om inbreng en initiatieven vanuit de maatschappij te verzamelen. Door methoden zoals e-participatie kunnen op een laagdrempelige (niet plaats en tijd gebonden) wijze de meedenkkraft, initiatieven en ideeën uit de maatschappij worden benut.

Aanbeveling 4. Kwalitatief monitoren van participatie in MIRT-projecten gericht op leren.

De complexiteit en ongelijksoortigheid van MIRT-projecten maakt het lastig om participatie op een eenduidige manier te monitoren. Daarom is het van belang dat het monitoringsproces zodanig is ingericht dat het bijsturing mogelijk maakt en een

leereffect teweeg brengt (reflexief monitoren). We bevelen projectleiders aan om vooraf, bij aanvang, gedurende de looptijd en bij afronding van MIRT-projecten de participatie kwalitatief te monitoren (bijvoorbeeld door middel van een participatiegesprek tussen projectleider en omgevingsmanager). Hierbij zijn – eendachtig aanbeveling 1 – zowel vragen over het proces (bijvoorbeeld hoe worden maatschappelijke partijen in staat gesteld om te participeren?) als de competenties (bijvoorbeeld welke kwaliteiten willen we vanuit het projectteam vertegenwoordigd hebben bij de gebiedstafels?) van belang.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	Paragraaf	Pagina nummer
Managementsamenvatting		2
1. Inleiding	1.1. Aanleiding en doel 1.2. Onderzoeksaanpak	8 10
2. Code Maatschappelijke Participatie	2.1 Ontstaan en doel van de Code Maatschappelijke Participatie 2.2 Contextuele factoren	12 16
3. Toepassing maatschappelijke participatie in MIRT-projecten	3.1 Mogelijkheden tot inbreng maatschappelijke partijen 3.2 Ondersteuning aan maatschappelijke partijen 3.3 Transparantie en communicatie over het project 3.4 Andere inzichten uit de casussen	22 27 30 33
4. Toegevoegde waarde maatschappelijke participatie	4.1 Aanpassingen naar aanleiding van maatschappelijke participatie 4.2 Toegevoegde waarde voor proces en resultaat	35 37
5. Conclusies en aanbevelingen	5.1 Toepassing maatschappelijke participatie 5.2 Toepassing Code Maatschappelijke Participatie 5.3 Effecten maatschappelijke participatie voor proces en resultaat 5.4 Aanbevelingen Code Maatschappelijke Participatie 5.5 Aanbevelingen maatschappelijke participatie in MIRT-projecten	41 42 44 45 46
Bijlage	I. Gesprekspartners	48

1. Inleiding

In dit rapport worden de resultaten van het onderzoek naar maatschappelijke participatie bij projecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) beschreven. Daarbij wordt tevens de Code Maatschappelijke Participatie geëvalueerd.

In dit hoofdstuk beschrijven we in de eerste paragraaf de aanleiding en het doel van het onderzoek. In de tweede paragraaf beschrijven we de gehanteerde onderzoeks aanpak.

1.1

• Aanleiding en doel onderzoek

- Aanleiding van het onderzoek
- Doel van het onderzoek
- Onderzoeksvragen
- Scope

1.2

• Onderzoeksaanpak

- Verkennende fase
- Verdiepende fase

1.1. Aanleiding en doel onderzoek

Aanleiding onderzoek

Op 13 juni 2014 is de Code Maatschappelijke Participatie voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (hierna: MIRT) aan de Tweede Kamer gestuurd. In de Code Maatschappelijke Participatie zijn uitgangspunten opgenomen voor de omgang met inbreng van maatschappelijke partijen, de ondersteuning van maatschappelijke partijen en de transparantie over het MIRT-project.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister van Infrastructuur en Milieu tijdens het Nota Overleg MIRT (NO MIRT) in november 2015 toegezegd de Code Maatschappelijke Participatie te evalueren en deze evaluatie vóór het NO MIRT van het najaar van 2017 aan de Tweede Kamer toe te sturen (verslag Nota Overleg 23 november 2015 pagina 90). Daarbij dienen twee kanttekeningen te worden geplaatst:

- De Code is opgesteld in 2014. In het najaar van 2016 zijn de MIRT-spelregels

herzien. Daarvoor golden de MIRT-spelregels uit 2011 die dus zijn opgesteld voordat de Code werd opgesteld en waarin de Code dus nog niet werd genoemd.

- In de Omgevingswet zijn regels opgenomen over participatie. Deze regels gelden onder andere voor de projectprocedure, via welke de MIRT-projecten na de inwerkingtreding van de omgevingswet grotendeels zullen worden voorbereid. De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2019 in werking.

Doel onderzoek

De ervaringen met het werken met de Code Maatschappelijke participatie zijn dus nog beperkt. Daarom is de volgende doelstelling voor het onderzoek geformuleerd:

“Een eerste beeld krijgen hoe het is gesteld met de participatie in de geselecteerde MIRT-projecten en het aandeel van de Code daarin en advies geven over monitoring en het vormgeven van participatie.”

1.1. Aanleiding en doel onderzoek

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

“Hoe is het gesteld met de participatie in MIRT-projecten en in hoeverre is daarin de Code Maatschappelijke Participatie van invloed geweest?”

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag gaan we in op de volgende onderdelen:

1. Wat is het doel van de Code en hoe is de Code ontstaan?
2. In welke mate wordt participatie toegepast bij MIRT Onderzoeken en – Verkenningen?
3. In welke mate wordt de Code toegepast (formeel of in de geest van de Code)?
4. Wat betekent de participatie voor proces en resultaat?
5. Advies over monitoren van participatie bij MIRT-projecten

6. Advies over inzetten participatie bij lopende en nieuwe MIRT-projecten en het vervolg van de Code.

Scope onderzoek

Naast de uitgangspunten die in de Code zijn benoemd dienen de MIRT-projecten te voldoen aan een aantal wettelijke vereisten op het gebied van participatie die zijn opgenomen in de Tracéwet. Het gaat hier bijvoorbeeld om de publicatie, inzage en zienswijzeprocedure na ieder besluit (bijvoorbeeld startbeslissing, ontwerp tracébesluit en tracébesluit). Deze wettelijke vereisten vallen buiten de scope van het onderzoek aangezien dit een wettelijk verplichting is en we ons in het onderzoek richten op participatie die bovenop deze wettelijke eisen heeft plaatsgevonden.

1.2. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit een verkennende en een verdiepende fase. In de verkennende fase zijn documenten (bijvoorbeeld de evaluatie gebiedstafels A13-A16) over (het ontstaan van) de Code Maatschappelijke Participatie en MIRT-projecten bestudeerd en zijn verkennende gesprekken gevoerd met beleidsmakers en politiek (zie bijlage I voor een overzicht van de gesprekspartners in de verkennende fase).

In de verdiepende fase zijn acht casussen bestudeerd. De casussen zijn geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- MIRT-fase (onderzoek, verkenning, planuitwerking en realisatie)
- Onderwerp (wegen, spoor, water(kwaliteit en veiligheid))
- Regio (noord, oost, zuid, noordwest en zuidwest).

Per casus is een feitenoverzicht gemaakt op basis van bestudeerde documenten. Dit feitenoverzicht is ter aanvulling en controle voorgelegd aan de projectleider(s) van het desbetreffende MIRT-project. Daarnaast zijn per casus gesprekken gevoerd met de betrokken projectleider, een betrokken decentrale overheid (als mede

opdrachtgever en soms participant) en maatschappelijke partijen die participant zijn geweest (bedrijven, belangenorganisaties, bewoners, decentrale overheden, et cetera). In bijlage I is een overzicht van de gesprekspartners per casus opgenomen.

MIRT-project	Fase	Onderwerp
Bereikbaarheid Rotterdam-Den Haag 2040	Onderzoek	Breed
Goederencorridor Oost	Onderzoek	Breed
Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer	Verkenning	Waterveiligheid en waterkwaliteit
Corridor Amsterdam-Hoorn	Verkenning	Wegen
N33 Zuidbroek-Appingedam	Planuitwerking	Wegen
IJsseldelta fase 2	Planuitwerking	Waterveiligheid
A24 Blankenburg-verbinding	Realisatie	Wegen
PHS: Rijswijk-Rotterdam	Realisatie	Spoor

Tabel 1. Bestudeerde casussen.

2. Code Maatschappelijke Participatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de Code Maatschappelijke Participatie. We gaan in paragraaf 2.1 in op het ontstaan en de inhoud van de Code en de relatie tussen de Code en een aantal andere instrumenten die toezien op participatie in MIRT-projecten.

In paragraaf 2.2 beschrijven we contextuele factoren. Hier gaan we in op de veranderende relatie tussen overheid en burger, de complexiteit en ongelijksoortigheid van MIRT-projecten en tot slot de historische context die het startpunt vormt voor MIRT-projecten en participatietrajecten.

2.1

- **Ontstaan en doel Code Maatschappelijke Participatie**
 - Ontstaan Code Maatschappelijke Participatie
 - Inhoud Code Maatschappelijke participatie
 - Relatie tot andere instrumenten voor participatie

2.2

- **Contextuele factoren**
 - Veranderende relatie overheid – burger
 - Ongelijksoortigheid MIRT-projecten
 - Complexiteit MIRT-projecten
 - Historische context

2.1. Ontstaan en doel Code Maatschappelijke Participatie

Ontstaan Code Maatschappelijke Participatie

In 2009 is de Code Publieksparticipatie Sneller en Beter (hierna: Code Publieksparticipatie) opgesteld, mede naar aanleiding van het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding). De Code Publieksparticipatie beschrijft welke spelregels belangrijk zijn bij het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de voorbereiding en besluitvorming van Sneller en Beter-projecten. De uitgangspunten in de Code Publieksparticipatie zijn veelal top-down geformuleerd (wat men moet doen om burger te betrekken en te laten reageren). De Code Publieksparticipatie kan worden gezien als een voorloper van de Code Maatschappelijke Participatie.

In 2012 is in de Tweede Kamer de motie van het lid Verhoeven aangenomen. In deze motie wordt gevraagd een protocol op te stellen voor hoe om te gaan met kansrijke burgerinitiatieven op het gebied van infrastructuur (33 000-A, nr. 78). Deze motie is aanleiding geweest om de Code Publieksparticipatie te herzien tot de

Code Maatschappelijke Participatie.

De Code Maatschappelijke Participatie is opgesteld door het ministerie van IenM in samenwerking met verschillende maatschappelijke partijen, onder andere ANWB, VNO-NCW en initiatiefnemers in verschillende MIRT-projecten (bijvoorbeeld de Rijnlandroute en de Blankenburgverbinding). Ook de Tweede Kamer heeft actief inbreng geleverd over de inhoud van de Code. Zo is in november 2013 in een motie van het lid De Reuver verzocht de Code Maatschappelijke Participatie zodanig aan te vullen dat voor alle deelnemers vooraf volstrekt duidelijk is wat de verwachtingen kunnen zijn bij deelname aan een project (Kamerstuk: 29 385, nr. 82). Eén van de uitgangspunten bij het opstellen van de Code Maatschappelijke Participatie was dat die uit maximaal 1 A4 zou bestaan. Uiteindelijk is de definitieve Code Maatschappelijke Participatie in juni 2014 aan de Tweede Kamer gestuurd (bijlage bij Kamerstuk: 33 750-A, nr. 70).

2.1. Ontstaan en doel Code Maatschappelijke Participatie

Doel en inhoud Code Maatschappelijke Participatie

Het uitgangspunt van de Code Maatschappelijke Participatie is dat het bevoegd gezag altijd ieder burgerinitiatief beoordeelt op kansrijkheid. Indien het initiatief – geheel of gedeeltelijke – kansrijk is, wordt dit meegenomen in het reguliere planvormingsproces (Kamerstuk: 33 750-A nr. 70).

Maatschappelijke participatie is in de Code gedefinieerd als de ‘deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en planvormingsproces (planproces)’. Participatie van maatschappelijke partijen is volgens de Code belangrijk om ‘informatie, kennis, belangen en standpunten te delen, met als doel een kwalitatief beter besluit, met meer draagvlak en een korte doorlooptijd’.

De Code is opgebouwd uit drie onderdelen die van belang worden geacht bij maatschappelijke participatie: (1) de inbreng van de maatschappij wordt gedurende het gehele proces meegenomen (**inbreng**), (2) initiatieven worden met

dezelfde zorg behandeld als overheidsinitiatieven (**ondersteuning**) en (3) de participatie vindt op een transparante wijze plaats (**transparantie**). De Code bestaat uit één pagina, zodat kort, bondig en overzichtelijk is weergegeven hoe met maatschappelijke initiatieven zou moeten worden omgegaan.

Relatie tot andere instrumenten voor participatie

De Code Maatschappelijke Participatie niet op zichzelf, maar zijn er verschillende instrumenten die tot doel hebben participatie bij MIRT-projecten te bevorderen. Enkele van deze instrumenten zijn:

Tracéwet (1993). In 1993 is de Tracéwet opgesteld waarin regels zijn opgenomen voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, spoorwegen en vaarwegen. Hierin is onder meer opgenomen dat ieder besluit wordt gepubliceerd en dat er na ieder besluit de mogelijkheid tot inzage en het inbrengen van zienswijze is.

2.1. Ontstaan en doel Code Maatschappelijke Participatie

Meer Bereiken aanpak (2014). De Meer Bereiken aanpak start vanuit opgaven en kansen in plaats vanuit oplossingen (projecten). Dit betekent dat breed en gezamenlijk naar bereikbaarheidsvraagstukken wordt gekeken waarbij samenhang met andere opgaven wordt gezocht. Bereikbaarheid wordt niet als afzonderlijk vraagstuk behandeld. Er wordt gekeken naar samenhang met ambities en opgaven op het gebied van bijvoorbeeld wonen, werken, natuur en economie. Daarbij werkt de overheid onder andere samen met medeoverheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen.

In dit kader zijn acht MIRT Onderzoeken gestart waarbij decentrale overheden, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven samen regionale kansen en opgaven op het gebied van onder andere bereikbaarheid identificeren (bijvoorbeeld MIRT-onderzoek Bereikbaarheid Rotterdam-Den Haag).

MIRT-spelregels (2016). De MIRT-spelregels zijn een beleidsmatige en wettelijke beschrijving van de wijze waarop binnen MIRT-projecten wordt samengewerkt. In de MIRT-spelregels wordt naar de Code verwezen voor de wijze waarop

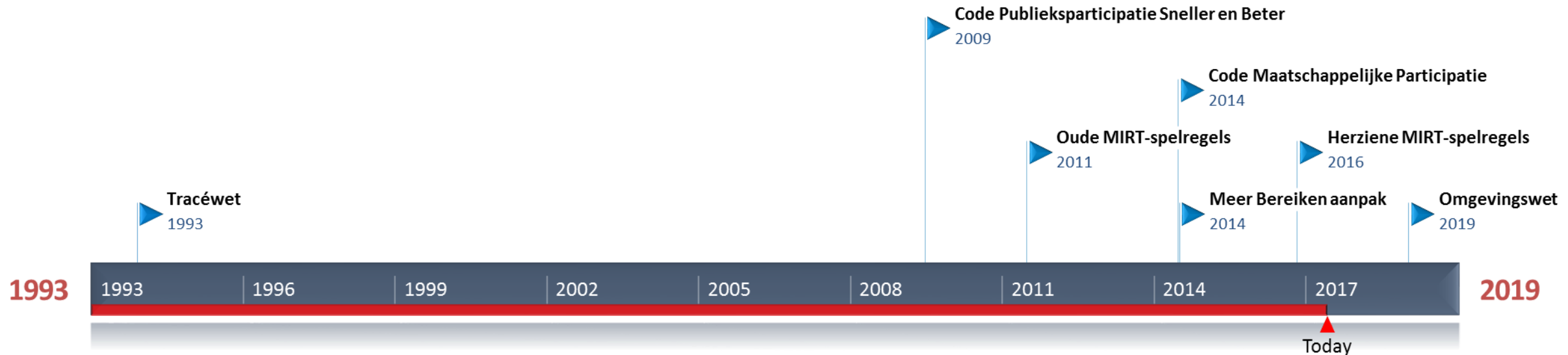
belanghebbende partijen moeten worden benaderd. De Code is dus een uitwerking van de MIRT-spelregels. Zo staat in de MIRT-spelregels omschreven dat tijdens een MIRT Verkenning een omgevingsanalyse dient te worden uitgevoerd zodat helder is wie wanneer en op welke wijze wordt betrokken. Dit vormt de basis voor een op te stellen participatieplan waarin is aangegeven welke processtappen worden doorlopen en welke betrokken partijen daarbij een rol spelen.

2.1. Ontstaan en doel Code Maatschappelijke Participatie

Omgevingswet (verwacht 2019). De vernieuwde Omgevingswet zorgt voor één samenhangend stelsel van wetten en regels. Participatie door belanghebbende partijen in projecten is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Bij de vormgeving van participatie kan volgens de Omgevingswet de Code Maatschappelijke Participatie ondersteunend zijn. Daarbij dient de Code volgens de Memorie van Toelichting als leidraad, omdat participatie maatwerk vraagt en niet is vast te leggen in vaststaande kaders.

Memorie van Toelichting Omgevingswet (p. 217 – 218):

“Bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming vindt de regering het van belang dat de omgeving vanaf een vroegtijdig stadium wordt betrokken [...] Een goede participatie van derden in het beleids- of besluitvormingsproces moet ertoe leiden dat inbreng vanuit de maatschappij gedurende het gehele proces wordt meegenomen, dat eventuele initiatieven vanuit de maatschappij met dezelfde zorg worden behandeld als overheidsinitiatieven en dat de participatie op een transparante wijze plaatsvindt [...] De Code Maatschappelijke Participatie is een belangrijke leidraad die bij de voorbereiding van besluiten kan worden gehanteerd.”



2.2. Contextuele factoren

Bevinding: het is van belang om de contextuele factoren van MIRT-projecten te beschouwen bij het evalueren van maatschappelijke participatie en de Code Maatschappelijke Participatie. Immers, deze contextuele factoren maken dat maatschappelijke participatie vraagt om maatwerk en dat maatschappelijke participatie lastig vast te leggen is in rigide kaders.

Hierna werken we deze contextuele factoren nader uit.

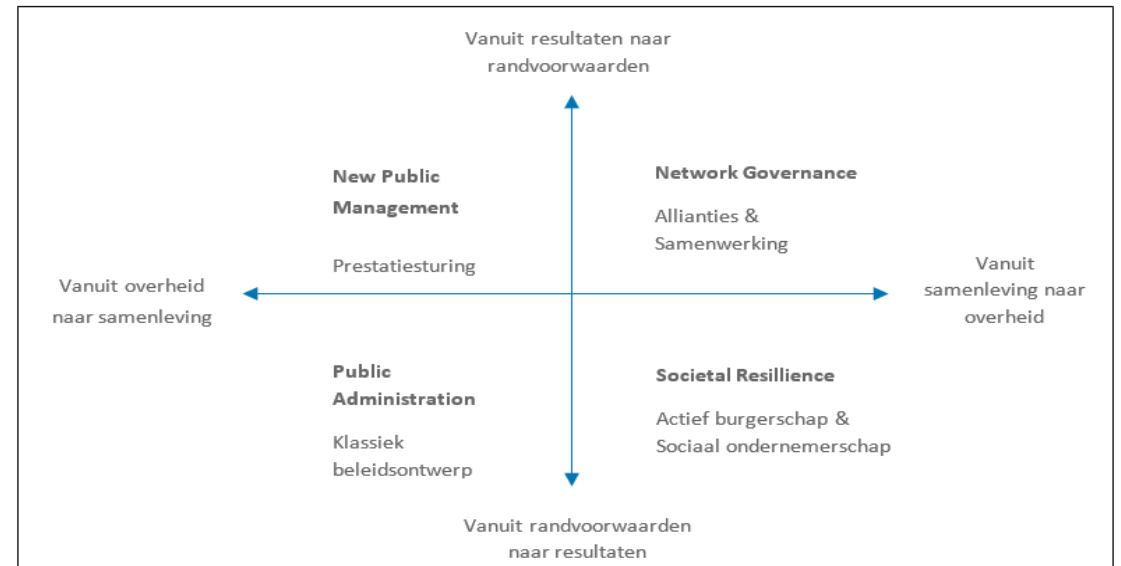
Veranderende relatie overheid - maatschappij

Met participatie wordt invulling gegeven aan een maatschappelijke ontwikkeling richting de energieke samenleving: van een sturende overheid naar een responsieve, participerende overheid. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) omschrijft vier kwadranten met perspectieven op overheidssturing (figuur 1).

Public Administration (rechtmatig) is de klassieke vorm van beleid waarbij de overheid randvoorwaarden schept waarbinnen publieke waarde worden gecreëerd.

New Public Management (presterend) kenmerkt zich door prestatiesturing, waarbij de overheid, binnen de randvoorwaarden en zo efficiënt mogelijk, de maximale hoeveelheid publieke waarde dient te creëren.

Network Governance (netwerkend) kenmerkt zich door een overheid die niet hiërarchisch en alleen opereert, maar in samenwerking met andere partijen. In dit perspectief is de overheid afhankelijk van en worden doelen bereikt in samenwerking met maatschappelijke actoren.



Figuur 1. Vier perspectieven op de rol van de overheid. Bron: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, 2014.

2.2. Contextuele factoren

Societal Resilience (responsief) is het vierde perspectief en gaat uit van het idee dat er in de samenleving genoeg initiatieven leven die publieke waarde nastreven. De taak van de overheid is in dit geval om deze initiatieven te erkennen en te ondersteunen.

MIRT-projecten hebben kenmerken van alle vier de vormen van sturing. Wanneer er sprake is van maatschappelijke participatie geeft de overheid ruimte aan maatschappelijke partijen om mee te denken, mee te werken en inbreng en initiatieven aan te leveren. Vanwege deze samenwerking moeten projectorganisaties rekening moeten houden met de kenmerken van netwerken.

- Er is sprake van pluriformiteit (of diversiteit) binnen het project. Maatschappelijke participatie betekent dat de projectorganisatie te maken krijgt met veel verschillende stakeholders, verschillende initiatieven en alternatieven. Bovendien kan inbreng het doel van het project (bijvoorbeeld bereikbaarheid vergroten) belemmeren, maar borgen ze mogelijk andere publieke belangen (bijvoorbeeld veiligheid of natuurbehoud).

- Er is sprake van interdependenties. Dit houdt in dat zowel de projectorganisatie als stakeholders van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun doelen. Stakeholders kunnen bijvoorbeeld over specifieke omgevingskennis beschikken die van belang is voor de inpassing van het tracé.

Tot slot komt uit gesprekken met maatschappelijke partijen naar voren dat de rol van de maatschappelijke partij door participatie verandert. Zo geldt (met name voor institutionele partijen zoals brancheorganisaties) dat meedenken, meewerken en alternatieven en initiatieven aanleveren aan de voorkant (bijvoorbeeld tijdens de MIRT Verkenning) maakt dat de eigen rol verandert van belangenbehartiger, naar probleemeigenaar, naar onderdeel van de oplossing. Dit kan bijvoorbeeld conflicteren met de rol van belangenbehartiger omdat het achteraf lastiger is om tegen een resultaat te zijn wanneer je zelf intensief bij het proces bent betrokken. Daarom geven enkele gesprekspartners aan dat sommige stakeholders kiezen voor strategische non-participatie.

2.2. Contextuele factoren

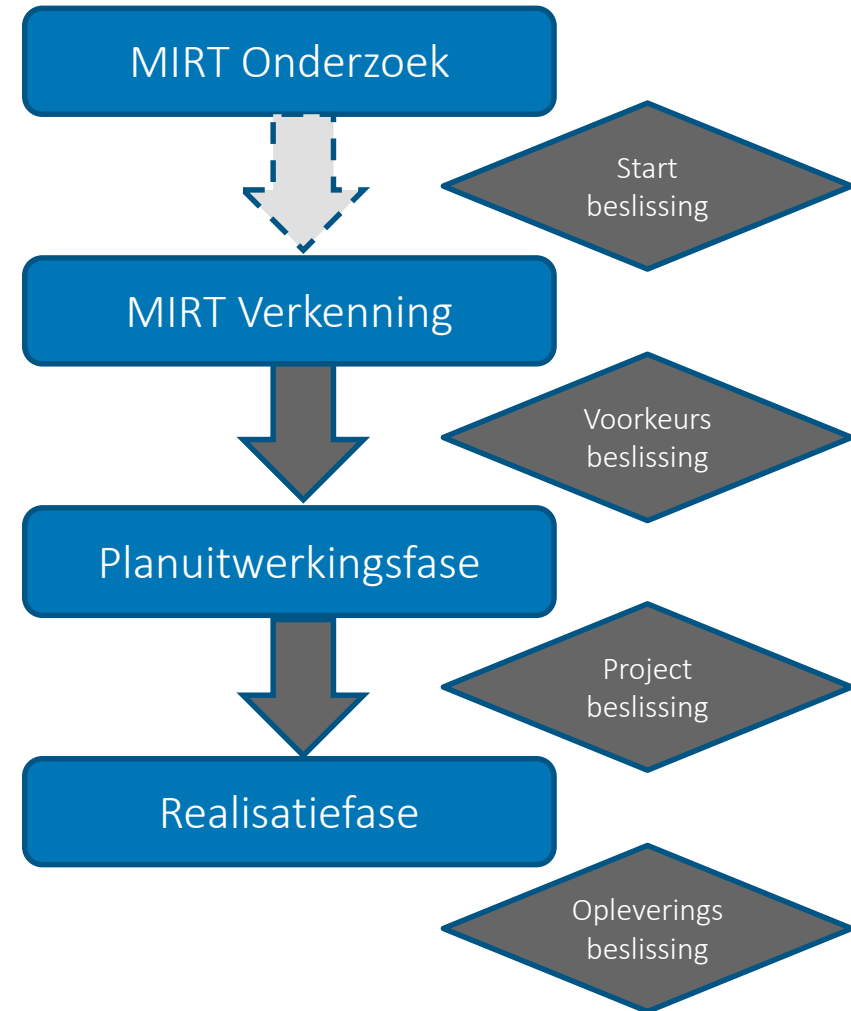
MIRT-projecten zijn ongelijksoortig

Er zitten grote verschillen tussen MIRT-projecten die van invloed kunnen zijn op de participatie van partijen uit de samenleving. Ook dit maakt dat maatwerk voor de inrichting van participatie van belang is.

MIRT-projecten bevinden zich in verschillende fasen (figuur 2). Bij een MIRT Onderzoek en MIRT Verkenning staat het ophalen van ideeën centraal; in de planuitwerkingsfase en de realisatiefase gaat het juist om het zo goed mogelijk inpassen van een oplossing. Dat vraagt om een andere invulling van participatie.

MIRT-projecten hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen. Een project over waterkwaliteit, een goederencorridor of een weg kennen verschillende actoren die vragen om een verschillende benadering.

Het opdrachtgeverschap in een MIRT-project kan verschillen. Het Rijk, provincies, metropoolregio's, waterschappen of andere overheden kunnen zelfstandig of in een combinatie opdrachtgever van een MIRT-project zijn.



Figuur 2. De fase en beslissingen binnen de MIRT. Overigens, een MIRT Onderzoek leidt niet noodzakelijkerwijs tot een verkenning.

2.2. Contextuele factoren

Ook de doelstellingen van participatie verschillen per MIRT-project (en / of per fase van MIRT-projecten). Er zijn projecten die tot doel hebben draagvlak voor een oplossing in de samenleving te creëren (bijvoorbeeld het inpassen van een weg), er zijn projecten waar het ophalen van financiering via participatie een doel is (bijvoorbeeld de Rijkstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoomeer waar financiering werd gezocht om de waterkwaliteit te verbeteren) en er zijn projecten waar het inventariseren van mogelijke problemen en ideeën met betrekking tot een gebied het doel is (bijvoorbeeld onderzoeken waarin is gekeken naar kansen voor de bereikbaarheid Rotterdam-Den Haag of voor de Goederencorridor Oost).

Tot slot verschilt de aanpak van participatie per MIRT-project. De afgelopen jaren zijn verschillende aanpakken uitgerold die in meer of mindere mate worden toegepast in MIRT-projecten. Het gaat hier bijvoorbeeld om de Meer Bereiken aanpak en de uitgangspunten in de Code Maatschappelijke Participatie.

MIRT-projecten zijn complex

MIRT-projecten hebben een aantal kenmerken die ze complex maakt:

- *Dynamiek met de omgeving.* Er zijn veel actoren en relaties die steeds veranderen en elkaar beïnvloeden. Daar komt bij dat het project niet los gezien kan worden van dynamiek buiten het project die het resultaat van het project stevig kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld een bredere discussie over natuurbehoud kan maken dat daar in een MIRT-project veel meer aandacht voor komt). Dit maakt dat de inbreng van partijen door de tijd heen kan verschillen (MIRT-projecten kennen vaak een lange doorlooptijd).
- *Belangentegenstelling.* Bij participatie kan er bovendien sprake zijn van tegengestelde belangen. Bij belangentegenstellingen kan ook het best denkbare proces bij een aantal partijen leiden tot ontevredenheid over de uitkomsten. Ontevredenheid over het resultaat kan doorwerken in het oordeel van de participant over het proces.

2.2. Contextuele factoren

- *Succescomplexiteit*. Door het zoeken naar oplossingen groeit het probleem mee en ontstaan nieuwe voorkeuren. Zo kan de keuze voor een bepaald tracé om de bereikbaarheid te verbeteren ertoe leiden dat er ‘koppelkansen’ ontstaan om ook andere knelpunten op te lossen (bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid voor fietsers door fietstunnels in te passen in het project omdat dit direct meegenomen kan worden).

MIRT-projecten dienen te worden beschouwd in de (historische) context

MIRT-projecten zijn niet te isoleren van andere (ruimtelijke)ontwikkelingen en kennen altijd een bepaalde voorgeschiedenis. Zo is het spoorproject Rijswijk-Rotterdam onderdeel van het ‘Programma Hoogfrequent Spoorvervoer’ en heeft ten behoeve van het programma op verschillende momenten in de tijd participatie plaatsgevonden. Ook is een project in het dichtbevolkte Nederland nooit de eerste (dan wel enige) activiteit die een overheid uitvoert in een bepaald gebied. Zo kan het voorkomen dat voorafgaand aan een participatietraject reeds rondom een ander ruimtelijk project participatie heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld de

plaatsing van windmolens). Deze ‘legacy’ heeft doorwerking in de onderzochte casussen.

3. Toepassing maatschappelijke participatie MIRT

In dit hoofdstuk beschrijven we maatschappelijke participatie in de onderzochte MIRT-projecten aan de hand van de uitgangspunten die in de Code Maatschappelijke Participatie zijn geformuleerd.

We beschrijven de mogelijkheden voor maatschappelijke partijen om inbreng te leveren (paragraaf 3.1), de ondersteuning van partijen in de onderzochte MIRT-projecten (paragraaf 3.2) en de transparantie en communicatie richting maatschappelijke partijen over een project (paragraaf 3.3). We maken daarbij onderscheid tussen feiten (afkomstig uit de bestudeerde documenten) en percepties van gesprekspartners. Tot slot beschrijven we in de vierde paragraaf enkele andere inzichten over participatie die uit de onderzochte MIRT-projecten naar voren komen.

3.1

• Mogelijkheden tot inbreng maatschappelijke partijen

- Feiten
- Percepties

3.2

• Ondersteuning aan maatschappelijke partijen

- Feiten
- Percepties

3.3

• Transparantie en communicatie over het project

- Feiten
- Percepties

3.4

• Andere inzichten onderzochte projecten

- Competenties projectteam
- Bestuurlijk draagvlak

3.1. Mogelijkheden tot inbreng maatschappelijke partijen

Bevinding: alle onderzochte MIRT-projecten bieden in meer of minder mate de mogelijkheid aan maatschappelijke partijen om deel te nemen en inbreng te leveren (die verder gaat dan de verplichte inspraak) in het beleid- en besluitvormingsproces. De wijze waarop partijen inbreng kunnen leveren, de timing en de ruimte hiervoor verschilt sterk tussen de onderzochte MIRT-projecten. De bepalingen uit de Code op dit vlak worden niet strikt naar de letter van de Code toegepast.

Feiten

In de Code Maatschappelijke Participatie zijn uitgangspunten opgenomen voor de inbreng van maatschappelijke partijen (bijvoorbeeld initiatieven en alternatieven). Hierna beschrijven we in hoeverre we deze uitgangspunten feitelijk terugzien in de onderzochte MIRT-projecten.

Ruimte in planning, begroting en capaciteit. In geen van de onderzochte projecten is openbaar geëxpliciteerd in hoeverre de planning, begroting en capaciteit ruimte bieden voor de inbreng van maatschappelijke partijen. Echter, in nagenoeg alle

onderzochte projecten zien we dat er ruimte is voor participatie. Soms is deze ruimte expliciet gemaakt in projectplannen, meestal is de ruimte er impliciet bij de projectorganisatie en komt die tot uitdrukking als het project vordert. Dat er ruimte voor inbreng is blijkt ook uit het feit dat in alle onderzochte projecten maatschappelijke partijen zijn betrokken in het beleid- en besluitvormingsproces.

Voorbeelden van methoden die in MIRT-projecten worden gebruikt om inbreng te verzamelen zijn:

- Ontwerpend onderzoek. Ontwerpateliers in dialoog met betrokkenen en experts vanuit verschillende disciplines.
- Participatietafels. De participatietafel bestaat uit een vaste groep deelnemers, mogelijk vanuit een bepaald thema, die een aantal keer gedurende het project wordt gevraagd te reageren of inbreng te leveren op de plannen.
- Informatiebijeenkomsten. Er worden bijeenkomsten georganiseerd waar geïnteresseerden inbreng kunnen leveren of informatie kunnen inwinnen. In lokale media worden deze bijeenkomsten aangekondigd.
- E-participatie. Via verschillende kanalen worden maatschappelijke partijen online benaderd, bijvoorbeeld via een e-participatieplatform, zie <https://www.corridoramsterdamhoorn.nl/denk+mee/e-participatie/gesloten+e-participatie+momenten/default.aspx>

3.1. Mogelijkheden tot inbreng maatschappelijke partijen

Actief en gericht zoeken naar inbreng en ideeën vanuit de maatschappij. In alle projecten is gezocht naar inbreng en ideeën vanuit de maatschappij. De onderzochte projecten verschillen in de mate waarin actief dan wel reactief wordt gezocht naar inbreng en ideeën. Actief is bijvoorbeeld het uitvoeren van een stakeholderanalyse, waarna geïdentificeerde partijen actief worden benaderd. Reactief is een algemene aankondiging van het project, waarna belangstellenden zich kunnen melden.

Het moment en de wijze waarop partijen input kunnen leveren verschilt sterk tussen de onderzochte projecten. In een aantal projecten is actief aan de voorkant om inbreng gevraagd (met name MIRT Onderzoeken en MIRT Verkenningen). In een aantal projecten is maatschappelijke partijen voornamelijk achteraf om inbreng of reacties gevraagd (met name MIRT-projecten in de planuitwerkings- en realisatiefase).

Inhoudelijke reactie op inbreng. In de meeste projecten is niet vastgelegd hoe de terugkoppeling richting partijen is ingericht. In een aantal projecten is benoemd dat

partijen terugkoppeling krijgen over de besluitvorming. Maatschappelijke partijen geven aan dit te waarderen.

Percepties

Participatie gedurende het gehele planproces is van toegevoegde waarde maar vraagt veel inzet van de betrokkenen. Gesprekspartners geven aan dat het uitgangspunt van de Code Maatschappelijke Participatie – om de inbreng vanuit de maatschappij gedurende het gehele planproces te betrekken - van groot belang is. Tegelijkertijd is dit niet altijd wenselijk of haalbaar voor maatschappelijke partijen.

Participatie vraagt doorgaans veel inzet van betrokkenen. Zeker wanneer wordt meegedacht en / of meebeslist. Niet alle maatschappelijke partijen kunnen of willen hier tijd voor vrijmaken, bedrijven en overheden zullen bijvoorbeeld afwegen of zij hiervoor capaciteit kunnen en willen vrijmaken. Daarbij komt dat vroegtijdige maatschappelijke participatie maakt dat het onderwerp nog breed en abstract is. De maatschappelijke impact is daardoor nog ver weg (zoals bij een MIRT Onderzoek over bereikbaarheid in 2040).

3.1. Mogelijkheden tot inbreng maatschappelijke partijen

Voorgaande kan partijen afschrikken of weerhouden van deelname of het leveren van inbreng die juist het resultaat en proces ten goede kunnen komen. Voorts vraagt intensieve betrokkenheid (bijvoorbeeld meedenken over alternatieven) om kennis, expertise, commitment en verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen in het participatieproces. Gezien het vrijwillige karakter van deelname is eisen stellen vaak lastig en is het van belang de mogelijkheid om inbreng te leven laagdrempelig te houden. Nadeel hiervan is dat de kwaliteit van de inbreng soms te wensen overlaat. Daarbij speelt voor de projectorganisatie de vraag hoe je de inbreng van partijen weegt. Alle inbreng moet immers wel serieus worden genomen. Tot slot wordt aangegeven dat wanneer partijen vroeg in het proces worden betrokken het lastig is om deze partijen gedurende de gehele looptijd geïnformeerd te houden.

Voorbeelden van een potentiële opbrengst die het voor maatschappelijke partijen aantrekkelijk maakt om te participeren:

- Financiële vergoeding voor de geïnvesteerde tijd van maatschappelijke partijen. Bijvoorbeeld bij MIRT Onderzoeken omdat deze nu een tijdsinvestering vragen van maatschappelijke partijen die over relevante kennis beschikken terwijl opbrengsten van deze investering zich pas op zeer lange termijn zullen effectueren. Wanneer hier op korte termijn niets tegenover staat zullen partijen geneigd zijn hun capaciteit in te zetten op zaken die nu als urgent worden ervaren. Nadeel hiervan is dat een vergoeding mogelijk tot perverse prikkels leidt.
- In projecten waar de focus op de lange termijn ligt zou een budget beschikbaar kunnen worden gesteld waarmee prangende knelpunten die de maatschappij aandraagt op korte termijn kunnen worden aangepakt ('alvast een fietstunnel realiseren'). Dit vraagt om heldere kaders en samenwerking tussen verschillende overheden omdat deze knelpunten altijd buiten de scope van het oorspronkelijke project zullen liggen.
- In projecten open staan en werk maken van aangedragen 'koppelkansen'. Vaak kijken maatschappelijke partijen integraal naar een gebied. Er worden dan ook kansen en / of uitdagingen aangedragen op het gebied van duurzaamheid, leefbaarheid, economie, et cetera. Door deze kansen mee te nemen wordt de potentiële winst van participatie door maatschappelijke partijen vergroot. Nadeel is dat de complexiteit van het project ook wordt vergroot omdat het aantal betrokken actoren door de scopewijziging zal toenemen.

3.1. Mogelijkheden tot inbreng maatschappelijke partijen

Participatiemoetheid en strategische non-participatie. Veel gesprekspartners zien een ontwikkeling waarin de Rijksoverheid steeds meer maatschappelijke opgaven in gezamenlijkheid met andere partijen oppakt (energieke samenleving). De lange doorlooptijd en reikwijdte van MIRT-projecten en de daarmee samenhangende overlap met andere (MIRT-)projecten maakt dat maatschappelijke partijen zich overvraagd kunnen voelen ('participatiemoetheid'). Ook merken gesprekspartners op dat maatschappelijke partijen het onderscheid tussen verschillende projecten in een regio lastig kunnen maken. Een aantal maatschappelijke partijen merkt op dat door te participeren de rol van de maatschappelijke partij verandert. Door inbreng te leveren en actief betrokken te zijn wordt de maatschappelijke partij onderdeel van de uitkomst. Indien de maatschappelijke partij zich vervolgens niet kan vinden in de uitkomsten, beperkt dat de mogelijkheden tot actie en de kansen in een procedure. Maatschappelijke partijen zien daarom een dilemma tussen meedoen en het resultaat beïnvloeden enerzijds en de ruimte houden om tegen te zijn anderzijds (strategische non-participatie).

Uitdagingen om inbreng gedurende gehele planproces mee te nemen. Om de inbreng van maatschappelijke partijen gedurende het gehele planproces mee te nemen zien gesprekspartners verschillende uitdagingen. Hoe zorg je ervoor dat maatschappelijke partijen gedurende het gehele project betrokken blijven? De MIRT-projecten kennen veelal een lange doorlooptijd tussen eerste verkenning en realisatie. In die periode verandert de maatschappelijke perceptie en kan een maatschappelijke partij die aantal jaar geleden een initiatief heeft ingebracht nu tegen het eigen of overeenstemmende initiatief zijn omdat standpunten en / of belangen zijn gewijzigd.

3.1. Mogelijkheden tot inbreng maatschappelijke partijen

Uitdagend speelveld met meerdere overheidslagen. Gesprekspartners vanuit overheden en projectorganisaties zien een bestuurlijke uitdaging / spanning. De MIRT-projecten worden uitgevoerd in een bestuurlijk speelveld waarin meerdere overheidslagen een rol spelen. Voordat een (participatie) project start is vaak bestuurlijke overeenstemming vereist. Soms beperkt deze bestuurlijke overeenstemming zich tot het proces, maar vaak wordt de inhoudelijke richting (scope) bepaald. Daardoor wordt de inbreng van participatie achteraf beperkt (kaders zijn deels vastgesteld). Bestuurders kunnen het maken van afspraken op procesniveau om ruimte te bieden aan inbreng uit de maatschappij als risicovol ervaren, omdat de uitkomst daarmee onzeker wordt. Aangegeven wordt dat het meenemen van ideeën en initiatieven vanuit andere partijen alleen mogelijk is wanneer projectorganisaties, bestuurders en andere betrokkenen durven 'los te laten' en vertrouwen op inzichten en ervaringen vanuit andere partijen.

Representatieve afspiegeling van initiatieven, belangen en standpunten is lastig. Veel gesprekspartners aan overheidszijde geven aan dat het (met name in MIRT

Onderzoeken en Verkenningen) lastig is om een representatieve afspiegeling van de verschillende belanghebbenden inbreng te laten leveren, omdat bepaalde partijen bijvoorbeeld geen tijd kunnen of willen vrijmaken. Daar komt bij dat veel belanghebbenden zich (al dan niet bewust) laten vertegenwoordigen (bijvoorbeeld een voorzitter van een bewonersvereniging die namens de wijk spreekt maar hierover niet heeft afgestemd). Dit roept de vraag op of de initiatieven en ideeën een afspiegeling vormen van wat 'echt leeft'. Ondanks vroegtijdige betrokkenheid melden zich in latere fasen vaak 'nieuwe' belanghebbenden om inbreng te leveren. Tot slot merken gesprekspartners op dat het een uitdaging is om participatie waardevol te maken voor maatschappelijke partijen. Er dient een potentiële opbrengst te zijn om het aantrekkelijk te maken voor maatschappelijke partijen. ('What's in it for them?').

3.2. Ondersteuning aan maatschappelijke partijen

Bevinding: in de praktijk worden maatschappelijke initiatieven op verschillende wijzen ondersteund. Indien een initiatief wordt meegewogen krijgt het gelijke kansen als de andere alternatieven. Initiatiefnemers geven regelmatig aan dat het veel tijd, energie en kennis kost om tot een initiatief te komen dat volgens de projectorganisatie kan worden meegewogen. Daarbij is niet altijd duidelijke aan welke voorwaarden dient te worden voldaan om als alternatief te worden meegenomen. De bepalingen uit de Code op het gebied van ondersteuning worden niet naar de letter van de Code toegepast.

Feiten

In de Code Maatschappelijke Participatie zijn uitgangspunten voor ondersteuning van maatschappelijke initiatieven opgenomen. Hierna beschrijven we in hoeverre we deze uitgangspunten feitelijk terugzien in de onderzochte MIRT-projecten.

Toetsing of initiatief kansrijk is. De toetsing of maatschappelijke inbreng kansrijk is wordt in de onderzochte projecten gedaan door het projectteam waarin de

opdrachtgevende overheden vertegenwoordigd zijn. In enkele projecten zijn de beoordelingscriteria expliciet vastgesteld en gecommuniceerd. Vaak zijn dit projecten die erop gericht zijn inbreng uit de maatschappij op te halen (MIRT Onderzoeken). In de meeste onderzochte projecten is vooraf niet expliciet vastgelegd en gecommuniceerd wat de beoordelingscriteria zijn.

Steun voor het initiatief. De beschikbare kennis, het budget en de capaciteit voor ondersteuning aan maatschappelijke partijen is in het merendeel van de onderzochte projecten niet geëxpliciteerd (dit hangt samen met de beschikbaarheid van een participatieplan). Wel zien we dat initiatiefnemers in de praktijk vaak ondersteuning ontvangen. De vorm van deze ondersteuning verschilt. Enerzijds zijn er projecten waar werksessies of ontwerpsessies worden georganiseerd, waarin projectteam, maatschappelijke partijen en ingenieurs gezamenlijk alternatieven uitwerken. Anderzijds zijn er projecten waar de ondersteuning zich beperkt tot het meewegen van aanpassingen die zijn ingebracht via informatiebijeenkomsten of zienswijzen.

3.2. Ondersteuning aan maatschappelijke partijen

Coproductie. De uiteindelijke voorbereiding van de alternatieven voor de bestuurlijke keuze ligt in de onderzochte projecten bij het projectteam. Of formeel sprake is van coproductie is lastig vast te stellen. Wel blijven initiatiefnemers vaak betrokken in bijvoorbeeld ontwerpessies.

Advies onafhankelijke groep experts. Wij zijn niet tegengekomen dat om een onafhankelijk advies is gevraagd om een maatschappelijk initiatief te toetsen.

Percepties

Maatschappelijke initiatieven gelijkwaardige optie. Gesprekspartners (overheid en initiatiefnemers) geven aan dat maatschappelijke initiatieven als optie worden meegewogen op het moment dat ze als één van de alternatieven zijn aangemerkt. Daarbij worden ze op hetzelfde detailniveau uitgewerkt als de andere alternatieven in voorbereiding op de bestuurlijke keuze.

De wijze waarop de alternatieven worden uitgewerkt verschilt per onderzocht project. Vaak is het een combinatie van uitwerking door een ingenieurbureau met mogelijke reactie en inbrengmomenten voor maatschappelijke partijen.

Investing van participanten nodig voordat alternatief wordt meegewogen.

Initiatiefnemers geven aan dat het inbrengen van een alternatief veel energie en tijd kost, omdat een eerste idee goed moet zijn uitgewerkt om het voor het voetlicht te brengen. Een aantal gesprekspartners geeft aan niet altijd bereid te zijn de benodigde tijd en capaciteit te investeren om een initiatief 'op de lijst' te krijgen.

Daarbij geven gesprekspartners vanuit maatschappelijke partijen aan het complex te vinden om het MIRT-project en de rolverdeling daarbinnen te doorgronden (de weg vinden). Het is lastig om de juiste persoon te bereiken voor een specifieke vraag. Ook is volgens hen vaak niet duidelijk wat wel en wat niet binnen de scope van het project kan worden aangedragen. Hierdoor is het voor gesprekspartners die ervaring hebben met dergelijke trajecten eenvoudiger om een initiatief naar voren te brengen dan voor gesprekspartners die hier weinig of geen ervaring mee hebben. Daar komt bij dat de mate waarin het project gevorderd is invloed heeft op de mate van concreetheid van de input. Bij een onderzoek of verkenning is de scope nog een stuk breder dan tijdens de planvorming. Bij de planvorming dient

3.2. Ondersteuning aan maatschappelijke partijen

het initiatief concreet uitgewerkt te zijn om binnen de kaders te passen. Dit vraagt meer inspanning, specifieke expertise en ervaring van de initiatiefnemer.

Inbreng die niet binnen de inhoudelijke scope van het project ligt raakt snel op de achtergrond. Een aantal gesprekspartners vanuit maatschappelijke partijen en projectorganisaties geeft aan dat regelmatig 'koppelkansen' worden aangedragen. Het gaat hier om mogelijkheden om aanpalende doelen een plek binnen het project te geven (bijvoorbeeld doelen op het gebied van duurzaamheid, natuurontwikkeling of economie). Deze koppelkansen zijn niet eenvoudig te realiseren omdat ze niet binnen de inhoudelijke scope van het project vallen (waardoor er bijvoorbeeld geen tijd en budget voor is) en / of niet direct binnen de invloedssfeer van de projectorganisatie liggen (bijvoorbeeld omdat een andere overheidsorganisatie verantwoordelijk is).

Vanuit maatschappelijke partijen wordt aangegeven dat voor hen niet altijd duidelijk is hoe met aangedragen koppelkansen wordt omgegaan door de projectorganisatie en bestuurders. Aangegeven wordt dat hierover niet voldoende

helder gecommuniceerd wordt.

3.3. Transparantie en communicatie over het project

Bevinding: de communicatie over het proces en de planning van het project en de communicatie met maatschappelijke partijen is over het algemeen helder. Het is voor gesprekspartners niet altijd transparant welke afwegingen er plaatsvinden tussen het indienen van een voorstel (de voordeur) en de uiteindelijke beslissing op basis van vele factoren (de achterdeur).

Feiten

In de Code Maatschappelijke Participatie zijn uitgangspunten voor transparantie opgenomen. Hierna beschrijven we in hoeverre we deze uitgangspunten feitelijk terugzien in de onderzochte MIRT-projecten.

Startbeslissing. In nagenoeg alle projecten die in de verkennings-, planuitwerking- of realisatiefase zitten is de startbeslissing openbaar en vindbaar. Daarin staan het probleem, het proces en de planning van het MIRT-project beschreven.

Participatieplan. Bij één van de onderzochte projecten is een openbaar participatieplan beschikbaar. Een aantal van de onderzochte projecten heeft een communicatie- en / of participatieplan dat niet openbaar beschikbaar is. In de

openbare startbeslissing staat vaak beschreven wat de mogelijkheid is voor maatschappelijke partijen om inbreng te leveren en wat de beslismomenten zijn (bijvoorbeeld in de paragraaf participatie van de startbeslissing).

Afweging en toelichting achteraf. De criteria die worden gehanteerd om alternatieven af te wegen zijn vooraf veelal niet geëxpliciteerd. Het verschilt per traject hoe de afweging achteraf wordt toegelicht. Voor een deel ligt de terugkoppeling vast in verplichte procedures (bijvoorbeeld de Nota van Antwoord). Dat zien we terug in de onderzochten projecten. Ook worden in alle projecten (meermaals) informatiebijeenkomsten georganiseerd om een beslissing toe te lichten en reacties te vernemen. Dit wordt door alle betrokken partijen als zeer belangrijk ervaren. Het is daarbij van belang dat keuzes uitgelegd kunnen worden aan de hand van heldere kaders of projectdoelen (bijvoorbeeld bereikbaarheid en veiligheid). In een aantal van de onderzochte projecten zijn direct betrokkenen (omwonenden, initiatiefnemers) persoonlijk geïnformeerd (bijvoorbeeld één-op-één). We zijn één voorbeeld tegengekomen waarbij een afspraak tussen bestuurder en initiatiefnemer is gemaakt om de uitkomsten van de afweging toe te lichten.

3.3. Transparantie en communicatie over het project

Communicatiekanalen. Naast de transparantie over het project is het ook van belang op welke wijze er over het project wordt gecommuniceerd. Er worden verschillende communicatiekanalen ingezet om maatschappelijke partijen te attenderen op de mogelijkheid om te participeren.

Percepties

Contact met het projectteam gedurende het project is duidelijk. Gesprekspartners (maatschappelijke partijen) geven aan dat de communicatie helder is en de informatie beschikbaar is. Ook zijn ze positief over de benaderbaarheid van het projectteam (korte lijntjes). Enkele gesprekspartners geven aan dat de communicatie bij afsluiting van een participatietraject een aandachtspunt vormt. Het terugkoppelen van de resultaten en een goede afsluiting van de samenwerking zijn belangrijk om het traject met een goed gevoel af te ronden. Een ander aandachtspunt dat door maatschappelijke partijen wordt opgemerkt is dat vooraf niet altijd duidelijk is wat de participant kan verwachten van een bijeenkomst of ontwerpsessie.

Communicatiekanalen die worden ingezet in MIRT-projecten:

- Online door een gebruikt te maken van de MIRT-website en het platform participatie Ook heeft het project zelf vaak een website en wordt er gebruik gemaakt van de website van verschillende overheden (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, provincie en gemeente).
- Huis-aan-huisbladen.
- Flyers voor direct omwonenden.
- Via social media, bijvoorbeeld door middel van een tweet van Rijkswaterstaat of de provincie.
- Via gericht contact voor direct betrokken stakeholders, zoals bedrijven, brancheverenigingen en belangenorganisaties.
- Via aankondiging in de Staatscourant.

De afweging tussen alternatieven niet altijd transparant. Het is voor gesprekspartners niet altijd duidelijk welke afwegingen er plaatsvinden tussen het inbrengen van een initiatief (voorkeur) en de uiteindelijke beslissing (achterkeur). Aan de voorkant wordt door de projectorganisatie meegedacht en gecommuniceerd over alternatieven en proces. Aan de achterkant wordt een beslissing genomen op basis van technische, juridische, financiële en organisatorische gronden.

3.3. Transparantie en communicatie over het project

Welke factoren een rol spelen in de besluitvorming is op voorhand niet altijd duidelijk, ook niet voor de projectorganisatie zelf. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het daardoor onduidelijk is hoe de ideeën die zij inbrengen meewegen. Kortom: zowel de kaders (afwegingscriteria) als de daadwerkelijke besluitvorming (politiek-bestuurlijke afwegingen) kunnen voor gesprekspartners vanuit zowel maatschappelijke partijen als de projectorganisatie als een ‘black box’ worden ervaren. Wel wordt door zowel leden van projectorganisaties als maatschappelijke partijen aangegeven dat het zeer gewaardeerd wordt wanneer de beslissers hun besluit zelf komen toelichten.

Ook geven gesprekspartners vanuit maatschappelijke partijen aan dat vaak veel tijd zit tussen het moment van inbrengen en het uiteindelijke moment van een uitspraak. Projectorganisaties geven aan dat dat het gegeven de vaak lange looptijd van MIRT-projecten lastig is om betrokkenen op de hoogte te houden.

Ook uit een Evaluatie van het gebiedstafelproces A16 Rotterdam (in opdracht van MRDH en de Provincie Zuid-Holland) blijkt het belang van transparantie en communicatie voor maatschappelijke participatie. De bevindingen stemmen overeen met hetgeen uit het onderhavige onderzoek naar voren komt:

- “Informereren en communiceren zijn standaard onderdelen van een participatieproces en voorwaarden voor succes.”
- “Zoals mensen leven op zuurstof, leven deelnemers aan een participatieproces op tijdige, volledige en heldere informatie.”
- Leg besluiten duidelijk en inhoudelijk beargumenteerd uit en check of deelnemers de informatie begrijpen.
- Laat weten wat er achter de schermen gebeurt en wat de vervolgstappen zijn. Dat geeft duidelijkheid over het proces en creëert vertrouwen.”

3.4. Andere inzichten uit de onderzochte projecten

Bevinding: een aantal aspecten die ook van belang zijn voor participatie worden niet geadresseerd in de Code. Ten eerste zijn de competenties binnen de projectorganisatie van belang voor succesvolle participatie. Ten tweede is bestuurlijk draagvlak nodig om participatie tot een succes te maken.

Competenties projectmedewerkers

De Code gaat voornamelijk over processen: wat kun je doen om de inbreng van initiatieven vanuit maatschappelijke partijen te faciliteren? De uitgangspunten van de Code kunnen daarmee worden gezien als ‘harde’ factoren die het succes van het participatieproces bepalen (bijvoorbeeld is er tijd en budget om de inbreng mee te nemen?). Gesprekspartners geven aan dat in de uitvoering (communicatie en samenwerking met maatschappelijke partijen) de competenties van het projectteam minstens zo belangrijk zijn. Deze competenties kunnen worden gezien als de zachte factoren die het succes van het participatieproces bepalen. Aangegeven wordt dat de Code op dit vlak geen kaders of houvast geeft.

Bestuurlijk draagvlak

Gesprekspartners noemen dat bestuurders soms (onvoorwaardelijke) toezeggingen moeten doen voordat duidelijk is wat maatschappelijke partijen kunnen bijdragen. Daarnaast merken gesprekspartners op dat bestuurders de ruimte moeten durven geven aan mogelijke uitkomsten van een participatietraject en dus niet op voorhand strakke kaders moeten opstellen.

Beide punten worden door bestuurders als risicovol ervaren omdat de richting en uitkomsten vooraf niet vaststaan. Met name op het moment dat er meerdere overheden opdrachtgever zijn is dit complex. In dat geval is eerst bestuurlijk akkoord nodig over de probleemstelling. Daarin ligt verscholen dat er bestuurlijk al ideeën zijn gevormd over een oplossingsrichting. Door maatschappelijke partijen kan deze oplossingsrichting snel als ‘vastgesteld’ worden ervaren, waardoor het risico ontstaat dat zij zich gepasseerd voelen en hun initiatief niet met dezelfde zorg wordt behandeld als overheidsinitiatieven.

4. Toegevoegde waarde maatschappelijke participatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de toegevoegde waarde van maatschappelijke participatie in de acht onderzochte MIRT-projecten. In paragraaf 4.1 beschrijven we in hoeverre maatschappelijke participatie heeft geleid tot aanpassingen in de onderzochte projecten. In paragraaf 4.2 beschrijven we de toegevoegde waarde van de inbreng voor het proces en het resultaat van de onderzochte projecten.

4.1

- **Aanpassingen naar aanleiding van maatschappelijke participatie**

- Type aanpassingen
- Verschillen tussen de fasen van MIRT-projecten

4.2

- **Toegevoegde waarde van maatschappelijke participatie**

- Toegevoegde waarde voor het proces
- Toegevoegde waarde voor het resultaat

4.1. Aanpassingen naar aanleiding van maatschappelijke participatie

Bevinding: in het merendeel van de onderzochte projecten heeft maatschappelijke inbreng geleid tot aanpassingen in het ontwerp en / of het meewegen van nieuwe opties of mogelijkheden.

Een voorwaarde voor het benutten van de meedenkkraft, initiatieven en ideeën uit de maatschappij is dat partijen in staat worden gesteld om deel te nemen en inbreng te leveren. We constateren op grond van de bestudeerde documenten en percepties van gesprekspartners dat alle onderzochte projecten in meer of minder mate de mogelijkheid bieden aan maatschappelijke partijen om deel te nemen en inbreng te leveren in het beleid- en besluitvormingsproces. Deze deelname gaat in alle onderzochte projecten verder dan de verplichte inspraakprocedure. Maatschappelijke initiatieven of suggesties leiden regelmatig tot kleinere of grotere alternatieven die worden meegewogen in de besluitvorming. Zo is het onderzochte project IJsseldelta fase II mede tot stand gekomen naar aanleiding van een initiatief uit de maatschappij (bewoners van omliggende gemeenten). In de MIRT Verkenningen van de onderzochte projecten zijn vaak meerdere alternatieven

meegewogen die door belanghebbenden uit de maatschappij zijn ingebracht.

Tussen de verschillende fasen van de onderzochte MIRT-projecten zien we verschillen in de wijze waarop maatschappelijke participatie leidt tot aanpassingen.

- In MIRT Onderzoeken gaat het vaak over mogelijkheden en onderzoeksrichtingen die worden aangedragen. De onderzoeken kennen een brede insteek en er is derhalve veel ruimte om inbreng mee te nemen.
- In MIRT Verkenningen gaat het om alternatieven en varianten die worden meegewogen. Ook hier is vaak veel ruimte om inbreng mee te nemen en in een verkenning zien we bijvoorbeeld dat een belanghebbende als verantwoordelijke is benoemd voor de uitwerking van de door hen ingebrachte variant

4.1. Aanpassingen naar aanleiding van maatschappelijke participatie

- In de planuitwerkingsfase is veelal sprake van een duidelijke oplossingsrichting (voorkeursrichting). In deze fase is de ruimte voor alternatieven en varianten buiten de scope van het project kleiner. Wel leidt inbreng van partijen in deze fase tot aanpassingen aan het ontwerp (bijvoorbeeld aanpassingen in het ontwerptractébesluit) en ‘koppelkansen’. Met name de koppelkansen worden door MIRT-projectleiders gezien als een belangrijke toegevoegde waarde van het betrekken van de kennis, belangen en standpunten van betrokken partijen. Echter, deze kansen zijn vaak lastig om mee te nemen in het project.
- De Code noemt nadrukkelijk dat de inbreng van maatschappelijke partijen gedurende het gehele planproces dient te worden meegenomen. In gesprekken is aangegeven dat maatschappelijke participatie ook in de realisatiefase wordt toegepast. Met name om de ervaren overlast van de werkzaamheden (hinder) te verminderen door bijvoorbeeld met bewoners en bedrijven af te stemmen over de route voor een omleiding die voor de minste hinder zorgt en veilig is.

4.2. Toegevoegde waarde voor proces en resultaat

Bevinding: alle gesprekspartners (zowel vanuit overheden als betrokken maatschappelijke partijen) zijn het er over eens dat de inbreng van maatschappelijke partijen van toegevoegde waarde is voor het resultaat en proces van de onderzochte MIRT-projecten.

In de onderzochte MIRT-projecten zijn verschillende opbrengsten genoemd van maatschappelijke participatie. Overkoepelend geven zowel overheden (organisaties die de MIRT-projecten uitvoeren) als partijen uit de samenleving aan dat maatschappelijke participatie leidt tot kwalitatief betere processen, resultaten (besluiten) en meer draagvlak. Hiervan zijn in projecten verschillende voorbeelden genoemd:

- Het benutten van de specifieke kennis en expertise (bijvoorbeeld gebiedskennis) van maatschappelijke partijen draagt bij aan de kwaliteit van project. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van inzichten over inpassingsmogelijkheden met geringe(re) impact voor natuurgebieden.

- Door participatie komen nieuwe oplossingen of invalshoeken aan het licht. In een aantal projecten is aangegeven dat er vanuit partijen uit de samenleving onderzoeksrichtingen, alternatieven en varianten zijn aangedragen die nog niet op het netvlies van de projectorganisatie stonden.
- Participatie leidt tot meer draagvlak en / of begrip voor keuzes en besluiten. Aangegeven wordt dat het van belang is om partijen uit de samenleving deelgenoot te maken van de (bestuurlijke) afwegingen die in het project gemaakt worden. Door deze afwegingen inzichtelijk te maken en te laten zien hoe de informatie, belangen en standpunten van de partijen uit de samenleving daarin zijn meegenomen, ontstaat volgens een aantal gesprekspartners begrip voor het proces en resultaat (ook wanneer de uitkomsten niet welgevallig zijn). Besluiten dienen dus duidelijk en inhoudelijk beargumenteerd (aan de hand van doelen, criteria en scope van het project) toegelicht te worden.

4.2. Toegevoegde waarde voor proces en resultaat

- De reikwijdte en impact van een project wordt groter wanneer alternatieven en varianten vanuit de samenleving worden gebruikt. Bijvoorbeeld doordat andere opgaven op het gebied van bereikbaarheid (bijvoorbeeld OV en fiets) en veiligheid kunnen worden meegenomen. Zoals eerder omschreven is het niet altijd evident dat deze koppelkansen benut kunnen worden, juist omdat ze buiten de inhoudelijke scope van het project liggen (en er dus geen tijd of budget voor beschikbaar is).

Bevinding: maatschappelijke participatie leidt doorgaans niet tot een kortere doorlooptijd en vraagt juist om ruimte in de planning.

Opvallend is dat slechts een klein deel van de gesprekspartners een kortere doorlooptijd als toegevoegde waarde van maatschappelijke participatie ziet. Dit wordt in de Code expliciet als een opbrengst van maatschappelijke participatie genoemd. Aangegeven wordt dat een zorgvuldig participatieproces doorgaans (zeker in de eerste fasen van een project) juist zorgt dat een project meer tijd (en geld) kost. Belanghebbenden hebben tijd nodig om zich in de materie te verdiepen

en alternatieven uit te werken. Overheden moeten op hun beurt de alternatieven serieus onderzoeken in samenspraak met belanghebbenden (deze bevinding komt ook naar voren uit de evaluatie van het gebiedstafelproces A16 Rotterdam). Vanuit projectorganisaties wordt aangegeven dat de benodigde tijd voor het zorgvuldig betrekken van alle belanghebbenden in de verschillende fasen van een MIRT-project een tijdrovend proces is en vaak wordt onderschat. De planning dient te voorzien in de doorlooptijden en onvoorspelbaarheid van de maatschappelijke participatie.

Wel wordt aangegeven dat de gehele doorlooptijd mogelijk wordt verkort doordat in latere fasen van het project sneller besluiten kunnen worden genomen dankzij het draagvlak en begrip dat is opgebouwd. Deze redenering gaat volgens een aantal gesprekspartners niet altijd op. Zij merken op dat proces en resultaat uiteindelijk los van elkaar kunnen komen te staan. Als maatschappelijke partijen tevreden zijn met het traject neemt dit niet weg dat zij bezwaar kunnen aantekenen tegen het uiteindelijke besluit.

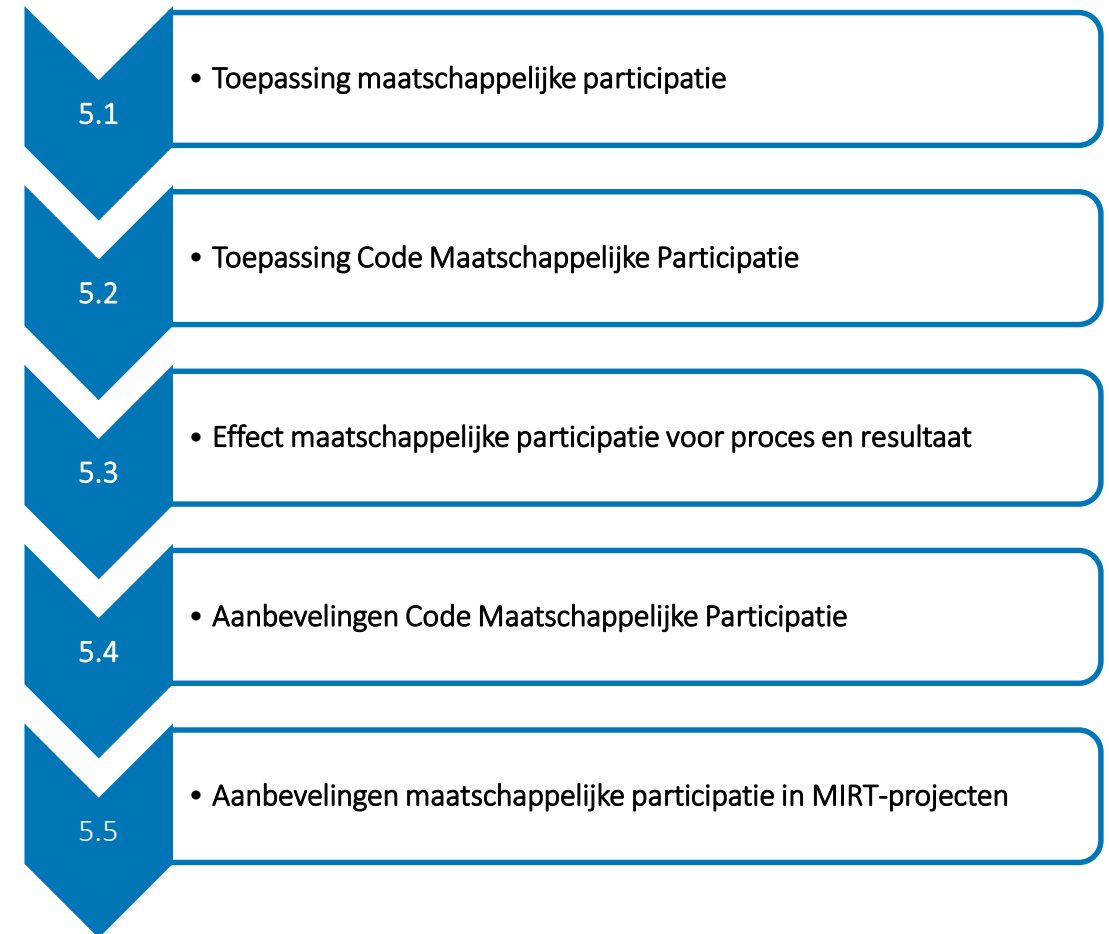
4.2. Toegevoegde waarde voor proces en resultaat

Gesprekspartners vanuit de projectorganisaties geven daarbij aan dat een zorgvuldig participatieproces wel kan helpen bij een eventuele procedure van bezwaar en / of beroep omdat de projectorganisatie (bijvoorbeeld richting de Raad van State) kan laten zien dat maatschappelijke partijen zorgvuldig zijn betrokken. Tot slot is door één van de gesprekspartners vanuit een projectorganisatie aangedragen dat projecten niet noodzakelijkerwijs sneller worden gerealiseerd door een zorgvuldig participatieproces maar dat de resultaten wel beter worden.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvraag in het onderzoek: *“Hoe is het gesteld met de participatie in MIRT-projecten en in hoeverre is daarin de Code Maatschappelijke Participatie van invloed geweest?”*.

We beantwoorden de hoofdvraag door achtereenvolgens in te gaan op de conclusies ten aanzien van de toepassing van maatschappelijke participatie in de onderzochte MIRT-projecten (paragraaf 5.1), de toepassing van de Code (paragraaf 5.2) en de resultaten en effecten van maatschappelijke participatie (paragraaf 5.3). Naar aanleiding van de conclusies formuleren we in paragraaf 5.4 aanbevelingen voor de Code Maatschappelijke Participatie en in paragraaf 5.5 voor de maatschappelijke participatie in MIRT-projecten. De aanbevelingen gaan in op het inzetten van maatschappelijke participatie bij lopende en nieuwe MIRT-projecten en de rol van de Code daarbij en het monitoren van participatie bij MIRT-projecten.



5.1. Toepassing maatschappelijke participatie

Deelvraag 1. In welke mate wordt participatie toegepast bij MIRT-projecten?

Antwoord: alle onderzochte projecten bieden in meer of mindere mate de mogelijkheid aan maatschappelijke partijen om te deel te nemen aan het beleid- en besluitvormingsproces. In alle onderzochte projecten gaat deze deelname verder dan de verplichte zienswijzeprocedure.

De mate van betrokkenheid en de wijze waarop maatschappelijke partijen participeren verschilt tussen projecten en ook binnen de verschillende fasen van de onderzochte projecten.

De wijze waarop maatschappelijke partijen kunnen participeren (betrokken partijen, timing en ruimte voor inbreng) verschilt sterk tussen de onderzochte MIRT-projecten (de MIRT-projecten verschillen onderling immers ook sterk). Maatwerk en flexibiliteit in het participatietraject zijn daarom belangrijk.

Het belang van participatie neemt steeds verder toe. Participatie is niet langer iets

wat je 'erbij doet' maar partijen uit de samenleving (met name mede-overheden als ze geen mede opdrachtgever zijn) en hun inbreng vormen steeds meer integraal onderdeel van het project (met name MIRT Onderzoeken en Verkenningen binnen de Meer Bereiken aanpak).

5.2. Toepassing Code Maatschappelijke Participatie

Deelvraag 2. In welke mate wordt de Code Maatschappelijke Participatie toegepast bij MIRT-projecten?

Antwoord: in de meerderheid van de onderzochte MIRT-projecten is de participatie ingericht in de geest van de Code Maatschappelijke Participatie. Zo komen een aantal van de uitgangspunten uit de Code terug in de onderzochte projecten:

- Over het algemeen worden maatschappelijke partijen actief benaderd en in staat gesteld inbreng te leveren.
- Alternatieven worden meegewogen. De wijze waarop deze initiatieven worden ondersteund verschilt per project.
- De communicatie en informatie over het project is over het algemeen duidelijk en leesbaar.

Tegelijk blijkt dat de Code niet op alle onderdelen wordt toegepast en / of toepasbaar is:

- Eén van de uitgangspunten in de Code is dat maatschappelijke partijen

gedurende het gehele planproces actief wordt gevraagd inbreng te leveren. Niet alle maatschappelijke partijen willen en kunnen gedurende het gehele planproces inbreng leveren (afhankelijk van de mate waarin het project concreet wordt willen partijen worden betrokken). Het is complex om vast te stellen wat het moment is waarop verschillende partijen betrokken willen en kunnen worden.

- Eén van de uitgangspunten in de Code is dat initiatiefnemers worden ondersteund in de uitwerking. Deze ondersteuning wordt geboden, maar er is vaak veel tijd en energie van de initiatiefnemer nodig om een alternatief voor te bereiden (om het als optie mee te laten wegen).
- De Code heeft als uitgangspunt dat het afwegen van alternatieven een transparant proces is. Uit het onderzoek blijkt dat het voor maatschappelijke partijen niet altijd transparant is hoe de afweging wordt gemaakt door de bestuurders (achterdeur) op basis van de inbreng die zij hebben geleverd aan de projectorganisatie (voordeur).

5.2. Toepassing Code Maatschappelijke Participatie

In de onderzochte projecten wordt participatie niet naar de letter van de Code toegepast. Dit komt omdat de Code in zeer beperkte mate bekend is bij gesprekspartners vanuit de Rijksoverheid en niet bij andere gesprekspartners (decentrale overheden en maatschappelijke partijen). Ook is de Code (nog) niet formeel verankerd in wet- en / of regelgeving en is er in beperkte mate richtbaarheid aan gegeven (in de Omgevingswet komt het gedachtegoed van de Code terug).

We constateren dat het niet altijd wenselijk is om participatie naar de letter van de Code toe te passen. De Code zou in onze ogen dan ook niet als blauwdruk maar als leidraad moeten dienen. De diversiteit en complexiteit van MIRT-projecten zijn hier de belangrijkste reden voor. Er zijn veel actoren en relaties die steeds veranderen. Daar komt bij dat het project niet los gezien kan worden van voorafgaande- en huidige ontwikkelingen die het resultaat van het project stevig kunnen beïnvloeden. Juist omdat MIRT-projecten zo complex zijn is maatschappelijke participatie van groot belang. De MIRT-opgaven zijn niet door de Rijksoverheid eigenstandig op te lossen en participatie is daarmee niet 'iets om erbij te doen' in

een aantal afgebakende stappen. Participatie vormt een integraal onderdeel van het proces en de inhoud van het project.

Ondanks het belang van participatie is er sprake van een inherente spanning tussen de lineair-causale infrastructurele projecten (statisch, van probleem naar realisatie van de oplossing) en de dynamische omgeving die afhankelijk is van veel factoren en actoren (organisch). De 'beste' manier (voor zover daar sprake van kan zijn) om maatschappelijke participatie vorm te geven is afhankelijk van deze organische omgeving. Een succesrecept voor maatschappelijke participatie is daarom lastig te vatten in een statische Code (of in andere documenten of procedures). We zijn van mening dat de vormgeving van maatschappelijke participatie bovenal gebaat is bij flexibiliteit en reflexiviteit (leervermogen) van de bestuurders, projectorganisatie en de betrokken partijen. Bij maatschappelijke participatie is dus maatwerk nodig. Een Code kan hierin een belangrijke rol vervullen door te zorgen voor bewustwording en door te dienen als leidraad en geheugensteun, maar moet geen blauwdruk zijn. Ook in de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet is opgenomen dat participatie om maatwerk vraagt en niet is vast te leggen in kaders.

5.3. Effect maatschappelijke participatie voor proces en resultaat

Deelvraag 3. Wat betekent participatie voor proces en resultaat?

Antwoord: gesprekspartners (zowel overheden als maatschappelijke partijen) zijn het erover eens dat de inbreng van maatschappelijke partijen van toegevoegde waarde is voor resultaat en proces van de onderzochte MIRT-projecten.

Kennis en expertise (bijvoorbeeld gebiedskennis) van maatschappelijke partijen draagt bij aan kwaliteit van project. Zo komen nieuwe oplossingen en invalshoeken aan het licht, ontstaat er meer draagvlak en begrip voor keuzes en besluiten en wordt de reikwijdte en impact project groter, doordat andere opgaven op het gebied van bereikbaarheid kunnen worden meegenomen.

Maatschappelijke inbreng leidt regelmatig tot kleinere of grotere alternatieven die worden meegewogen in de besluitvorming. In een aantal projecten heeft de maatschappelijke inbreng ook geleid tot aanpassingen in het uiteindelijke ontwerp of is maatschappelijke inbreng als één van de opties meegewogen.

Slechts een aantal gesprekspartners noemt een kortere doorlooptijd als bijdrage

omdat het door participatie (zeker in de eerste fasen van een project) juist langer duurt en het vaak onderschat wordt hoeveel tijd dit kost (hier dient rekening mee gehouden te worden in de planning).

Wel wordt aangegeven dat de gehele doorlooptijd mogelijk wordt verkort doordat in latere fasen van het project sneller besluiten genomen kunnen worden dankzij het draagvlak en begrip dat is opgebouwd. Deze redenering gaat niet altijd op omdat proces en resultaat uiteindelijk los van elkaar komen te staan. Als partijen uit de samenleving tevreden zijn met het traject neemt dit niet weg dat zij bezwaar kunnen aantekenen tegen het uiteindelijke besluit indien ze het hier niet mee eens zijn.

Gesprekspartners vanuit de projectorganisaties geven daarbij aan dat een zorgvuldig participatieproces wel kan helpen bij een eventuele procedure van bezwaar of beroep.

5.4. Aanbevelingen Code Maatschappelijke Participatie

Aanbeveling 1. Verrijk de Code met ‘zachte factoren’ voor succesvolle participatie en geef richtbaarheid aan de Code maar laat het geen blauwdruk zijn.

De Code kan een rol vervullen in het bewustwordingsproces van betrokken partijen en als geheugensteun dienen tijdens de uitvoering. Deze rol heeft de Code (nog) niet vervuld omdat de bekendheid van de Code beperkt is.

De uitgangspunten in de Code richten zich voornamelijk op ‘harde factoren’ (bijvoorbeeld ruimte in budget). De ‘zachte factoren’, zoals de competenties waar medewerkers van de projectorganisatie over dienen te beschikken, ontbreken in de Code.

We bevelen aan om de Code te verrijken met deze ‘zachte factoren’ (bijvoorbeeld door in de samenstelling van het projectteam rekening te houden met de balans in competenties van de verschillende betrokkenen) en richtbaarheid aan de Code te geven, zodat de potentie als bewustwordingsinstrument optimaal kan worden

benut.

Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat het, gegeven de complexiteit en ongelijksoortigheid van MIRT-projecten, niet realistisch om te veronderstellen dat een Code een volledige blauwdruk voor een succesvol participatietraject kan vormen. Er dient ruimte te zijn voor flexibiliteit en reflexiviteit (leervermogen) om met de ongelijksoortigheid van MIRT-projecten en de complexiteit van verschillende actoren in de samenleving om te gaan. Om deze flexibiliteit en reflexiviteit mogelijk te maken is het ons inziens dan ook niet van toegevoegde waarde om met vooraf vastgestelde richtlijnen voor verschillende type MIRT-projecten te werken. Het is daarom volgens ons van belang de Code te zien als geheugensteun en leidraad.

5.5. Aanbevelingen maatschappelijke participatie bij MIRT-projecten

Aanbeveling 2. Creëer kaders waarin ruimte is voor flexibiliteit en reflexiviteit.

Zoals aangegeven is het bij maatschappelijke participatie van belang ruimte te houden voor flexibiliteit en reflexiviteit. Om hier ruimte aan te geven dienen binnen de projectorganisatie en daaromheen voorzieningen te zijn getroffen om bij te kunnen sturen. Bestuurlijk dienen hier de kaders voor te worden gecreëerd en de projectorganisatie dient hiervoor over de juiste competenties te beschikken (bijvoorbeeld communicatief vaardig, samenwerking met partners, netwerken).

Door bestuurlijk kaders (wat behoort wel tot de scope van het project en wat niet) vast te stellen is voor alle betrokkenen (overheden en maatschappelijke partijen) duidelijk wat de grenzen van het participatietraject zijn. Indien de participatie verder gaat dan de kaders is opnieuw een politiek akkoord vereist.

Ook zien we dat participatie een onderwerp is waar veel in beweging is en dat complex is. Om deze ontwikkelingen een plek te geven en de reflexiviteit te

benutten, bevelen we aan om de projectorganisatie op een laagdrempelige manier in staat te stellen om lessen en tips ten aanzien van participatie in de verschillende fase van MIRT-projecten tot zich te nemen (bijvoorbeeld door de lessen te verzamelen in een digitale omgeving zoals Leerplatform MIRT, www.leerplatformmirt.nl).

Aanbeveling 3. Zoek naar verschillende methoden om maatschappelijke partijen te betrekken.

We constateren dat het van toegevoegde waarde is om maatschappelijke partijen in een vroeg stadium van het MIRT-project te betrekken. Dit zorgt voor een spanning omdat niet alle maatschappelijke partijen altijd willen en / of kunnen participeren. Om die reden bevelen wij aan om naar andere methoden te zoeken om inbreng vanuit de maatschappij te verzamelen die bijvoorbeeld niet aan tijd en plaats zijn gebonden zodat belanghebbenden kunnen participeren waar en wanneer hen dat uitkomt (bijvoorbeeld via e-participatie). In het MIRT-project Corridor Amsterdam Hoorn is hiermee ervaring opgedaan.

5.5. Aanbevelingen maatschappelijke participatie bij MIRT-projecten

Aanbeveling 4. Kwalitatief monitoren van participatie in MIRT-projecten gericht op leren.

Maatschappelijke participatie is een onvoorspelbaar proces. De complexiteit en ongelijksoortigheid van MIRT-projecten maakt het lastig om participatie op een eenduidige manier te monitoren. Daarom is het van belang dat het proces zodanig is ingericht dat bijsturing mogelijk is.

Daarbij zien we dat het leereffect kan worden versterkt door reflexief te monitoren. Met reflexief monitoren bedoelen we het periodiek ophalen van de ontwikkelingen op het gebied van participatie in een project om bij te kunnen sturen of aandachtspunten te kunnen signaleren die de participatie in het project ten goede komen. Tevens kunnen op basis van deze gegevens en gesprekken lessen worden getrokken voor toekomstige projecten.

Wij bevelen projectleiders daarom aan om bij aanvang, gedurende de looptijd en bij afronding van MIRT-projecten de participatie kwalitatief te monitoren. We denken dat hierbij een externe blik (bijvoorbeeld vanuit de Directie Participatie) in

de vorm van bijvoorbeeld participatiegesprekken hierbij ook van waarde kan zijn. Hierbij zijn vragen over zowel het proces (hoe gaat het met de participatie?) als over de competenties (kun je het?) van belang.

Een voorbeeld van een 'leidraad' voor de kwalitatieve participatiegesprekken is het CLEAR-model waarin wordt ingegaan op bevorderende omstandigheden voor maatschappelijke participatie. Het model is ontwikkeld als 'diagnose-instrument' voor beleidsmakers en professionals om te onderzoeken en analyseren wat er in hun participatiebeleid en – uitvoering ontbreekt of beter kan. Dit model onderscheidt vijf cruciale factoren die kunnen worden gebruikt als leidraad voor de kwalitatieve participatiegesprekken:

1. **Can do.** Kunnen maatschappelijke partijen participeren?
2. **Like to.** Willen maatschappelijke partijen participeren?
3. **Enabled to.** Worden maatschappelijke partijen in staat gesteld om te participeren?
4. **Asked to.** Worden maatschappelijke partijen gevraagd om te participeren?
5. **Responded to.** Zien maatschappelijke partijen dat er naar hun inbreng wordt geluisterd?

Bron: Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006a). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. Social Policy & Society, 5(2), 10.

Bijlage I. Gesprekspartners

Gesprekspartners verkennende fase:

- Kees Hansma (ministerie van IenM)
- Steven Wouda (ministerie van IenM)
- Salima Belhaj (lid Tweede Kamer)

MIRT-project	Projectorganisatie / gesprekspartner IenM	Gesprekspartners
Bereikbaarheid Rotterdam-Den Haag	Bert Kingma (IenM)	Gert-Jan Polhuis (Rotterdam) Susanne Kuijpers (Milieufederatie)
Goederencorridor Oost	Zuhal Gul (IenM)	Anneke Henselmans (provincie Gelderland) Leander Hepp (TLN)
Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer	Reinoud Verweij (IenM)	Niels Aten (provincie Noord-Brabant) Thom van der Weijden (adviesgroep Zuidwestelijke Delta)
Corridor Amsterdam-Hoorn	Steven Voest en Williard van der Sluis (IenM)	Vincent Evers (gemeente Hoorn)
N33 Zuidbroek-Appingedam	Bert van der Meulen (RWS) en Ina de Lange (provincie Groningen)	Lex Geesink (gemeente Appingedam) Siert van der Laan (Werkgroep Tjuchem) Eduard Mulder (Groningen Seaports)
Ijsseldelta fase 2	Marthe van Dongen (IenM)	Gabor Oolthuis (provincie Overijssel)
A24 Blankenburg-verbinding	Helene Moors en Yvonne Hage (RWS)	Anky Spanjers en Rob Ammerlaan (Hoogheemraadschap Delfland) Susanne Kuijpers (Milieufederatie)
PHS: Rijswijk-Rotterdam	Leo Postma en Sanne Tielkemeijer (IenM) Jan Willem Lammers (ProRail)	Jan Nederveen (gemeente Delft) René Klufft (Festo)

Tabel 2. Gesprekspartners verdiepende fase per casus.



KWINK groep B.V.
Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP