

Participatieproces Uitbreiding Haven Heijen Evaluatie

December 2023
Drs. R.H.M. Reesink
Credo/ Metplannen
www.metplannen.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Beoordelingskader burgerparticipatie	3
Vraagstelling evaluatie	5
Tijdlijn en activiteiten	6
Activiteiten op hoofdlijnen	8
Bevindingen	13
Conclusies	17
Aanbevelingen	18
Geraadpleegde literatuur	19

1. Inleiding

Aanleiding en doel

De gemeenteraad van Gennep heeft op 31 januari 2022 het bestemmingsplan Haven Heijen vastgesteld. Een belangrijke stap in de uitbreidingsplannen voor de binnenhaven Heijen, geïnitieerd door de bedrijven Teunesen Zand en Grint en AVG Beheer. Het plan omvat een uitbreiding van het huidige bedrijventerrein, met 12 hectare en ongeveer 15 hectare aan natuurontwikkeling. Daarnaast moeten de toegangseuvel en draaikom van ca. 14 hectare bijdragen aan de hoogwaterbescherming in het gebied.

Het proces om tot de vaststelling van het plan te komen zorgde voor flinke beroering in de lokale gemeenschap en politiek, en leidde tot vragen over het procesverloop. Vanuit de gemeenteraad is, aangedrongen op een evaluatie van dit proces, en dan met name de participatie van belanghebbenden. Doel van de evaluatie: overzicht krijgen wat er gebeurd is, en van daaruit lessen trekken voor de vormgeving van participatie bij ruimtelijke plannen in Gennep in de toekomst.

Reikwijdte en werkwijze

Deze evaluatie omvat de periode van het presenteren van het planvoorstel door de initiatiefnemers in maart 2016 tot de vaststelling van het bestemmingsplan op 31 januari 2022. De evaluatie heeft betrekking op de participatiemomenten met belanghebbenden; gesprekken en overleggen met betrokken instanties en overheden vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Er valt in die ruime tijdspan zeer veel te onderzoeken: het aantal betrokken partijen, plannen, overlegmomenten en documenten is groot. Deze evaluatie beperkt zich tot een inventarisatie op hoofdlijnen en een globale toets: het is dan ook geen volledige reconstructie van gebeurtenissen, en van hoe verschillende partijen het proces hebben beleefd en beoordelen. Die globale toets vindt plaats op basis van twee rondes interviews met initiatiefnemers en verantwoordelijken bij de gemeente Gennep (ambtelijke en bestuurlijk) in de maanden juni en juli 2023. Daarnaast wordt een inhoudelijke analyse uitgevoerd van de participatiemomenten. Een belangrijke kanttekening: van een aanzienlijk deel van de gesprekken bestaan geen verslagen. De inhoudelijke analyse beperkt zich noodgedwongen tot de beschikbare verslagen, opnames, aankondigingen en uitnodigingen.

In deze notitie wordt eerst een beoordelingskader voor participatie uitgewerkt, op basis van literatuur en praktijknotities uit andere gemeenten als basis voor de beoordeling van het proces (paragraaf 2). Daaruit vloeit de vraagstelling voor de evaluatie voort (paragraaf 3). In paragraaf 4 en 5 worden de activiteiten op een rij gezet. Paragraaf 6 bevat de bevindingen, en de evaluatie sluit af met conclusies en aanbevelingen (paragraaf 7 en 8).

2. Beoordelingskader burgerparticipatie

Burgerparticipatie wordt op veel verschillende manieren omschreven en op verschillende manieren opgevat. Bij het beoordelen van hoe participatie is verlopen, is het belangrijk duidelijk te maken wat hier onder participatie wordt verstaan en wanneer participatie als *goed* kan worden beschouwd. Dit kader wordt hierna kort uitgewerkt.

Participatie als rechtsbescherming en als interactieve beleidsvorming

Uitgangspunt bij participatie is een vorm van invloed op beleid van een gemeente of een andere initiatiefnemende partij. “Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid.” (Ministerie van IenW, 2021)

Voor deze evaluatie beschrijven we twee uiteenlopende perspectieven op participatie die en raamwerk geven voor hoe participatie kan worden beoordeeld. Het eerste perspectief is *participatie als*

rechtsbescherming. In dat perspectief krijgt de burger invloed op het beleid van de overheid als bescherming tegen willekeur en als tegenkracht voor de machtspositie van de overheid. Participatie met het accent op rechtsbescherming betekent dat wordt voorzien in een (juridisch ingestoken) procedure waarbij de burger zijn belangen en bezwaren kenbaar kan maken (zoals met zienswijzen in de procedures rond een MER). De overheid als bevoegd gezag reageert daarop.

Het tweede perspectief is participatie als interactieve beleidsvorming. Daarin staat centraal dat belanghebbenden *eerder* in het proces, in een actievere rol mede vormgeven aan de plannen. De gedachte is dat deze plannen daarmee inhoudelijk beter kunnen worden door bijdrage van betrokkenen, en dat draagvlak voor de plannen kan worden versterkt door tijdige inbreng van verschillende belangen. Deze interactieve beleidsvorming wordt gezien als een *aanvulling* op het democratisch proces van belangenafweging dat plaatsvindt via en in de gemeenteraad. Belangrijk idee daarachter is dat er meer maatwerk, betrokkenheid, en betere plannen ontstaan door degene die te maken hebben met de plannen met elkaar in gesprek te laten gaan (zie hiervoor bijvoorbeeld Berenschot, 2023)

In hoeverre beleidsvorming interactief is betreft in de eerste plaats de mate van invloed die belanghebbenden wordt toebedeeld op de plannen van een gemeente of initiatiefnemer. Het gaat dan in essentie om de vraag: wie hakt uiteindelijk de knoop door bij een afweging van belangen? Een bekende schaal daarvoor is de participatieladder:

- Informeren (door initiatiefnemer, geen inbreng belanghebbenden)
- Raadplegen (niet bindende inbreng belanghebbenden, de scope/gespreksagenda wordt overwegend bepaald door de initiatiefnemer)
- Adviseren (belanghebbenden hebben inbreng op scope en gespreksagenda, initiatiefnemers komen tot een serieuze afweging van de inbreng, die zich onder andere uit in gemotiveerd afwijken van adviezen)
- Meebeslissen/coproduceren (bindende inbreng van belanghebbenden).

In de tweede plaats is de mate van interactiviteit procesmatig te bekijken: hoeveel contactmomenten zijn er, en hoe uitgebreid zijn die (de intensiteit van het proces)?

Impact en mate van belangentegenstelling

In de praktijk worden de eisen aan participatie gerelateerd aan impact. In algemene zin geldt: hoe groter de impact van ruimtelijke plannen op burgers in de buurt, hoe groter de gewenste participatie-inzet in termen van intensiteit en mogelijke invloed op de plannen. Maar het is ook belangrijk te kijken naar de mate waarin belangen van betrokkenen uiteenlopen. Bij een project waarin de achterliggende doelen door initiatiefnemers en belanghebbenden worden gedeeld, en het vooral gaat over het *hoe* is meer ruimte voor het delen van invloed. Complexe en beladen *zerosum*-kwesties (waarbij het belang van de één, tegengesteld is aan het belang van de ander) lenen zich juist niet goed voor meer interactieve vormen van participatie. Partijen komen tegenover elkaar te staan en kunnen er per definitie moeilijk uitkomen: winst voor de een betekent verlies voor de ander en omgekeerd. De belangenafweging kan dan beter plaatsvinden door volksvertegenwoordigers die verschillende belangen overzien en vanuit *algemeen* belang tot een belangenafweging te komen [Zie Gemeente Amsterdam, 2021 en Korsten, 2006]. Daarvoor moeten volksvertegenwoordigers de verschillende belangen wel goed kennen: participatie moet er dus vooral op gericht zijn om die belangen in beeld te krijgen en inzicht te krijgen in de perspectieven en argumenten van de verschillende belanghebbenden. Als de belangentegenstellingen groot zijn is het al met al niet verstandig uitsluitend op interactie tussen belanghebbenden te vertrouwen. Het is dus niet per se zo dat participatie op de hogere treden van de participatieladder per definitie beter is. Wat past, is situatieafhankelijk.

IJkpunten voor participatie

Het proces van invloed van burgers op beleid met het oog op rechtsbescherming kent bepaalde wettelijke voorwaarden, zoals bijvoorbeeld de termijn van de ter inzagelegging van een plan. Andere aspecten, zoals de wijze van reageren door overheden zijn minder nauw wettelijk vastgelegd, maar er is in de praktijk een herkenbare werkwijze van de kant van overheden en belanghebbenden weten wat ze ongeveer kunnen verwachten. Participatie als interactieve beleidsvorming kent een veel diversere

praktijk en de verwachtingen over hoe een proces van interactieve beleidsvorming eruit moet zien lopen dan ook verder uiteen. Vanuit praktijk en literatuur zijn voor beide richtingen in participatie een aantal ijkpunten te benoemen voor de kwaliteit van het proces. Ze staan hieronder op een rij.

1. Duidelijkheid proces: is voor betrokkenen duidelijk wat het doel is van participatie? Wat is de status van de inbreng, wat is de procedure, wat is de planning, wie neemt de besluiten? Is er sprake van een heldere rolverdeling?
2. Representativiteit en proportionaliteit: is het proces voor alle belanghebbenden toegankelijk? Zitten de juiste belanghebbenden aan tafel? Is de inbreng van belanghebbenden naar verhouding van de impact van de plannen, dat wil zeggen zijn er geen partijen te dominant of ondervertegenwoordigd?
3. Responsiviteit: is de verwerking van de inbreng in lijn met de aangekondigde status van de inbreng? Worden afspraken nagekomen?
4. Informatiekwaliteit en zorgvuldigheid: is de informatie die wordt ingebracht toegankelijk, tijdig beschikbaar, duidelijk en betrouwbaar? Worden de inbreng en interactie volledig en juist vastgelegd, worden contactmomenten tijdig aangekondigd?

3. Vraagstelling evaluatie

De vraagstelling van deze evaluatie - op basis van de doelstellingen en het bovenstaande beoordelingskader – luidt als volgt:

1. Welke participatie momenten zijn er geweest, wie waren daarbij en wat was de inhoud?
2. Vanuit welke opdracht en opvatting van participatie hebben betrokkenen gewerkt?
3. Paste deze participatie opvatting bij de omvang en de belangenverdeling?
4. Is het proces duidelijk geweest? Was de belangenvertegenwoordiging representatief en proportioneel? Was het proces responsief? Was de informatiekwaliteit op orde en de informatievoorziening zorgvuldig?

4. Tijdlijn en activiteiten

In de onderstaande tabel worden de participatiemomenten op een rij gezet. Voor het overzicht gekoppeld aan de belangrijke procedurele momenten. Momenten met een # zijn uitsluitend in aanwezigheid van initiatiefnemers. Momenten met een * zijn uitsluitend in aanwezigheid van gemeente. Bij de overige momenten waren zowel gemeente als initiatiefnemers aanwezig. De momenten waar een verslag of opname van bestaat zijn **in vet gedrukt**. Deze momenten zijn gebruikt voor de inhoudelijke analyse.

		Procedure	Participatie/communicatie
2016	Maart		Overleg Hejje Mojjer#
	Mei	Presentatie planvoornemen	
	Oktober		Overleg Hejje Mojjer#
	Oktober	NRD ter inzage (ti)	
	November		Overleg Woonarkbewoners#
	November		Informatiebijeenkomst d'n Toomp
	November		Presentatie Bedrijventerreinvereniging#
	December	1 ^e Advies Commissie MER	
2017	Maart	Vaststelling zienswijzen verslag	
	April		Klankbordgroep 1
	Mei		Klankbordgroep 2
2018	Maart		Klankbordgroep 3
	September		Overleg woonarkbewoners
2019	Januari		Klankbordgroep 4
	Februari		Overleg Viswaterbeheersvereniging#
	13 mei		Raadsvergadering
	Mei		Overleg Hejje Mojjer
	Juni		Overleg Hejje Mojjer, Woonarkbewoners
	Juni		Overleg Hejje Mojjer, Woonarkbewoners*
	September		Hejje Mojjer, Woonarkbewoners*
2020	Februari		Overleg Hejje Mojjer, Woonarkbewoners
	Februari		Informatiebijeenkomst d'n Toomp
	Maart		Overleg Woonarkbewoners#
	Juni		Online gesprekstafel Geluid
	Juni		Online gesprekstafel Verkeer
	Juni		Online gesprekstafel Bedrijven
	Juni		Online gesprekstafel Natuur
	Juni	Voorontwerpbestemmingsplan ti	
	Juni		Overleg Essity#
	Juli		Overleg met Hopman
	Juli		Lancering website#
	Augustus	Voorlopig toetsingsadvies MER	
	Oktober		Overleg Werkgroep HouHeijengezond#
	November		Overleg Werkgroep HouHeijengezond#
	November		Overleg Essity#
	December		Overleg Werkgroep HouHeijengezond#
2021	Januari		Overleg Woonarkbewoners#
	Januari		Overleg aanwonende#
	Januari		Overleg Essity#
	Februari		Overleg Woonarkbewoners#
	Mei		Overleg Hejje Mojjer#
	Juni		Overleg Ver. Nl. Cultuurlandschap#
	Juni	Nota van antwoord Voorontwerp	
	Juni	Ontwerpbestemmingsplan ti	
	Juni/juli		5 avonden excursies in het gebied
	Juli		Overleg bewoner#

	Juli		Overleg aanwonende#
	Augustus	Toetsingsadvies commissie MER	
	September		Overleg Woonarkbewoners#
	Oktober		Presentatie Bedrijventerreinvereniging#
	November		Overleg Werkgroep Haven Heijen#
	December		Overleg Werkgroep Haven Heijen#
	December		Overleg Hoofdstraatbewoners#
	December		Overleg Essity#
2022	Januari		Overleggen Woonarkbewoners#
	Januari		Overleg Werkgroep Haven Heijen#
	Januari	Vaststellen bestemmingsplan	

5. Activiteiten op hoofdlijnen

Hieronder worden de participatiemomenten in chronologische volgorde inhoudelijk getypeerd en geïnterpreteerd. Dit gebeurt op basis van de beschikbare verslagen en informatie uit aankondigingen en presentaties.

Overleg Maart 2016	Hejje Mojjer (HM), Initiatiefnemers (I)
Doel en typering	Inhoud
<p>Informereren over de plannen initiatiefnemers, zodat eventuele aandachtspunten en vragen meegenomen kunnen worden in de verkenningsfase.</p> <p>Vragen behandeld en aandachtspunten HM ingebracht.</p>	<p>I: Toelichting op planvoornemen en procedure. Toezegging dat eerste concept verkenning naar HM zal gaan, daarna naar gemeente. Aankondiging voornemen Klankbordgroep. HM: gevolgen ontwikkeling op het dorp zo klein mogelijk houden en daarover afspraken maken; voor economische ontwikkeling, mits voldoende aandacht voor consequenties; belang van communicatie benadrukt; HM fungeert als doorgeefluik. Aandachtspunten HM: ontsluiting via Hoogveld en Hoofdstraat voor wat betreft verkeersveiligheid met name kruispunt en aansluiting fietspad, leefbaarheid en consequenties voor het dorp, bij uitbreiding huidige bedrijvencategorie en bestemming behouden. Verzoek om doorrekening vervoersbewegingen.</p>
Overleg Oktober 2016	Hejje Mojjer (HM), Initiatiefnemers (I)
Doel en typering	Inhoud
<p>Informereren over de Verkenning, NRD en informatieavond. Toelichten, reacties ophalen. Overleg heeft karakter van vraag en antwoord, voor aandachtspunten verwijzing naar bestaande procedure. Geen toezeggingen/ onderhandeling; er kan op de NRD worden gereageerd met zienswijzen. I: aandachtspunten HM mee in MER, belang serieus nemen klachten en zorgvuldige procedure.</p>	<p>I: Toelichting op de verkenning, de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) met de alternatieven en varianten; te onderzoeken milieueffecten in het kader van het Milieu Effect Rapport (MER). Procedure ter inzagelegging van de NRD met de informatieavond op 10 november 2016 en de planning aan de orde. Afspraak verkenning vooraf: niet gehaald. Toegelicht waarom niet. HM: Vragen over inhoud NRD, inbreng belanghebbenden daarop; vraag over bewaken procedure; vraag/agenderen leesbaarheid informatie; aandacht voor effecten voor bewoners Rijksvluchthaven. Vraag of vaarbewegingen (dieseluitstoot) in onderzoeken worden meegenomen. Aandacht voor onderzoek naar alternatieve ontsluiting vanaf N271. Er wordt meer overlast ervaren op Hoofdstraat, dit dient serieus genomen te worden.</p> <p>HM geeft aan dat het zich niet zal verzetten tegen economische ontwikkelingen, benadrukt belang serieus nemen klachten en zorgvuldige procedure.</p>
Overleg November 2016	Woonarkbewoners (W), Initiatiefnemers (I)
Doel en typering	Inhoud
<p>Bijpraten over uitbreidingsplannen door middel van presentatie, vragen beantwoorden. De bewoners wordt gevraagd om inbreng te leveren via een zienswijze op de NRD.</p>	<p>I: toelichting op de uitbreidingsplannen</p> <p>W: agenderen belang van de golfbreker/ invaart, geluid en uitzicht vanaf woonarken. Zorgen aard werkzaamheden, toenemende geluidsbelasting grindsortering.</p> <p>Vragen over: geluid, inbreng op NRD, natuurcompensatie, wie bepaalt wat onderzocht wordt, 2^e haveningang in plaats van draaikom, type activiteiten, uitdiepen haven en rijksvluchthaven, handhaving op vergunning, uitvoering van de kade, rol geul in hoogwaterbescherming, 24uur werkzaamheden, geluidsbelasting grindsortering.</p>

Informatiebijeenkomst d'n Toomp 10 november 2016	Initiatiefnemers (I), gemeente, open uitnodiging aan belanghebbenden
Doel en typering	Inhoud
Openbare informatieavond ter ondersteuning van procedure. Uitnodiging klankbordgroep.	Presentatie van plan en procedure door initiatiefnemers. Gelegenheid om aan te geven wat in NRD/ MER meegenomen moet worden. Open uitnodiging voor deelname aan klankbordgroep. Geen direct verslag, zie voor weergave inhoud reactienota zienswijzen. Vragen over verkeersontsluiting, kruispunt Hoofdstraat-Hoogveld-De Grootte Heeze, milieuconsequenties. Oproep om schriftelijk zienswijzen in te dienen.

Klankbordgroep 1: april 2017	Initiatiefnemers (I), gemeente (G), Hejje Mojjer (HM), woonarkbewoners (W), inwoner Heijen (H)
Doel en typering	Inhoud
Eerste overleg, verduidelijking proces en afspraken. Overleg heeft karakter van vraag en antwoord. Belanghebbenden agenderen aandachtspunten. I: verwijzing naar onderzoek.	I: Toelichting op plan, alternatieven en varianten. Toelichting procedures en planning. G: Toelichting procedure NRD MER. W/HM/I: Vragen over: verkeer, MER, effecten op woonarken. Agenderen: wind en golfslag, bouwmogelijkheden dorp bij toename geluid, alternatieve ontsluitingsroute, rotonde bij kruispunt Burgman. Uitzoeken rol RWS bij slib.
Klankbordgroep 2: mei 2017	Initiatiefnemers (I), gemeente (G), Hejje Mojjer (HM), woonarkbewoners (W), inwoner Heijen (H)
Doel en typering	Inhoud
Toelichting MER-alternatieven en varianten. Overleg heeft karakter van vraag en antwoord. Belanghebbenden agenderen aandachtspunten. I: verwijzing naar onderzoek.	I: ontwerptekeningen MER-alternatieven, toelichting stand van zaken onderzoeken W/HM/I: accent op effecten woonarken; vragen over uitwerking ingang zuidzijde, toegankelijkheid grote schepen, vragen over varianten. Vragen over stand van zaken verkeer/ ontsluiting.
Klankbordgroep 3: maart 2018	Initiatiefnemers (I), gemeente (G), Hejje Mojjer (HM), woonarkbewoners (W), inwoner Heijen (H), bedrijven, Viswaterbeheersvereniging.
Doel en typering	Inhoud
Toelichting stand van zaken, NRD, procedure, MER Alternatieven. Overleg heeft karakter van vraag en antwoord. Belanghebbenden agenderen aandachtspunten, verwijzing naar RWS en onderzoek.	I: Toelichting stand van zaken, NRD, procedure, MER Alternatieven. W/HM/I: vragen over MER, effecten op woonboten, categorisering, zonerings bedrijventerrein, type bedrijvigheid, Nut en noodzaak, strekdam, onderzoek verkeer, metingen. Agenderen: invaart zuidzijde en landzijde gesloten houden, onderwaterdepot isoleren vanwege onderwatergeluid. Inbreng woonarkbewoners bij RWS. I: Verwijzing naar RWS G: benadrukken belang beperken overlast.
Woonarkbewoners, september 2018	Initiatiefnemers (I), RWS, gemeente (G), woonarkbewoners (W).
Doel en typering	Inhoud
Vervolg op verzoek W bij RWS aan tafel te schuiven. Karakter vraag en antwoord, maar ook agenderen gedeelte landtong intact te laten. Dit wordt meegenomen.	W: toelichting voorkeur alternatief 3 en ingang zuidzijde besproken, Er wordt uitgelegd door RWS waarom dit niet kan. Er wordt gesproken over verzoek handhaven gedeelte landtong en verplaatsen onderwaterdepot, positie puinbreker en grindwasinstallatie, zorgen als de puinbreekinstallatie richting woonarkbewoners gaat. I wil de mogelijkheid hebben deze op de uitbreiding te plaatsen.

	Verwijzing door G naar bestemmingsplan, waar wat komt en wettelijke normen.
Klankbordgroep 4: januari 2019	Initiatiefnemers (I), gemeente (G), Hejje Mojjer (HM), woonarkbewoners (W), inwoner Heijen (H), bedrijven, Viswaterbeheersvereniging.
Doel en typering	Inhoud
Adviseurs/onderzoekers aangeschoven voor update op onderzoeken, stand van zaken MER. Voornamelijk karakter van vraag en antwoord. Specificatie gebruik onderwaterdepot geagendeerd, als actie opgenomen. Gesprek over viswater geagendeerd en als actie opgenomen.	I: Toelichting verkeersonderzoek, milieuonderzoek en voorkeursalternatief MER. HM/W/H: vragen over uitgangspunten, waarborgen verkeersonderzoek, uitgangspunten en waarborgen milieuonderzoek; haalbaarheid alternatieve ontsluiting. I: alternatieve ontsluiting is onveiliger, en daarom ongewenst. Agenderen: alternatieve ontsluiting, veiligheid fantasiekruising, geluid en trillingen bij woonboot specificatie gebruik onderwaterdepot, gesprek met Viswaterbeheersvereniging.
Raadsvergadering 13 mei 2019	
Doel en typering	Inhoud
Vorbereidende raadsvergadering waarin woonarkbewoners hebben ingesproken en mail HM is geagendeerd.	Wethouder leest namens het College een verklaring voor waarin zij aangeeft dat gemeente samen met I en HM/W mogelijke oplossingen voor de verkeersafwikkeling (inrichting en ontsluiting) wil bespreken en aantal alternatieve oplossingen op tafel te leggen. Vervolgens de samen gekozen alternatieven door nieuw onafhankelijk bureau op alle relevante aspecten te laten onderzoeken.
Startoverleg 29 mei 2019	Hejje Mojjer, Gemeente, Initiatiefnemers.
Doel en typering	Inhoud
Naar aanleiding van voorstel wethouder. Opnieuw bekijken aantal aspecten waar discussie over bestaat, waaronder bestaande en eventuele nieuwe ontsluitingsopties. Woonarkbewoners konden niet aanwezig zijn. Gemeente doet voorzet voor nieuwe onderzoeksopdracht. Wordt vervolgd met woonarkbewoners.	I: discussiepunten meegenomen in onderzoeken, maar onderzoeken stellen HM niet gerust. Bereidheid opnieuw te onderzoeken door onafhankelijk bureau. G: Streefdatum uitkomst onderzoek september/oktober. Gaat om punten waar onvolledigheid/ onjuistheden in bestaande onderzoeken zit. Uitleg gegeven over uitgevoerde verkeerstellingen. HM: herhaalt geen bezwaar tegen uitbreiding Haven Heijen wel worden problemen voorzien o.a. overlast voor het dorp, we hebben bezwaren geuit, ontsluitingsalternatieven moeten hieraan tegemoetkomen; leefbaarheid, fijnstof, geluid, en verkeersveiligheid. Terugkoppeling door HM naar dorp Heijen en evt. politieke achterban. Agenderen: Onduidelijkheid over de toekomstige activiteiten, groei bedrijvigheid; G: Besluit over alternatief: verwijzing naar politieke besluitvorming I: Verwijzing naar overleg met viswaterbeheersvereniging. Gekeken wordt of visplaats terug kan komen.
Startoverleg 11 juni 2019	Gemeente, Initiatiefnemers, Hejje Mojjer, Woonarkbewoners
Doel en typering	Inhoud
Vervolg op overleg mei, naar aanleiding van voorstel wethouder nieuw onderzoek. Nu met woonarkbewoners. Discussie over praten over oplossingen versus nieuw onderzoek en volgen wettelijke procedure. Komt niet tot onderzoeksplan, willen HM en	W: Verwijzing naar beleidsplan 2010: waterwoonwijk, wat wil gemeente met dit gebied? Geen vertrouwen in nieuw onderzoek, belang van concrete oplossingen voor met name onderwaterdepot. HM/W: bezwaren zijn duidelijk. Rapporten schetsen beeld dat het meevalt, maar geven geen oplossingen voor de bezwaren die zijn ingebracht door HM en W. Nieuw rapport heeft geen enkele meerwaarde.

W niet, terug naar overleg met bestuur.	G: problemen waterwoonwijk complex, ontsluiting relatief eenvoudig. W/HM: krimpregio wordt betwist. Uitkomst onderzoeksbureau wordt standpunt politiek. Ongewenst. 'Wie betaalt bepaalt'. Ervaringsdeskundigen tegenover onderzoek. Bezwaar tegen onduidelijkheid over wat er op bedrijventerrein gaat gebeuren. W/HM: willen praten over oplossingen met I. I: verwijzen naar uitkomsten onderzoek, verwijzen naar wettelijke grenzen. Als bedrijf behartigen wij ons belang binnen de kaders die wettelijk gesteld worden.
Overleg 27 juni 2019	Gemeente, wethouders, Hejje Mojjer, Woonarkbewoners
Doel en typering	Inhoud
Overleg met bestuur volgt op laatste overleg met I, ervaren gebrek aan oplossingen voor de aangedragen problemen. Agenderen belangen HM/W bij bestuur, met oog op concrete aanpassingen plan. G: nader overleg met initiatiefnemers.	Geen woordelijk verslag. Afspraken en acties zijn vastgelegd. Verwijzing naar beleid 2010 (niet aangetroffen). G: uitbreiding haven ondersteund door coalitieakkoord, ruime raadsmeerderheid. Beoordeling o.g.v. bestemmingsplan 2012. Problemen verkeersafwikkeling herkend, bij initiatiefnemers aangedragen op oplossing. Toezegging: reactie op brief W. Nader overleg met initiatiefnemers, wordt uitvoering gegeven aan de opdracht? Niet zoeken naar compromis, maar naar grens wat mogelijk is binnen ontwikkelingsopgave.
Overleg 12 sep 2019	Gemeente, wethouders, Hejje Mojjer, Woonarkbewoners
Doel en typering	Inhoud
Agenderen belangen HM/W bij bestuur, concrete aanpassingen plan.	Alleen afspraken in het verslag. Locatie bezoek aan woonboten, sturen op concrete, haalbare oplossingen, o.a. Fantasiekruising. Gesprek Burgman.
Informatiebijeenkomst d'n Toomp 19 februari 2020	
Doel en typering	Inhoud
Informatie in aanloop naar bestemmingsplanwijziging, voor voorleggen aan college. Gelegenheid voor vragen.	Toelichting voorgeschiedenis, de procedure en het initiatiefplan worden toegelicht. Bespreken aspecten verkeer, geluid en het onderwaterdepot.
Online sessies juni 2020	
Doel en typering	Inhoud
Karakter van technische informatieronde' in de aanloop naar het voorontwerp bestemmingsplan. In het kader van COVID noodgedwongen online	Verkeer, Geluid, Natuur en Milieu, Bedrijven. Zie tabel activiteiten. Zie nota van antwoord voorontwerp bestemmingsplan.
Excursies in het gebied juni / juli 2021	Initiatiefnemers, adviseurs, gemeente, alle belanghebbenden
Doel en typering	Inhoud
Karakter van inloopgelegenheid, door COVID noodgedwongen buiten, op locatie. Informatie geven en gelegenheid tot stellen vragen, aanwezigheid van initiatiefnemers, adviseurs, gemeente.	Bedrijven, verkeer, natuur en landschap. Goed beoordeeld aan de hand van evaluatieformulieren: beter beeld van de plannen, vragen zijn beantwoord.
Overleg Hoofdstraatbewoners 9 december 2021	Initiatiefnemers, Hoofdstraatbewoners (H)
Doel en typering	Inhoud
Toelichting op (totstandkoming) alternatieve ontsluiting. Karakter vraag en antwoord	I: Toelichting op totstandkoming alternatieve ontsluiting, effecten voorkeursalternatief en ontsluitingsroute voor aanleg haven. H: vragen over gebruik alternatieve ontsluitingsroute tijdens aanleg, twijfels over

	<p>objectiviteit verkeersonderzoek, vragen over waarom niet eerder overleg, en waarom het zoekgebied niet verder van de woningen aflight.</p> <p>I: geeft aan dat HM ook hoofdstraatbewoners zou vertegenwoordigen, I hadden hier alerter op moeten zijn. Zoekgebied op wensen HM, met gemeente afgestemd.</p>
--	--

6. Bevindingen

Opdracht en opvatting participatie

Vanuit welke opdracht en opvatting van participatie hebben de gemeente en initiatiefnemers gewerkt? Uitgangspunt was dat de initiatiefnemer verantwoordelijk was voor de communicatie met de omgeving, met de gemeente in een faciliterende rol en toezichhoudend op het proces als bevoegd gezag. Door de raad is aan het bestuur geen expliciet kader meegegeven voor participatie. De initiatiefnemers op hun beurt kregen ook geen expliciet kader van de gemeente mee. Wat verstaan werd onder goede participatie, of een goed proces was dan ook niet vooraf duidelijk gemaakt. Het trackrecord van de initiatiefnemers en de naar tevredenheid verlopen werkwijze met dezelfde partijen rond Koningsven de Diepen (2010-2012) gaven betrokkenen voldoende vertrouwen voor de aanpak van het proces voor de uitbreiding van de Haven.

Initiatiefnemer en de gemeente volgen vanaf maart 2016 de procedure van de MER en de bestemmingsplanprocedure, met tijdige aankondigingen, informatiemomenten en wettelijke termijnen van ter inzagelegging. Daarnaast vindt ook regelmatig informeel overleg plaats met belanghebbenden. De gedocumenteerde overlegmomenten hebben het karakter van een vraag en antwoord: initiatiefnemers geven antwoord op vragen van de belanghebbenden. Belanghebbenden brengen aandachtspunten in, die in de meeste gevallen worden verwerkt als aandachtspunten voor het onderzoek, en het vervolg van de procedure. Sommige aandachtspunten worden meer inhoudelijk besproken (zoals de grindwasinstallatie, handhaven landtong, onderwaterdepot). Dit krijgt echter *tijdens* de overleggen niet het karakter van een zoektocht naar een gezamenlijke oplossing, of een onderhandeling. Over het geheel bezien staat rechtsbescherming staat voorop: werken aan plannen die voldoen aan het wettelijke kader, uitgebreid onderzoek naar effecten, op thema's gevoed door zorgen vanuit de omgeving. Daar waar een belangentegenstelling aan het licht komt wordt enkele malen verwezen naar de gemeenteraad die de uiteindelijke afweging van belangen zal maken. Tegelijkertijd wordt de wens regelmatig uitgesproken 'er samen uit te komen'.

Het ontbreken van een kader met doelen en randvoorwaarden voor de participatie werkt in de hand dat initiatiefnemers, ambtenaren en het bestuur en belanghebbenden soms impliciet, en soms expliciet met verschillende verwachtingen naar de participatie kijken en er verschillend over oordelen.

Dat verschil in verwachtingen wordt goed zichtbaar in de loop van 2019. Voor Hejje Mojjer en de woonarkbewoners bleek het werken binnen het wettelijke kader uiteindelijk niet voldoende. Uit de verslagen komt naar voren dat zij verwachten dat de overleggen met initiatiefnemers en gemeente meer zouden zijn dan de wettelijke procedure gericht op rechtsbescherming. Zij vragen vanaf begin 2019 om een herweging van belangen: die van havenuitbreiding (vooral het economische) tegenover belangen van de woonarkbewoners en het dorp Heijen (woonkwaliteit, leefbaarheid, gezondheid, (verkeers-)veiligheid). Uit de verslagen van de klankbordgroep, en de startoverleggen in 2019 spreekt een oplopende frustratie bij Hejje Mojjer en de woonarkbewoners dat de initiatiefnemers in de gesprekken 'niet met concrete oplossingen komen'. Zij verwachten hier een werkwijze met meer interactiviteit: dat wil zeggen ter plekke samen naar de plannen kijken en deze vanuit een gezamenlijke belangenafweging optimaliseren. Het proces loopt vanuit hun gezichtspunt niet goed en zij wenden zich tot het bestuur. De initiatiefnemers op hun beurt geven op dat moment in het proces expliciet aan hun rol te zien als het behartigen van het bedrijfsbelang binnen wettelijke kaders en waar mogelijk rekening houdend met wensen van de omgeving.

Passendheid bij impact en belangen

De havenuitbreiding betreft een complex plan, met flinke impact op de omgeving. De participatie moet hier qua omvang en intensiteit bij passen. Dat was door het stap voor stap volgen van de MER-procedure en de talrijke informele contacten ook het geval. De belangen die een rol spelen bij de uitbreiding van de haven hebben in aanleg een *zerosum* karakter. Winst voor de ene partij betekent verlies voor de andere. Grotere bedrijvigheid in de haven is niet zomaar te verenigen met betere woonkwaliteit van omwonenden en leefbaarheid van het dorp. Partijen om tafel zetten om er samen uit te komen (in een volledig interactief proces) is in dergelijke situaties heel lastig; daarvoor is een

hoeder van het algemeen belang nodig en dat is in dit geval de gemeenteraad. Om die reden is de werkwijze die door gemeente en initiatiefnemers is gehanteerd ook op dit vlak passend. In de praktijk worden wel – voorafgaand aan belangenweging door de raad – manieren gezocht voor toenadering en oplossingen tussen partijen met uiteenlopende belangen in gesprekken of onderhandelingen tijdens het proces. Ook in dit proces is dat op een aantal momenten gebeurd, met name in de gesprekken met de woonarkbewoners in de laatste fase van het proces. Het is echter belangrijk realistische verwachtingen te scheppen en duidelijk te zijn over welke werkwijze wordt gekozen en waar het spel wordt gespeeld.

Duidelijkheid

De initiatiefnemers en gemeente enerzijds en belanghebbenden (met name Hejje Mojjer en Woonarkbewoners) werkten niet vanuit een vooraf vastgesteld participatiekader en hanteerden verschillende verwachtingen over hoe de participatie zou moeten lopen (zie hierboven, onder opvatting participatie). Tijdens de gedocumenteerde overleggen wordt soms het spoor van interactieve beleidsvorming gevolgd (praten over oplossingen buiten het wettelijk kader). Meestal werd tijdens de gesprekken het spoor van de wettelijke procedure en participatie als rechtsbescherming gevolgd. Tussen de twee benaderingen werd geen bewust onderscheid gemaakt, en mede daardoor waren zaten partijen niet altijd met dezelfde verwachtingen aan tafel. Er is verder geen label gehanteerd om de status van de inbreng van belanghebbenden te duiden, waarmee duidelijk werd op welke trede van de participatieladder werd gewerkt.

Door de gemeente en de initiatiefnemers had het onderscheid tussen de wettelijke (voldoen aan normen) en de politieke dimensie (de weging van belangen) duidelijker kunnen worden gemaakt. Het op hoofdlijnen benoemen van het doel met typering als we werken aan een ‘gedragen oplossing’ of ‘we willen er samen uit komen’ zorgt niet voor afdoende duidelijkheid. Want wanneer is de oplossing ‘voldoende’ gedragen en ‘wat betekent eruit komen’? Voldoen aan de wettelijke kaders of meer dan dat? Hoeveel water moet er bij de wijn van de belangen over en weer?

Een passend doel en kader voor participatie in een zero-sum proces zou zijn: een zo goed mogelijk beeld verschaffen van de plannen en de effecten, en komen tot een *gedeeld* overzicht van de belangen, kansen en zorgen bij deze plannen, zodat deze zo volledig mogelijk kunnen worden voorgelegd aan de raad. Daar past een participatiestatus van raadplegen bij. Daarnaast kan als doel worden opgenomen dat partijen onderzoeken welke concrete oplossingen mogelijk zijn (buiten de relevante wettelijke vereisten), zonder dit te belasten met het doel eruit te moeten komen. Hier past een participatiestatus van adviseren bij.

Een algemene kanttekening is op zijn plaats: in een complexe zerosum situatie is ontevredenheid over het proces moeilijk te voorkomen. Het oordeel over het proces is voor alle belanghebbenden moeilijk los te koppelen van de uitkomsten van het proces. Anders gezegd: wie zijn ‘zin krijgt’ is eerder tevreden over het procesverloop.

Voor belanghebbenden is – in het algemeen - de rolverdeling tussen college, raad, ambtenaren, de verschillende bevoegde gezagen en de initiatiefnemers geen dagelijkse kost. Er zijn dan ook gedurende het proces op verschillende momenten vragen over gesteld en deze zijn op die momenten eenduidig en consistent toegelicht. Er zijn geen aanwijzingen dat er door het optreden van initiatiefnemers of gemeente bijgedragen is aan verdere onduidelijkheid over de verschillende rollen.

Representativiteit en proportionaliteit

In grote lijnen geldt dat alle belangen en belanghebbenden in beeld zijn gekomen in de gesprekken en via de zienswijzen, met verschillende accenten in verschillende fasen. Gedurende het proces stond toegang en deelname open voor alle relevante belanghebbenden, onder andere via de klankbordgroep. Daarin namen Woonarkbewoners, en Hejje Mojjer zitting, de laatste als vertegenwoordiger van en doorgeefluik namens de bewoners van het dorp. Hoofdstraatbewoners namen geen zitting in de klankbordgroep, maar hadden daar de kans wel toe gezien de algemene oproep en uitnodiging voor deelname aan de klankbordgroep. Gemeente en initiatiefnemers geven aan te veronderstellen dat de belangen van de Hoofdstraatbewoners ook door Hejje Mojjer zouden worden ingebracht. Hejje Mojjer

heeft in de beginfase ook aangegeven als doorgesleuteld te functioneren naar de belanghebbenden in het dorp. Uit de verslagen blijkt dat de Hoofdstraat en de overlast voor de bewoners op de Hoofdstraat ook voor Hejje Mojjer een belangrijk thema was. Aan het eind van het proces werd duidelijk dat het perspectief van Hejje Mojjer en een deel van de Hoofdstraatbewoners niet helemaal hetzelfde was. De door Hejje Mojjer voorgestelde alternatieve ontsluiting wordt door bewoners met woningen dicht bij de toegang van de ontsluiting niet zonder meer als een verbetering gezien. De ervaren overlast van het verkeer verplaatst zich dan van de voorzijde naar de achterzijde van het perceel. Realisatie van de voorgestelde alternatieve ontsluiting werd door de raad wel als voorwaarde aan de uitbreiding van de haven verbonden, juist om tegemoet te komen aan de zorgen van Hoofdstraatbewoners. Nauwer contact met de Hoofdstraatbewoners gedurende het proces zou dit probleem eerder aan het licht hebben gebracht. Representativiteit kan in burgerparticipatie echter niet worden afgedwongen. Zo is in veel participatieprocessen sprake van een scheve vertegenwoordiging (zie Tonkens, Hurenkamp 2019); mensen kunnen en willen niet altijd meedoen. Gezien de nabijheid en de impact van de plannen was de afwezigheid van de Hoofdstraatbewoners in met name de Klankbordgroep vanaf 2019 wel een gemis. Een extra inspanning door gemeente en initiatiefnemers om hen daarbij te betrekken zou goed zijn geweest. Dit ondanks gebrek aan respons op de open uitnodiging voor de klankbordgroep, en ondanks de veronderstelling dat Hejje Mojjer het perspectief van de Hoofdstraatbewoners vertegenwoordigde.

Responsiviteit

Het oorspronkelijke planvoornemen is op een aantal punten aangepast naar aanleiding van zorgen en aandachtspunten vanuit de omgeving, benadrukken zowel initiatiefnemers als gemeente. Ook uit de verslagen en aangepaste plannen is (soms indirect) af te leiden waar dat concreet gebeurde. In respons op de zorgen van de woonarkbewoners: het schrappen van het onderwaterdepot en het beperken van het zicht op de kade vanuit de woonarken. In respons op de bredere zorgen vanuit Heijen en omwonenden: het schrappen van containerhaven, het positioneren van bos tussen de haven en het dorp, de alternatieve ontsluiting en het verbeteren van de kruising/entree naar Heijen. In het realiseren van de respons heeft de wens om er samen uit te komen, maar zeker ook het verwijzen naar het politieke draagvlak een rol gespeeld; college (en raad) drongen er op meerdere momenten bij de initiatiefnemers op aan in gesprek te blijven over oplossingen en de plannen aan te passen in lijn met de zorgen over leefbaarheid, veiligheid en gezondheid vanuit de omgeving.

Het oordeel over responsiviteit hangt uiteraard af van welk perspectief op participatie wordt gehanteerd. In een proces waarin de kern van de belangenafweging bij de raad gelegd wordt, komt responsiviteit uiteindelijk aan op een goede presentatie van alle belangen, afwegingen en mogelijke oplossingen aan raadsleden, zodat de raad deze belangen vanuit het algemeen belang kan wegen. Zoals eerder beschreven zijn in dit proces de verschillende belangen goed naar voren gekomen, met uitzondering van de nuances in de posities van de Hoofdstraatbewoners. Het oordeel over de mate van geïnformeerdeheid van de raad valt buiten de reikwijdte van deze inventarisatie.

Vanuit perspectief van belanghebbenden (met de verwachtingen van een meer interactief beleidsproces) was eerdere en directere invloed op de plannen gewenst. Zij voelden zich lange tijd niet gehoord. Vanuit het perspectief dat de initiatiefnemers hanteerden (met als basis behartigen van de bedrijfsbelangen binnen de wettelijke vereisten en vervolgens zoveel mogelijk rekening houden met de omgeving) is het oordeel over de responsiviteit positiever.

Kwaliteit van informatie en zorgvuldigheid

Duidelijk is dat de informatie in een omvangrijk en complex project als de uitbreiding van de Haven Heijen met veel onzekerheden omgeven is, die niet altijd in modellen en berekeningen te vangen is; zal er sprake zijn van economische krimp of groei? Wat zullen de werkelijke vaar- en verkeersbewegingen zijn? Welke bedrijven zullen zich uiteindelijk vestigen, met welk type bedrijvigheid? Het is allemaal niet op voorhand met zekerheid te zeggen. En in een belangenstrijd wordt informatie betwist en niet altijd vertrouwd, zoals ook hier bleek toen nader onderzoek door experts werd voorgesteld. Het is te zien als een uiting van een breder maatschappelijk wantrouwen in instituties en (reken)modellen. Daar komt bij: ook belanghebbenden roeren zich met informatie.

Sociale media hebben hun mogelijkheden en positie in de informatievoorziening versterkt. Ook in dit proces hebben belanghebbenden, met een enquête en via sociale media van zich laten horen. Deze informatiestroom is door gemeente en initiatiefnemers niet te controleren. Het vergroot alleen maar het belang van toegankelijke, consistente en zorgvuldige informatievoorziening door plannenmakers en overheden.

Globale toetsing van uitnodigingen, aankondigingen, presentaties, plannen en rapportage geeft het beeld dat de informatie qua vorm en inhoud op het niveau is dat bij een project en procedure van deze omvang verwacht mag worden. De teksten van de NRD en de MER-rapporten zijn qua hoeveelheid en taalgebruik niet eenvoudig te doorgronden. Er is echter op belangrijke momenten, ondanks de beperkingen door Corona, voldoende gelegenheid gegeven hier vragen over te stellen en verduidelijking te vinden. Verder was sprake van zorgvuldige en gedetailleerde verslagen van de overleggen met de klankbordgroep en het zogenaamde startoverleg, waarbij de verslagen ter toetsing voorgelegd zijn aan betrokkenen. Van andere momenten (de plenaire bijeenkomsten, de online gesprekstafels, de excursies, de een-op-een overleggen) is geen gemeentelijke publieke verslaglegging. De hoofdlijnen van de ideeën, zorgen en aandachtspunten is niet op een overzichtelijke manier op een rij gezet en op een centrale plek ontsloten. Dat maakt voor belanghebbenden onduidelijk of wat is ingebracht 'gehoord is'. Bovendien is het moeilijker bij te houden wat al is ingebracht en besproken. Dat is in een planproces met deze omvang en duur wel wenselijk. Zoals hierboven is beschreven zijn belangen, aandachtspunten en zorgen wel degelijk goed in beeld gekomen, en zijn er ook verschillende aanpassingen van het planvoornemen geweest. De inbreng en reacties duidelijk documenteren, met een tijdlijn erbij, en ontsluiten voor alle belanghebbenden zou zeker hebben bijgedragen aan het procesverloop. Zo bezien een gemiste kans voor de initiatiefnemers en gemeente om de inspanningen en de aanpassingen die er wel degelijk zijn geweest beter zichtbaar te maken.

7. Conclusies

- Gemeente en initiatiefnemers hadden geen expliciet kader ter beschikking toen zij aan de participatie rond de uitbreiding van de Haven Heijen begonnen. Ze borduurden voort op de ervaringen met eerdere ruimtelijke ontwikkelingen. De initiatiefnemers en gemeente hebben een aanpak voor participatie gehanteerd die grotendeels in het teken stond van het bieden rechtsbescherming, met gelegenheid voor burgers om te reageren op de plannen. Een vorm van raadplegen waarbij de inbreng uiteindelijk wordt getoetst aan wettelijke kaders en waarbij de gemeenteraad in laatste instantie de afweging van belangen voor haar rekening neemt. De MER-procedure en de bestemmingsplanprocedure vormden het raamwerk voor de participatie-activiteiten. Er waren tijdens de overleggen ook elementen van meer interactieve beleidsvorming, daar waar tijdens de overleggen aandachtspunten werden geagendeerd en besproken. Dit heeft eerder het karakter van adviseren – met een expliciete afweging van de belangen, en het motiveren van keuzes. In de loop van het proces werd duidelijk dat belanghebbenden andere verwachtingen hadden dan initiatiefnemers en gemeente: minder toetsing aan wettelijke kaders, en meer praten over concrete oplossingen tijdens het proces. Het ontbreken van een expliciet kader heeft verschil in verwachtingen over de participatie in de hand gewerkt en voor onvrede gezorgd.
- De gekozen aanpak was passend. Het gaat bij de havenuitbreiding om een complex plan, met flinke impact op de omgeving. De gekozen aanpak sluit daar wat intensiteit betreft bij aan, met het stap voor stap volgen van de MER-procedure en de talrijke informele contacten. De aanpak met het accent op rechtsbescherming en uiteindelijke belangenafweging door de raad sluit aan op de inherente belangentegenstelling rond de havenuitbreiding (economie en gevolgen voor de leefomgeving). In een dergelijke zerosum situatie is het goed dat de uiteindelijke belangenafweging bij de gemeenteraad ligt, omdat het heel lastig voor partijen is om er – zonder onafhankelijke derde -samen uit te komen.
- Vooraf is geen expliciet kader voor participatie besproken. Niet door gemeente en initiatiefnemers, en ook niet met belanghebbenden. Daardoor kon onduidelijkheid ontstaan over het doel en de invulling van de participatie en de status van de inbreng. Door de gemeente en de initiatiefnemers had duidelijker kunnen worden gemaakt wat het kader was. Dat wil zeggen, wanneer het in het proces ging om voldoen aan de wettelijke eisen, en wanneer om een belangenafweging. En evenzeer: wie over die afweging een beslissing zou nemen (gezamenlijk aan tafel, of uiteindelijk door de raad).
- De verschillende belangen en belanghebbenden hebben genoeg ruimte gekregen om zich te manifesteren en zijn goed in beeld gekomen. Gezien de nabijheid en de impact van de plannen was de afwezigheid van de Hoofdstraatbewoners in met name de Klankbordgroep vanaf 2019 een gemis. Hoewel er aannemelijke redenen zijn waarom dit zo is gelopen: een extra inspanning door gemeente en initiatiefnemers om Hoofdstraatbewoners bij de Klankbordgroep te betrekken zou goed zijn geweest.
- Het oorspronkelijke planvoornemen is op een flink aantal punten aangepast, naar aanleiding van zorgen en aandachtspunten vanuit de omgeving. In het realiseren van de respons heeft de wens om er samen uit te komen, maar zeker ook het verwijzen naar het politieke draagvlak een rol gespeeld. Het oordeel over de responsiviteit van de initiatiefnemers hangt af van het perspectief dat wordt gehanteerd.
- De informatievoorziening van het proces kent op hoofdlijnen een niveau dat past bij een project van deze omvang en complexiteit. Documentatie en verslagen zijn uitgebreid en zorgvuldig opgesteld. Van een flink deel van de participatiemomenten bestaan geen openbare verslagen. Bovendien zijn de hoofdlijnen van de ideeën, zorgen en aandachtspunten niet voor belanghebbenden op een rij gezet en op een centrale plek ontsloten. Dat maakt voor belanghebbenden onduidelijk of wat is ingebracht ‘gehoord is’. De inbreng, de reacties en de aanpassingen duidelijk documenteren, met een tijdlijn erbij, en ontsluiten voor alle belanghebbenden zou zeker hebben bijgedragen aan het procesverloop.

8. Aanbevelingen

- Reflecteer naar aanleiding van deze evaluatie op de visie op participatie en sta stil bij de rolverdeling tussen raad, college, initiatiefnemers en belanghebbenden.
- Ontwikkel als gemeente Gennep een participatiekader voor ruimtelijke ontwikkelingen, in samenhang met de invoering van de Omgevingswet. In dat participatiekader wordt een visie op participatie beschreven ('wanneer is participatie goed?'), met onderscheid tussen verschillende projecten naar grootte, complexiteit en de mate waarin belangenverschillen optreden. In zo'n kader staan ook uitspraken over de rolverdeling tussen bevoegd gezag en initiatiefnemers en voorwaarden en handreikingen voor de aanpak. Verschillende gemeenten hebben inmiddels zo'n participatiekader uitgewerkt. Dergelijke documenten kunnen prima als basis dienen.
- Maak het gezamenlijk bespreken van een participatieplan onderdeel van de start van een project. Betrek bij grote projecten daar ook de belanghebbenden bij. Sta ook stil bij tussentijdse procesevaluatie, om blinde vlekken en onnodige opbouw van frustraties voor te zijn.
- Hou actief de vinger aan de pols om te checken of de juiste mensen aan tafel zitten. Zijn de gespreksdeelnemers representatief voor alle belanghebbenden? Met welk mandaat zitten ze aan tafel? Hoe moeilijk soms ook, blijf investeren in het betrekken van zoveel mogelijk belanghebbenden,
- Investeer in vastlegging en ontsluiting van de inbreng. Maak een tijdlijn, een overzicht van de verschillende posities, belangen en afwegingen. Toets over en weer of die worden herkend en volledig zijn. Daarmee worden belanghebbenden bediend, maar zeker ook het bestuur, bij langlopende processen waarin besluitvorming van de raad een rol speelt.

December 2023, Raymond Reesink

Geraadpleegde literatuur

Burgerparticipatie op nationaal niveau. Een juridische en empirische verkenning. Berenschot, januari 2023.

Beleidskader participatie. Gemeente Amsterdam, september 2021

Participatiebeleid voor het ruimtelijk domein. Gemeente Nijmegen, juni 2022.

Handreiking. Betrek de buurt bij uw bouwplan. Gemeente Arnhem, 2021.

Belangen, belangenstrijd en belangenafweging. A.F.A. Korsten, 2006.

Handreiking participeren. Ministerie van I&W, maart 2021