



Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

De minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 10 oktober 2019 kwam ons rapport "Een goed begin is het halve werk" uit.¹ Het onderzoek was gericht op participatie bij infrastructurele rijksprojecten van uw ministerie. Ik heb mij hierin uitgesproken over wat er nodig is voor een behoorlijke participatie en wat burgers van de overheid mogen verwachten. In het rapport komt meer in het bijzonder naar voren dat een goed begin van een participatieproject van cruciaal belang is voor hoe burgers het participatieproces ervaren.

In het rapport zijn de volgende randvoorwaarden opgenomen voor een goed begin van participatie:

1. Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders;
2. Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren;
3. Stel voldoende tijd en geld beschikbaar;
4. Evalueer en pas geleerde lessen toe.

U hebt uw visie op de randvoorwaarden gegeven en op welke wijze uw ministerie daaraan invulling geeft of zal geven. Ook gaf u aan welke lessen uit evaluaties zijn geleerd.

In het rapport kondigde ik aan dat ik met u in gesprek zal gaan over wat de door u genoemde acties hebben opgeleverd. Geeft dit op een behoorlijke wijze invulling aan de randvoorwaarden of is daar meer voor nodig?

Wat was onze aanpak?

Ik ben met u het gesprek aangegaan over wat de ervaringen van uw ministerie zijn met het op een behoorlijke wijze invulling geven aan de randvoorwaarden. Daarnaast spraken wij over online participatie mogelijkheden tijdens de coronaperiode.

De meest relevante bevindingen van ons onderzoek zijn in de bijlage opgenomen.

Wat viel ons op?

Ervaring en deskundigheid

In uw ministerie zijn ruime ervaring en deskundigheid op het terrein van participatie aanwezig, zowel bij het kerndepartement als bij Rijkswaterstaat. Zo speelt de Directie Participatie een belangrijke adviserende rol. Het kennisknooppunt Participatie dat onder deze directie valt is daarbij een mooie aanvulling. De ambitie van uw ministerie is participatie naar een hoger plan te brengen. Ik juich dat toe.

Kennisdeling over burgerparticipatie vind ik van belang, met name vanuit het oogpunt van integrale samenwerking, dat een belangrijk speerpunt van de Omgevingswet is. Ik spreek de hoop uit dat uw ministerie dit ook gevraagd en ongevraagd buiten uw ministerie zal blijven doen.

Pagina 1

Datum

8 juli 2021

Onderwerp

Beëindiging vervolgonderzoek
participatie infrastructurele
rijksprojecten

Bijlage(n)

1

Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

¹ Publicatienummer: 2019/041.

Belangrijk voor de invulling van de randvoorwaarden

Een belangrijk vereiste voor het goed kunnen uitvoeren van de randvoorwaarden uit ons rapport is dat er op alle bestuurslagen binnen het ministerie het belang van behoorlijke participatie onderkend wordt. Het is immers een proces dat door alle lagen van het ministerie heenloopt.

Het OFL stelde in het rapport "Lessen in participatie" vast dat de politieke en bestuurlijke context waarbinnen medewerkers van uw ministerie hun werk moeten doen, sterk bepalend is voor het succes van participatie.

U gaf in het gesprek met mij aan dat er binnen uw ministerie op dit punt lerend vermogen is, maar dat de waan van de dag sterk kan zijn, zeker in corona tijd. Tijd inruimen voor participatie is daarom volgens u soms een uitdaging.

Uit de van u(w ministerie) verkregen informatie blijkt dat uw ministerie stappen heeft ondernomen die gericht zijn op de uitvoering van de in ons rapport genoemde randvoorwaarden. Daarnaast trekt uw ministerie lessen uit de ingezette acties en gebruikt die weer voor nieuwe projecten.²

Gelet op de ambitie van het ministerie om participatie te versterken en het OFL-rapport, ga ik er van uit dat uw ministerie de komende tijd zal investeren in een organisatiebreed commitment voor participatie. Voor een behoorlijke uitvoering van participatie is het belangrijk om daarover op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau overeenstemming te hebben. Iedereen moet doordrongen zijn het nut en de noodzaak, omdat participatie tijd en geld kost. Dit kan bijdragen tot het behoorlijk (conform de randvoorwaarden) uitvoeren van de participatie.

Ervaringen met (online) participatie in coronatijd

Uw ministerie ging kort na de start van de coronapandemie over tot meer online participatie. Eén van de geleerde lessen daarbij was dat bij participatie in de toekomst ieder project afhankelijk van de context en de doelgroep gekeken wordt of een mix tussen on- en offline activiteiten mogelijk is. Ik onderschrijf dit. Ik vind dat de overheid bij (informatieverstrekking rondom) participatie het burgerperspectief centraal moet stellen. De burgers willen rekening kunnen houden met veranderingen en willen de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen. Dit betekent dat de wijze van informeren en participeren wordt afgestemd op de diversiteit van de doelgroepen. Dat is een mix aan instrumenten omdat niet alle burgers op dezelfde wijze aan een participatieproces kunnen deelnemen.

Hoe verder?

Het participatieproces van een project of programma is een dynamisch proces, dat door inhoud en maatschappelijke ontwikkelingen wordt beïnvloed. Voor ieder participatieproces zal voor de betreffende context een specifieke aanpak moeten worden gekozen, waarbij de door ons opgestelde randvoorwaarden steeds van belang zijn.

Daarnaast zal voor het verder uitvoering geven aan de randvoorwaarden meer tijd nodig zijn en is de uitvoering daarvan ook onderhevig aan een cultuur- en gedragsverandering binnen uw ministerie. Uw ministerie is zich hiervan bewust en staat achter de randvoorwaarden. Ik zie dit verbeterproces daarom positief tegemoet.

² Zie bijlage.



Wij spraken tijdens ons overleg af, dat ik u(w ambtsopvolger) graag over twee jaar weer spreek over de verdere door uw ministerie opgedane ervaringen op dit terrein. Ik verzoek u om deze brief in het overdrachtdossier voor uw opvolger te plaatsen.

Pagina 3

Wie informeren wij over de klacht?

Een afschrift van deze brief hebben wij vandaag ter informatie gestuurd naar de Vaste Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat. Verder sturen wij vandaag ook een afschrift naar mevrouw J. (van de Directie Participatie), contactpersoon voor dit vervolgonderzoek. Als er vragen zijn over deze brief, kan contact met ons worden opgenomen.

Deze brief zullen wij met een kort nieuwsbericht op onze website publiceren.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen



De meest relevante bevindingen van ons onderzoek

Inleiding

Wij spraken met elkaar over dit onderzoek. Ter voorbereiding hierop hebben medewerkers van uw ministerie (van de Directie Participatie), Rijkswaterstaat en het (onafhankelijk) Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (hierna: OFL) met medewerkers van mij uitvoerig over deze onderwerpen gesproken.

Uit de gesprekken en de overige verkregen informatie van u(w ministerie) blijkt het volgende.

De randvoorwaarden

U(w ministerie) onderschrijft het belang van de randvoorwaarden.

De Directie Participatie neemt deze op in haar adviezen en werkprocessen evenals Rijkswaterstaat.

Werken in de geest van de Omgevingswet

Uw ministerie liet weten dat in een aantal projecten en in een programma de participatie is ingericht in de geest van de Omgevingswet.³ Dit houdt in dat er meer expliciete ruimte is voor meedenken, participatie vanaf het begin van het project en transparantere afwegingen. Concreet heeft uw ministerie dit ingevuld door bijvoorbeeld bij een project (in de verkenningsfase) in de kennisgeving aan te geven hoe het participatieproces wordt vormgegeven. Er is aangegeven welke beleidskeuze er nog is voor de belanghebbenden. Daarnaast zijn burgers actief opgeroepen om voor de gestelde opgaven oplossingen aan te dragen.

Uw ministerie heeft hieruit lessen getrokken, die weer gebruikt zullen worden bij nieuwe projecten. Die lessen zijn onder meer:

- bepaal het doel van het participatietraject, welke randvoorwaarden gelden en welke planning hoort erbij, en communiceer dit naar de participanten;
- participanten moeten wennen aan hun intensievere rol;
- neem tijd voor het trekken van lessen en leg die vast;
- maak maatwerk mogelijk, zoals voor welke doelgroep gebruiken wij welk communicatiemiddel?

Uw ministerie liet weten dat het te vroeg is om generieke conclusies en lessen uit de geselecteerde projecten en het programma te kunnen trekken. De randvoorwaarden zijn niet in alle projecten al relevant. Daarnaast speelt de coronaperiode die een omschakeling tot gevolg heeft gehad. Tenslotte liet de Directie Participatie weten dat het steeds meer de wens van de directeuren en bewindspersonen is om in een zo vroeg mogelijk stadium bij een participatieproces te worden betrokken.

Inzet van omgevingsmanagers

Uw ministerie werkt met omgevingsmanagers, waarvan een deel zich onder meer bezig houdt met het opstellen van een omgevingsscan, het opzetten en begeleiden van het participatieproces en het onderhouden van contacten met participanten.

³ De projecten Oostvaardersoever en A28 Amersfoort-Hoogeveen, alsmede het Nationaal Water Programma.



OFL: lerend evalueren

Op het verzoek van uw ministerie heeft het OFL in september 2020 het rapport "Lessen in participatie" gepubliceerd. In de onderzoeksperiode hebben onder leiding van medewerkers van het OFL reflectiesessies plaatsgevonden op participatietrajecten. Hierdoor kon al tijdens het onderzoek door uw medewerkers kennis worden gedeeld. Uit het rapport blijkt dat dat door hen als positief is ervaren.

Uit gesprekken kwam volgens het OFL naar voren dat beleidsmedewerkers geregeld de indruk hebben dat hun leidinggevendende participatie minder belangrijk vinden dan het beantwoorden van Kamervragen. Het OFL deed op dit punt de aanbeveling – kort gezegd – draag als management het belang van participatie uit.

De zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren

Er lopen nog steeds diverse trajecten binnen het ministerie die raakvlakken hebben met een meer open houding, en dit zal voortdurend aandacht blijven vragen in een veranderende samenleving. Er is een aantal nieuwere trajecten binnen het ministerie die een open gesprek met elkaar binnen het ministerie bevorderen en daarmee een open houding naar de omgeving verder stimuleren.

Het voldoende geld en tijd beschikbaar stellen

Binnen het ministerie zijn omgevingsmanagers actief bij zowel infrastructurele projecten als verschillende beleidstrajecten en er wordt geld en tijd besteed aan participatieactiviteiten. Het blijft een aandachtspunt goed te kunnen inschatten wat er nodig zal zijn aan tijd en geld, en tijdig de benodigde capaciteit aan te trekken. De context van een project kan daarbij heel snel veranderen, flexibiliteit is daarbij belangrijk.

Het kennisknooppunt Participatie

Het onder de Directie Participatie vallende kennisknooppunt Participatie publiceert (wetenschappelijke) publicaties en handreikingen over participatie.⁴ Verder worden live-uitzendingen voor en door participatieprofessionals gemaakt (studioP).

Het kennisknooppunt Participatie zal zich de komende jaren richten op de ontwikkeling van kennis, praktische vaardigheden en een sterk en dynamisch netwerk van participatie professionals binnen en buiten het eigen ministerie. Hiermee wordt gefaciliteerd dat geleerde lessen uit eerdere trajecten, ontsloten worden en voor volgende trajecten vindbaar zijn, en daarmee hopelijk ook makkelijker toepasbaar.

Online participatie tijdens de coronaperiode

Hoewel online participatie al vaker door het ministerie werd ingezet, heeft de coronatijd het ministerie gedwongen zich daar in sneltreinvaart verder in te bekwamen.

Digitale participatie kent enkele nadelen, waar het ministerie zich bewust van is zoals de verminderende toegankelijkheid van digitale participatie voor niet-digitaal vaardigen, laaggeletterden of mensen met bijvoorbeeld een visuele handicap. Verder is online participatie lastig bij het tonen van tekeningen, visuals en maquettes.

⁴ Zoals handreikingen over de rol van politici en bestuurders bij participatie en participatie-inspiratie tijdens de coronacrisis.



Een ander aandachtspunt is het sociale aspect van de fysieke bijeenkomsten dat zich online vooralsnog moeilijk laat vertalen: het netwerken, het rondlopen, het kunnen stoppen bij iemand om een vraag te stellen, lichaamstaal, het elkaar in de ogen kunnen kijken. Voor sommige mensen is online participatie juist een hogere drempel om deel te nemen.

Het ministerie merkt ook op dat online participatie nieuwe kansen biedt.

Online ontmoetingen kunnen een andere mix deelnemers opleveren dan offlinebijeenkomsten. De drempel om deel te nemen is laag en er is geen reistijd. De mogelijkheid om zaken terug te kijken kan de groep deelnemers vergroten. Ook durven sommige participanten zich online eerder uit te spreken, dan dat zij dit zouden doen tijdens fysieke bijeenkomsten. Hierdoor wordt ook hun stem gehoord. Het ministerie kan dan ook nieuwe werkvormen en tools uitproberen. Hierdoor ontstaan nieuwe participatiemogelijkheden die mogelijk ook nieuwe participatiedoelgroepen aantrekken.

Gelet op de risico's en de kansen, is de belangrijkste les misschien wel dat bij ieder project afhankelijk van de context en de doelgroep, zouden moeten worden gekozen voor een bewuste mix van online en offline activiteiten.