



Een goed begin is het halve werk

Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten

Onderzoekersteam

Caroline Luttmer, projectleider
Marleen van den Akker, onderzoeker
Hans Oosterveer, onderzoeker

Tekstopmaak

Xerox/OBT

Datum: 10 oktober 2019

Rapportnr: 2019/041

Samenvatting



nationale ombudsman

Participatie bij infrastructurele rijksprojecten

Infrastructurele rijksprojecten zorgen voor veranderingen in de leefomgeving van burgers. Met die veranderingen willen burgers graag rekening kunnen houden. Ook willen zij de mogelijkheid hebben om daarop invloed uit te oefenen. Die invloed kan worden uitgeoefend via participatie. Er moeten dan nog keuzes worden gemaakt en de plannen zijn niet definitief.

Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman

“Een goed begin van een infrastructureel rijksproject is van cruciaal belang voor hoe burgers het participatieproces ervaren. Een goed begin is het halve werk!”

Een goed begin

Dit onderzoek laat zien hoe burgers en de overheid participatie bij infrastructurele rijksprojecten ervaren. Tussen de theorie en de praktijk van participatie zit een spanningsveld. Wanneer de overheid de vertaalslag maakt, blijkt het namelijk lastig te zijn om burgers vanaf het begin te betrekken of zich betrokken te laten voelen. Wanneer burgers zich in de beginfase onvoldoende betrokken voelen, dan heeft dat vergaande gevolgen voor hoe het participatieproces in latere fases wordt ervaren. De Nationale ombudsman formuleert daarom randvoorwaarden die de overheid ondersteunen bij het maken van een goed begin.

De randvoorwaarden van de Nationale ombudsman

1. Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders

- bepaal tijdig welke keuzes al vaststaan en in welke mate burgers invloed kunnen uitoefenen
- leg de kaders vast
- respecteer de eenmaal vastgelegde kaders

2. Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren

- vertrouw erop dat participerende burgers eveneens relevante kennis en ervaring hebben
- wees bereid om samen naar gezamenlijk gedragen oplossingen te zoeken
- toon begrip en een luisterend oor

3. Stel voldoende tijd en geld beschikbaar

- zorg voor de flexibiliteit om zo nodig extra tijd en geld te kunnen inzetten, als blijkt dat voor participatie meer ruimte moet worden geboden
- waarborg dat vertraging van het project niet ten koste gaat van participatiemogelijkheden

4. Evalueer en pas geleerde lessen toe

- maak evaluatie standaard onderdeel van een infrastructureel rijksproject
- vraag zowel aan ambtenaren als aan burgers om feedback
- faciliteer dat ambtenaren bij volgende infrastructurele rijksprojecten de geleerde lessen in de praktijk kunnen brengen

Inhoudsopgave

Een goed begin is het halve werk 5

1 Inleiding 7

- 1.1 Participatie en invloed 7
- 1.2 Aanleiding en doel van het onderzoek 7
- 1.3 Aanpak van het onderzoek 8
- 1.4 Leeswijzer 8

2 De theorie: uitgangspunten voor participatie van het ministerie 10

- 2.1 Inleiding 10
- 2.2 De theorie in de Code 10
- 2.3 De Omgevingswet 11
- 2.4 Maatwerk en aandacht voor andere elementen 11

3 De praktijk: verwachtingen van burgers 13

- 3.1 Inleiding 13
- 3.2 Burgers willen de kans krijgen 13

4 Van theorie naar praktijk: een spanningsveld 16

- 4.1 Inleiding 16
- 4.2 Een spanningsveld 16
- 4.3 Ervaren knelpunten in de praktijk 16
- 4.4 Ervaren succesfactoren in de praktijk 17

5 Conclusie: zorg voor een goed begin 18

- 5.1 Inleiding 18
- 5.2 Een goed begin 18
- 5.3 De randvoorwaarden van de Nationale ombudsman 19
- 5.4 Samengevat 21

6 Reactie van de minister 22

- 6.1 Inleiding 22
- 6.2 De randvoorwaarden 22
- 6.3 Geleerde lessen uit evaluaties 23

7 Vooruitblik 25

- 7.1 Inleiding 25
- 7.2 Vervolgtraject 25

Bijlage 1 26

Bijlage 2 27

Een goed begin is het halve werk

Een beschouwend rapport

Voor u ligt het rapport van de Nationale ombudsman over participatie bij infrastructurele rijksprojecten. De Nationale ombudsman brengt in dit rapport in kaart hoe participatie wordt ervaren. Zowel aan de kant van burgers, als aan de kant van de overheid. Dit geeft namelijk inzicht in ervaren succesfactoren en maakt ook duidelijk waar ruimte zit voor verbetering. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft aandacht voor participatie en dit juicht de Nationale ombudsman toe. Nu de verdere ontwikkeling nog. De Nationale ombudsman geeft daarom in dit rapport ook handvatten om de participatie bij infrastructurele rijksprojecten naar een hoger niveau te tillen.

Invloed uitoefenen

Wanneer er in de leefomgeving van burgers grote infrastructurele veranderingen op komst zijn, dan kan dit bij hen voor onrust zorgen. Het kan daarbij om een breed scala aan veranderingen gaan: van gewijzigde vliegroutes en rijkswegen tot aan een rivierversmalling en ontpoldering. Burgers maken zich bijvoorbeeld zorgen over overlast, hun veiligheid of de gevolgen voor het milieu. Zij willen rekening kunnen houden met veranderingen en zich niet overvallen voelen. Maar ook willen zij de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen en niet voor voldongen feiten komen te staan. Die invloed kan worden uitgeoefend in het participatieproces bij het infrastructureel rijksproject.

Uitdaging voor de overheid

De Nationale ombudsman realiseert zich dat het inrichten en uitvoeren van zo'n participatieproces voor de overheid geen eenvoudige taak is. Juist bij infrastructurele rijksprojecten gaat het veelal om veranderingen die grote impact hebben en waar veel belangen mee gemoeid zijn. De overheid staat voor de uitdaging om een complex infrastructureel rijksproject uit te voeren en tegelijkertijd oog te hebben voor de caleidoscoop van alle betrokken belangen, verwachtingen en wensen. Lukt het bijvoorbeeld niet om belanghebbende burgers bij het participatieproces te betrekken of laat de overheid teveel ruimte voor onduidelijkheid, dan voelen burgers zich gefrustreerd en onvoldoende gehoord en gezien. Ga er maar aan staan. En toch is dat de dagelijkse praktijk.

Spanningsveld tussen theorie en praktijk

Tussen de theorie en de praktijk van participatie bij infrastructurele rijksprojecten zit een spanningsveld. Het ministerie heeft de Code Maatschappelijke Participatie vastgesteld, waarin uitgangspunten staan die recht doen aan behoorlijke participatie en overeenkomen met wat burgers in de praktijk van participatie verwachten. Ondanks deze theorie en goede wil, ervaren zowel burgers als de overheid dat de praktijk een stuk weerbarstiger is. Wanneer de overheid de vertaalslag maakt van de theorie naar de praktijk, blijkt het namelijk lastig te zijn om burgers vanaf het begin bij het participatieproces te betrekken. Maar ook als dat wel lukt, dan is het burgers niet altijd duidelijk wat de kaders zijn en hoeveel ruimte er is om inbreng te leveren. Ook ervaren burgers niet altijd een open en betrokken houding van ambtenaren. Zij voelen zich dan alsnog onvoldoende betrokken.

Zorg voor een goed begin

De Nationale ombudsman constateert dat een goed begin van een infrastructureel rijksproject van cruciaal belang is voor hoe burgers het participatieproces ervaren. Wanneer burgers zich in de beginfase onvoldoende betrokken voelen, dan heeft dat vergaande gevolgen voor hoe het participatieproces in latere fases wordt ervaren. De overheid staat gedurende het verdere verloop op achterstand en het is dan moeilijk om burgers zich alsnog betrokken te laten voelen. Daarbij komt dat wanneer burgers geen procedurele rechtvaardigheid ervaren, zij minder snel accepteren dat individuele wensen en belangen wijken voor het algemeen belang. Wanneer

de overheid aandacht heeft voor een goed begin, vergroot zij de kans op dat zij burgers wel degelijk bij het participatieproces kan betrekken of zich betrokken kan laten voelen. En daarmee vergroot zij de kans op een positieve ervaring en uitkomst van het participatieproces.

Randvoorwaarden

De Nationale ombudsman formuleert randvoorwaarden die de overheid ondersteunen bij het maken van een goed begin van een infrastructureel rijksproject. Voor een goed begin van een infrastructureel rijksproject is in ieder geval belangrijk dat het verantwoordelijke bestuur zich voorafgaand aan het project inzet voor duidelijkheid over de kaders en dat de betrokken ambtenaren met een open houding en gedrag bereid en in staat zijn om de inbreng van burgers mee te wegen. Ook moet de overheid voldoende tijd en geld beschikbaar stellen voor het participatieproces. Ten slotte is aandacht voor de evaluatie van het participatieproces belangrijk om geleerde lessen in de praktijk te brengen. Met deze randvoorwaarden kan de vertaalslag van de theorie naar de praktijk beter worden gemaakt. Een goed begin is immers het halve werk.

1 Inleiding

Een burger vertelt:

“Steeds meer wordt van een inwoner verwacht dat hij zelf zijn zaakjes op orde heeft en regelt. De overheid trekt zich op steeds meer gebieden terug. Dan kan het toch niet zo zijn dat diezelfde overheid nog paternalistisch bepaalt wat goed voor hem is?”¹

1.1 Participatie en invloed

Met regelmaat vinden er in de leefomgeving van burgers veranderingen plaats. Deze veranderingen kunnen impact hebben op burgers en bij hen voor beroering zorgen. Zij zijn immers degenen die uiteindelijk de directe gevolgen ervaren van die veranderingen. Burgers willen graag rekening kunnen houden met veranderingen en de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen. Die invloed kan bestaan uit het aanwenden van rechtsmiddelen. In dat geval is er al sprake van besluitvorming, zoals een vergunning, waartegen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. In de juridische procedure beoordeelt de rechter dan of de bestreden besluitvorming rechtmatig is. Maar de overheid kan ook beslissen dat burgers de mogelijkheid krijgen om in een eerder stadium invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld door middel van participatie. Er moeten dan nog keuzes worden gemaakt en de plannen zijn nog niet definitief.

Participatie heeft uiteenlopende verschijningsvormen, waarbij de mate van invloed van burgers verschilt. Zo kunnen burgers worden geïnformeerd en geraadpleegd. Ook zijn er verdergaande vormen, zoals burgers die adviseren, samen met de overheid beslissen en zelf beslissen. Participatie kan in de verschillende fases van een project plaatsvinden; vanaf het begin tot aan het einde. Verder kan participatie op verschillende overheidsniveaus plaatsvinden. Het kan bijvoorbeeld gaan om de vraag welke brug er in een woonwijk wordt geplaatst of om de wijze waarop een provinciale weg wordt aangepast. Maar ook kan sprake zijn van participatie bij grote infrastructurele rijksprojecten, waarbij de besluitvorming (gedeeltelijk) op rijksniveau plaatsvindt. Op dat niveau worden dan de grote besluiten genomen en de kaders vastgesteld.

1.2 Aanleiding en doel van het onderzoek

De Nationale ombudsman ontving verschillende klachten en signalen van burgers, toen zij vernamen dat op rijksniveau besluitvorming over vliegroutes van Lelystad Airport had plaatsgevonden. De burgers gaven aan dat zij niet vanaf het begin betrokken waren bij het infrastructureel rijksproject. Daarbij hadden zij zich in het begin niet gerealiseerd dat deze voorgenomen verandering gevolgen zou hebben voor hun leefomgeving. Op het moment dat zij met de uitvoering werden geconfronteerd, lagen vele besluiten en kaders al vast. De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van deze klachten en signalen geen onderzoek ingesteld. De betreffende burgers wilden namelijk in essentie dat hun klachten ertoe zouden leiden dat de besluitvorming wordt teruggedraaid. Maar het gaat om politieke besluitvorming en een onderzoek door de Nationale ombudsman zal daartoe niet leiden. Verder voegt een oordeel over het participatieproces onvoldoende toe, nu het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) al heeft erkend dat dit niet goed is verlopen.

In de klachten en signalen ziet de Nationale ombudsman als rode draad dat burgers zich gefrustreerd en onvoldoende gehoord en gezien voelen. Ook voelen zij zich overvallen en verliezen zij vaak het vertrouwen in de overheid, wanneer zij tijdens het participatieproces geen procedurele rechtvaardigheid ervaren. Dit gaf aanleiding om een onderzoek in te stellen

¹ De reactie van een burger op de oproep van de Nationale ombudsman in huis-aan-huisbladen.

naar participatie bij rijksprojecten. Daarbij is de focus gelegd op infrastructurele rijksprojecten, die zoals het infrastructureel rijksproject Lelystad Airport grote impact kunnen hebben op de leefomgeving van burgers. Het is bij uitstek aan de Nationale ombudsman om de overheid bewust te maken van het burgerperspectief. De Nationale ombudsman beziet in dit onderzoek hoe de in de Code Maatschappelijke Participatie neergelegde theorie zich verhoudt tot de ervaringen en belevingen van burgers en de overheid in de praktijk. Daarnaast geeft de Nationale ombudsman antwoord op de vraag welke randvoorwaarden in acht moeten worden genomen om een goed begin van een infrastructureel rijksproject te kunnen waarborgen. De Nationale ombudsman richt zich in het onderzoek tot het ministerie.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de visie van burgers op participatie bij infrastructurele rijksprojecten, heeft de Nationale ombudsman een oproep geplaatst in huis-aan-huisbladen. In de oproep zijn burgers uitgenodigd om hun visie te geven op participatie.² Ruim negentig burgers hebben hieraan gehoor gegeven. Ook hebben onderzoekers gesproken met twaalf burgers die hebben geparticipeerd bij verschillende infrastructurele rijksprojecten.³ Op basis hiervan is inzicht verkregen in de verwachtingen van burgers en in de door hen ervaren knelpunten en succesfactoren.

Om daarnaast een goed beeld te krijgen van de visie van de overheid op participatie bij infrastructurele rijksprojecten, hebben onderzoekers gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Directie Participatie van het ministerie. Verder heeft de Nationale ombudsman aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) gevraagd om een infrastructureel rijksproject aan te wijzen, waarvan zij vindt dat dit goed is verlopen. De minister wees op het infrastructureel rijksproject Rivierverruiming Overdiepse Polder, een deelproject van Ruimte voor de Rivier. Om een concreet beeld te krijgen van ervaren knelpunten en succesfactoren hebben onderzoekers gesproken over hoe de participatie bij dat project is verlopen. Ook hebben onderzoekers gesproken over de participatie bij de infrastructurele rijksprojecten Lelystad Airport, Ruimte voor de Rivier en de Ondertunneling van de A2 Maastricht. De gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, het directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken van het ministerie, een provincie en een gemeente.⁴

De Nationale ombudsman heeft het conceptrapport met de minister besproken. Daarnaast is de minister in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke reactie te geven op een latere versie van het conceptrapport. De Nationale ombudsman heeft de minister meer in het bijzonder gevraagd welke lessen het ministerie heeft getrokken uit eerdere infrastructurele rijksprojecten, op welke wijze die geleerde lessen een plaats krijgen in nieuwe infrastructurele rijksprojecten en welke mogelijkheden de minister ziet om aan de in [hoofdstuk 5](#) geformuleerde randvoorwaarden een nadere, concrete invulling te geven. De reactie is verwerkt in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

[Hoofdstuk 2](#) gaat over de Code Maatschappelijke Participatie, waarin de uitgangspunten staan die het ministerie hanteert voor participatie bij infrastructurele rijksprojecten. [Hoofdstuk 3](#) schetst de verwachtingen die burgers hebben van participatie bij infrastructurele rijksprojecten. [Hoofdstuk 4](#) geeft weer welke knelpunten en succesfactoren worden ervaren door burgers en de overheid en gaat in op het spanningsveld tussen de theorie en de praktijk van participatie.

-
- 2 Meer in het bijzonder is hun gevraagd of de overheid burgers de kans moet geven om mee te praten, wie er dan mee moet praten en waarover en hoe het participatieproces zou moeten worden vormgegeven.
 - 3 Deze burgers waren betrokken bij de volgende infrastructurele rijksprojecten: Vaargeul Varik-Heeselt, Stroomlijn, Overdiepse Polder (deelprojecten van Ruimte voor de Rivier), Lelystad Airport en Ondertunneling van de A2 Maastricht.
 - 4 De Nationale ombudsman heeft ervoor gekozen om de inbreng van de vertegenwoordigers van de overheid te anonimiseren, omdat de gesprekken zijn gevoerd voor de beeldvorming van de onderzoekers en niet om een oordeel te geven over de specifieke werkwijze.

In [hoofdstuk 5](#) staan de door de Nationale ombudsman geformuleerde randvoorwaarden voor een goed begin van een infrastructureel rijksproject. [Hoofdstuk 6](#) bevat de reactie van de minister op het conceptrapport. Het rapport sluit af met [hoofdstuk 7](#), waarin wordt vooruitgeblekt op hoe de Nationale ombudsman aandacht zal blijven houden voor de wijze waarop de overheid participatieprocessen inricht en uitvoert. Tot slot geeft [bijlage 1](#) een overzicht van de gevoerde gesprekken en is de Code Maatschappelijke Participatie als [bijlage 2](#) opgenomen.

2 De theorie: uitgangspunten voor participatie van het ministerie

Een projectleider vertelt:

“Het is nooit een rationeel proces. (...) Een recept is er niet.”⁵

2.1 Inleiding

Het ministerie onderkent en onderschrijft het belang van participatie. Het ministerie wil bij infrastructurele rijksprojecten inzetten op maatschappelijke participatie. Dat heeft het ministerie vastgelegd in de Code Maatschappelijke Participatie (hierna: de Code).⁶ De Code is in 2014 opgesteld en is van toepassing op rijksprojecten van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (hierna: MIRT). Hieronder worden infrastructurele rijksprojecten begrepen.

2.2 De theorie in de Code

In de Code⁷ staan de processtappen die een rijksproject moet doorlopen. De hierin opgenomen uitgangspunten stellen met name formele eisen aan een participatieproces bij een infrastructureel rijksproject. De Code onderscheidt verschillende fases van een project: de initiatief fase, de verkenningsfase, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. In elke fase moet de omgeving bij het rijksproject worden betrokken, doordat er actief en gericht naar inbreng en ideeën vanuit de maatschappij wordt gevraagd. Die betrokkenheid kan per fase verschillen. In een op te stellen participatieplan staan deze verschillende fases omschreven. Per fase moet duidelijk worden gemaakt welke keuzes aan de orde zijn.

Ook brengen de uitgangspunten tot uitdrukking dat maatschappelijke initiatieven met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven moeten worden behandeld. Burgers krijgen de kans om alternatieven of varianten op een voorgenomen project(uitvoering) voor te stellen. Hiervoor bestaat met name ruimte in de initiatief- en verkenningsfase. Aan de hand van de doelstellingen van het rijksproject wordt dan getoetst of een maatschappelijk initiatief kansrijk is. De overheid ondersteunt een kansrijk maatschappelijk initiatief bij de verdere uitwerking van het alternatief of de variant. Na de verdere uitwerking en ontwikkeling van het initiatief vindt een definitieve beoordeling plaats en wordt bezien of het initiatief geheel, gedeeltelijk of niet wordt meegenomen in het verdere proces. Verder staat in de Code dat transparantie en communicatie essentieel zijn om de vroegtijdige inbreng van maatschappelijke initiatieven te stimuleren. Het moet duidelijk zijn op welke wijze participatie invloed heeft op het besluitvormingsproces. Ook het afwegen van alternatieven moet een transparant proces zijn.

Eerder, breder en beter

De uitgangspunten die geformuleerd zijn in de Code liegen er niet om. “Eerder, breder en beter”, is het motto. Het ministerie wil inzetten op de deelname aan het besluitvormingsproces van burgers. Participatie is volgens het ministerie bedoeld om tot een kwalitatief beter besluit te komen met meer draagvlak en een korte doorlooptijd. De Nationale ombudsman constateert dat de uitgangspunten die het ministerie hanteert, invulling geven aan behoorlijke participatie.

5 Een citaat van een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat, waarmee onderzoekers in het kader van het onderzoek spraken.

6 Voluit: Code Maatschappelijke Participatie; Eerder, breder en beter; Maatschappelijke participatie bij - MIRT - projecten; versie 21 mei 2014.

7 De Code is als [bijlage 2](#) bij dit rapport gevoegd.

De evaluatie van de Code

De Code is op verzoek van de Tweede Kamer in 2017 geëvalueerd.⁸ De evaluatie heeft betrekking op de vormgeving en aanpak van participatie in acht rijksprojecten, die gestart zijn na de invoering van de Code. Allereerst wordt geconcludeerd dat alle onderzochte rijksprojecten in meer of mindere mate aan maatschappelijke partijen de mogelijkheid bieden om te participeren, maar dat er wel sterke verschillen zijn in de wijze waarop zij dat kunnen doen. Daarnaast blijken de stappen van het participatieproces bij de rijksprojecten niet naar de letter van de Code te zijn ingericht. Wel wordt maatschappelijke participatie doorgaans eendachtig de geest van de Code toegepast. Verder wordt de inbreng van maatschappelijke partijen van toegevoegde waarde voor het resultaat en het proces geacht. Hun kennis en expertise dragen bij aan de kwaliteit van het rijksproject.

In de evaluatie worden verschillende aanbevelingen gedaan. Zo wordt aanbevolen om in de Code ‘zachte factoren’ op te nemen, zoals competenties van medewerkers van de projectorganisatie, en om ruchtbaarheid aan de Code te geven zonder het een blauwdruk te laten zijn. Ook wordt aanbevolen om kaders te creëren waarin ruimte moet zijn voor flexibiliteit en reflexiviteit en om te zoeken naar methoden om maatschappelijke partijen vanaf een vroeg stadium bij het participatieproces te betrekken. Verder wordt nog gewezen op het belang van het kwalitatief monitoren van participatie.

2.3 De Omgevingswet

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2021 in werking. Na de inwerkingtreding zal de besluitvorming van een infrastructureel rijksproject op grond van de Omgevingswet plaatsvinden. In de Omgevingswet heeft participatie een belangrijke rol. In deze wet is namelijk een participatieproces gewaarborgd. Een concrete invulling daarvan is echter niet vastgelegd. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt verwezen naar de Code. Blijkens de memorie van toelichting kan de Code bij de vormgeving van participatie ondersteunend zijn. Hierover is het volgende opgenomen:

“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.”⁹

2.4 Maatwerk en aandacht voor andere elementen

Het ministerie draagt niet uitsluitend de Code uit. De Directie Participatie van het ministerie benoemt dat participatie maatwerk blijft en dat er steeds ook aandacht moet zijn voor andere elementen, zoals de geschiedenis van het gebied, de complexiteit van de opgaven, de beleidsfase waarin de opgave zich bevindt, het schaalniveau, de relatie met stakeholders en wet- en regelgeving. Verder heeft de Directie Participatie op basis van internationale kernwaarden voor participatie (IAP2)¹⁰ en elementen uit het Verdrag van Aarhus¹¹ en uit de Code op een rij gezet welke factoren bijdragen aan een geslaagde participatie:

- alle relevante stakeholders worden tijdig betrokken;
- stakeholders worden adequaat geïnformeerd en waar nodig voldoende gefaciliteerd, zodat er een gelijk speelveld ontstaat;

8 Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/08/bijlage-3-evaluatie-code-maatschappelijke-participatie.

9 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 217 - 218.

10 Deze internationale kernwaarden zijn opgesteld door de International Association for Public Participation.

11 Verdrag van Aarhus, 25 juni 1998, *Trb.* 2001, 73.

- er is een aanpak voor de participatie, bijvoorbeeld omschreven in een projectplan of apart participatieplan;
- het participatieplan is samen met de stakeholders opgesteld of met hen afgestemd;
- er is een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit ten aanzien van het participatieproces;
- de wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) worden inzichtelijk gemaakt en erkend;
- stakeholders beschikken over voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren;
- de inbreng van participanten wordt serieus meegewogen;
- stakeholders krijgen te horen op welke manier hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.

3 De praktijk: verwachtingen van burgers

Een burger vertelt:

“Hoe minder er al in steen gebeiteld staat, hoe beter de burger zich gehoord voelt. Bovendien zijn de meeste mensen heel praktisch en weten ze goed wat er in hun omgeving speelt. Benoem een onderwerp waar de overheid een plan voor wil maken. Punt. Roep mensen op met goede suggesties te komen. Luister naar de burgers en verwerk hun suggesties in het ontwerpplan.”

3.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van welke verwachtingen burgers in de praktijk hebben van participatie bij infrastructurele rijksprojecten, heeft de Nationale ombudsman een oproep geplaatst in huis-aan-huisbladen. In de oproep werden burgers uitgenodigd om hun mening en ervaringen te delen. Daarnaast hebben onderzoekers gesproken met burgers die hebben geparticipeerd bij verschillende infrastructurele rijksprojecten. Dit hoofdstuk schetst het beeld dat uit de ontvangen reacties en gevoerde gesprekken is ontstaan.¹²

3.2 Burgers willen de kans krijgen

Bij infrastructurele rijksprojecten zijn allerlei belangen betrokken, zoals leefbaarheid, veiligheid, mobiliteit en economische belangen. De diversiteit van burgers brengt mee dat zij verschillend omgaan met die belangen en uiteenlopende verwachtingen hebben van participatie bij infrastructurele rijksprojecten. Desalniettemin ziet de Nationale ombudsman op basis van de reacties op de oproep en de gevoerde gesprekken met burgers een aantal rode draden. Burgers willen rekening kunnen houden met veranderingen in hun leefomgeving en daarop invloed kunnen uitoefenen. Dit betekent overigens niet dat burgers altijd willen deelnemen aan het participatieproces, maar zij willen daartoe wel in ieder geval de kans krijgen. In de praktijk sluiten de verwachtingen die burgers van participatie hebben, aan bij de uitgangspunten in de Code. Zij verwachten in essentie van de overheid dat:

- informatie tijdig wordt verstrekt;
- het participatieproces transparant is;
- er ruimte is om alternatieven aan te dragen;
- inbreng serieus wordt meegewogen.

Tijdige informatieverstrekking

Een burger vertelt:

“Voor de overheid is het zeer waardevol om burgers die te maken krijgen met ontwikkelingen in hun directe leefomgeving, op voorhand informatie te geven. Zeker niet pas als de plannen al gemaakt zijn en de burger daarmee geconfronteerd wordt.”

Burgers benadrukken het belang van tijdige informatieverstrekking. Alleen wanneer zij op tijd weten dat er iets in hun leefomgeving zal gaan veranderen, kunnen zij de kans grijpen om gebruik te maken van de mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Met name de frustraties van burgers die geconfronteerd werden met de vliegroutes van Lelystad Airport zijn groot. Toen zij van de vliegroutes vernamen, was de besluitvorming al in een vergevorderd stadium. Burgers veronderstelden dat er wellicht andere keuzes gemaakt hadden kunnen worden, als zij daar eerder bij betrokken waren geweest. Ongeacht de inspanningen van de overheid om hen alsnog

¹² Waar in dit hoofdstuk over burgers wordt gesproken, wordt op de burgers bedoeld die een reactie hebben gegeven op de oproep en/of waarmee de onderzoekers hebben gesproken. De in dit hoofdstuk aangedragen voorbeelden zijn afkomstig uit die reacties en de gevoerde gesprekken.

in latere fases bij het participatieproces te betrekken, deed die veronderstelling ernstig afbreuk aan het vertrouwen in het verdere participatieproces.

Een burger vertelt:

“Het begint met burgers in een zo vroeg mogelijk stadium volledig en juist te informeren.”

Transparant participatieproces

Een burger vertelt:

“Met betere en vooral eerlijkere berichtgeving naar het grote publiek had dit project nooit zoveel weerstand ondervonden als het nu voor de kiezen krijgt.”

Burgers willen dat de overheid transparant is over de inrichting van het participatieproces. Zij verwachten dat de overheid duidelijk maakt waarover zij mogen meepraten en in hoeverre zij invloed hebben op de keuzes die gemaakt gaan worden. Burgers willen niet dat (onbedoeld) de suggestie wordt gewekt dat zij over bepaalde onderwerpen met ideeën kunnen komen, terwijl die ruimte niet bestaat. De inrichting en uitvoering van het participatieproces, waaronder de reikwijdte van de plannen en de gestelde kaders, moeten dus transparant zijn. De inwoners van de Noordwaard, waar het infrastructureel rijksproject Ontpoldering Noordwaard als deelproject van Ruimte voor de Rivier werd uitgevoerd, namen bijvoorbeeld enthousiast deel aan een zogenoemde ‘ontwerpsessie’. Tijdens deze sessie mochten zij ideeën spuien over de mogelijkheden om de woonhuizen en boerderijen in de polder te behouden. Zij waren hevig teleurgesteld toen later bleek dat er al sprake was van vastgestelde kaders, waar een deel van deze ideeën niet in paste.

Een burger vertelt:

“Zaken die een groter gebied aangaan, moeten veel breder worden gepubliceerd en niet ‘stiekem’ low-profile, zodat we ons ineens een hoedje schrikken met z’n allen. Open en transparant, dat heeft Nederland groot gemaakt!”

Ruimte voor alternatieven

Een burger vertelt:

“Maak gebruik van de expertise van de burgers.”

Wanneer de overheid een infrastructureel rijksproject ontwikkelt, verwachten burgers dat zij de mogelijkheid krijgen om daadwerkelijk alternatieven aan te dragen. Aangezien het gaat om hun eigen leefomgeving willen burgers ideeën inbrengen, waarmee de geconstateerde problemen kunnen worden opgelost of de doelstelling van het infrastructureel rijksproject kan worden gehaald op een manier die (beter) aansluit bij hun wensen. Burgers kennen immers de omgeving en hun behoeften het beste. Zo lukte het boeren om voor het infrastructureel rijksproject Overdiepse Polder, één van de deelprojecten van Ruimte voor de Rivier, een gezamenlijk plan te bedenken waarbij een deel van hen in de polder kan blijven wonen, terwijl de polder ook als overloopgebied voor het rivierwater kan dienen.

Een burger vertelt:

“Goede, eerlijke voorlichting, een open discussie zonder emoties, gebaseerd op feiten, en vooral: zonder besluit vooraf.”

Inbreng serieus meewegen

Een burger vertelt:
 “In 2017 werd op initiatief van het ministerie van I & W de Bewonersdelegatie Lelystad Airport opgezet. De minister hechtte zeer veel waarde aan het oordeel van deze commissie, waarin veel luchtvaartdeskundigen zitting namen. De benaderde ‘vrijwilligers’ moesten op korte termijn 14 dagen uit hun agenda strepen om vervolgens, met geheimhoudingsplicht, een “belangrijk” en klaarblijkelijk gewaardeerd advies aan de minister te kunnen geven. Deze bewonersdelegatie leverde twee degelijke rapporten op met onderbouwde adviezen, waarmee vervolgens door de minister niets werd gedaan.”

Burgers vinden het belangrijk dat hun inbreng in het participatieproces serieus wordt meegewogen. Zij willen hun aangedragen punten terugzien in de keuzes die de overheid maakt. Zij verwachten dat hun zorgen, de risico’s die zij zien en de alternatieven die zij naar voren brengen binnen de ruimte die de overheid heeft geboden, zoveel mogelijk tot aanpassing van het oorspronkelijke plan leiden. Burgers willen ook dat duidelijk wordt ingegaan op hun zorgen en op de risico’s die zij zien. Als alternatieve oplossingen terzijde worden gelegd, verwachten zij een goed gemotiveerde uitleg. In de gesprekken kwam ook veelvuldig naar voren dat de overheid niet alleen in woord, maar ook in haar houding en gedrag moet laten zien dat de inbreng serieus wordt genomen. Van de ambtenaren wordt een empathische en open houding verwacht met een luisterend oor voor de zorgen van de burgers. Ook wordt verwacht dat zij oog hebben voor de geschiedenis en de belangen van de regio.

Een burger vertelt:
 “Bij inspraak hoort inbreng. En zo verzamelt de overheid een aantal ideeën waar ze mogelijk wat mee kan.”

4 Van theorie naar praktijk: een spanningsveld

Een burger vertelt:

“Moet de overheid mensen de kans geven om mee te praten? Ja, zoveel mogelijk en zo breed mogelijk. Maar: inspraak zonder inzicht, leidt tot uitspraak zonder uitzicht.”¹³

4.1 Inleiding

Op basis van de reacties van burgers op de in huis-aan-huisbladen geplaatste oproep en de met hen gevoerde gesprekken is niet alleen inzicht verkregen in verwachtingen die in de praktijk bestaan, maar ook in ervaren knelpunten en succesfactoren. Daarnaast hebben onderzoekers gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie en andere overheidsinstanties. Met hen zijn eveneens in de praktijk ervaren knelpunten en succesfactoren besproken.¹⁴ Hierop wordt in dit hoofdstuk ingegaan.

4.2 Een spanningsveld

De Nationale ombudsman constateert op basis van de hieronder uitgewerkte knelpunten en succesfactoren dat de ervaring van burgers en de overheid met participatie bij infrastructurele rijksprojecten in de praktijk niet altijd aansluit bij de theorie. Dit zorgt voor een spanningsveld tussen de theorie en de praktijk. Burgers voelen zich niet altijd vanaf het begin bij het infrastructureel rijksproject betrokken. Bijvoorbeeld omdat er bij hen onduidelijkheid bestaat over het proces en zij andere verwachtingen hebben. Dit heeft vergaande gevolgen voor hoe het participatieproces in latere fases wordt ervaren.

Het ministerie herkent dat het lastig is om burgers vanaf het begin bij een infrastructureel rijksproject te betrekken. Het ministerie wijst erop dat ook als overeenkomstig de Code vroegtijdige informatieverstrekking plaatsvindt, de behoefte om te participeren in de praktijk vaak pas aan het einde van het participatieproces ontstaat. Burgers beseffen dan pas dat hun belangen in het geding zijn, terwijl er juist op dat moment al beslissingen zijn genomen waarop burgers in dat latere stadium willen reageren. Aangezien er dan al bepaalde keuzes zijn gemaakt en de beleidsruimte aanzienlijk kleiner is, kan hun inbreng niet meer worden meegenomen. Vervolgens klagen burgers erover dat ze niet vanaf het begin bij het infrastructureel rijksproject zijn betrokken. Het ministerie wijst erop dat een oorzaak hiervan kan zijn dat veel burgers in de beginfase de plannen te weinig concreet vinden en pas geïnteresseerd raken als de resultaten zichtbaar worden.

4.3 Ervaren knelpunten in de praktijk

De burgers en de vertegenwoordigers van het ministerie en andere overheidsinstanties benoemden de volgende knelpunten, die het participatieproces bij een infrastructureel rijksproject in hun beleving op een negatieve manier hebben beïnvloed:

- er was door druk op de planning onvoldoende tijd en geld beschikbaar voor participatie, waardoor onvoldoende draagvlak gecreëerd kon worden;
- er werden geen duidelijke keuzes gemaakt over de kaders waarbinnen participatie mogelijk zou zijn en over de ruimte voor alternatieven. Daardoor hadden burgers andere verwachtingen van het participatieproces en raakten zij gefrustreerd;

¹³ De reactie van een burger op de oproep in huis-aan-huisbladen.

¹⁴ Waar in dit hoofdstuk over burgers wordt gesproken, wordt op de burgers bedoeld die een reactie hebben gegeven op de oproep en/of waarmee de onderzoekers hebben gesproken. Daar waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over de overheid, wordt bedoeld op de vertegenwoordigers van het ministerie en van andere overheidsinstanties waarmee onderzoekers hebben gesproken.

- voordat burgers bij het infrastructureel rijksproject werden betrokken, maakten ambtenaren vanuit hun eigen professionele kennis en ervaring al keuzes en ervoeren burgers dat zij minder konden inbrengen;
- niet alle burgers die de gevolgen zouden ervaren van het infrastructureel rijksproject, werden vanaf het begin betrokken;
- er was in het begin onvoldoende besef dat gedurende het participatieproces de samenstelling van de belanghebbende burgers zou veranderen, waardoor een groep burgers te laat bij het infrastructureel rijksproject werd betrokken;
- het ontbrak aan vroegtijdige informatieverstrekking over de kaders en de ruimte die burgers hadden om mee te praten en werkelijk invloed te hebben, zodat er bij burgers onduidelijkheid bestond en zij andere verwachtingen hadden;
- burgers werden niet of onvoldoende gericht (“op maat”) geïnformeerd en uitgenodigd, zodat zij zich pas in een latere fase realiseerden dat hun belangen door het infrastructureel rijksproject zouden worden geraakt;
- burgers werden in de beginfase onvoldoende concreet over de plannen geïnformeerd, waardoor ze afzagen van participatie en zich in een latere fase tekortgedaan voelden;
- burgers ervoeren geen luisterend oor voor hun zorgen. Dit werd gevoeld als een gebrek aan empathie, gaf geen vertrouwen in de overheid en bemoeilijkte het participatieproces;
- er werd geen rekening gehouden met de mogelijkheid om burgers te faciliteren in het opdoen van kennis. Hierdoor voelden participerende burgers zich vanaf het begin op achterstand staan.

4.4 Ervaren succesfactoren in de praktijk

De burgers en de vertegenwoordigers van het ministerie en andere overheidsinstanties benoemden de volgende succesfactoren, die het participatieproces bij infrastructurele rijksprojecten in hun beleving op een positieve manier hebben beïnvloed:

- er was in het begin geld en tijd geïnvesteerd in het contact met de omgeving. Dit leidde uiteindelijk tot minder klachten en procedures aan het einde van het infrastructureel rijksproject;
- een actieve houding en inzicht in de behoeften van de burgers leidden tot het verspreiden van informatie op toegesneden wijze via uiteenlopende informatiekanalen;
- het toewijzen van een eigen technisch deskundige aan de burgers had tot gevolg dat zij in de gelegenheid werden gesteld om vanaf het begin een goede inhoudelijke bijdrage te leveren;
- er was geld beschikbaar gesteld voor het bekostigen van een onafhankelijke voorzitter, die optrad als gespreksleider tijdens het gesprek tussen de omwonenden en de overheden;
- door als verschillende betrokken overheidsinstanties samen op te trekken in een zelfstandige projectorganisatie, werd voorkomen dat bestuurders zich afzonderlijk en tegenstrijdig uitlieten over het infrastructureel rijksproject. Dit kwam de duidelijkheid voor burgers ten goede;
- de betrokken overheidsinstanties overwonnen de vrees voor onrust onder de omwonenden en begonnen vroegtijdig met het actief en gericht benaderen van burgers en waren bereid om daarin tijd en geld te investeren.

5 Conclusie: zorg voor een goed begin

5.1 Inleiding

De in de Code neergelegde uitgangspunten komen tegemoet aan de behoefte van burgers om invloed uit te oefenen op veranderingen in hun leefomgeving. Toch blijkt het een uitdaging te zijn om de vertaalslag te maken van deze theorie naar de praktijk. Het inrichten en uitvoeren van een participatieproces is namelijk geen eenvoudige taak. In dit hoofdstuk formuleert de Nationale ombudsman randvoorwaarden die invulling geven aan een goed begin van een infrastructureel rijksproject. Hiermee kan het maken van de vertaalslag van de theorie naar de praktijk beter worden gemaakt. De randvoorwaarden leveren daarmee een bijdrage aan het verder ontwikkelen van behoorlijke participatie bij infrastructurele rijksprojecten.

5.2 Een goed begin

Participatie is voor de Nationale ombudsman geen nieuw onderwerp. Al eerder sprak de Nationale ombudsman zich uit over wat nodig is voor behoorlijke participatie en wat burgers van de overheid mogen verwachten. Zo zijn heldere keuzes vooraf over de vorm van participatie, een constructieve houding en goede informatieverstrekking de basis van een behoorlijk participatieproces. Daarbij moet de overheid goed voor ogen hebben wat de verwachtingen van burgers zijn. Er zal verwachtingsmanagement moeten plaatsvinden. Hierover moet tijdig en op een heldere wijze worden gecommuniceerd. Het is nodig dat de overheid de wijze van informatieverstrekking afstemt op de diversiteit van burgers, zodat zoveel mogelijk burgers de kans krijgen om hun stem te laten horen en er geen ruimte voor onduidelijkheid bestaat. Dit betekent dat de overheid omgevingsbewust moet zijn, zodat ze op het netvlies heeft staan aan wie en op welke manier zij informatie moet verstrekken. Het maken van een omgevingsscan kan daarvoor een aangewezen manier zijn. Overigens neemt dat niet weg dat het na alle inspanningen van de overheid aan de burger is om de informatie tot zich te nemen.¹⁵

In dit onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten komt meer in het bijzonder naar voren dat een goed begin van zo'n project van cruciaal belang is om de vertaalslag van de theorie naar de praktijk beter te kunnen maken. Hiermee wordt bedoeld op de fase waarin zowel het project als de inrichting van het participatieproces nog nader vorm moet krijgen. Deze conclusie trekt de Nationale ombudsman op basis van de ontvangen klachten en signalen, de reacties van burgers op de oproep in huis-aan-huisbladen en de met hen en met vertegenwoordigers van het ministerie en andere overheidsinstanties gevoerde gesprekken.

Wanneer het niet lukt om burgers vanaf het begin bij het infrastructureel rijksproject voldoende te betrekken, heeft dat zijn weerslag op de beleving van het participatieproces in latere fases. Lukt het namelijk niet om burgers voldoende duidelijk te maken dat hun belangen mogelijk worden geraakt, dan zijn zij niet vanaf het begin betrokken met als gevolg dat het in latere fases mogelijk te laat is om wezenlijke invloed uit te oefenen. Maar ook wanneer burgers wel in beeld zijn en willen participeren, dan kan er in de beginfase bij hen onduidelijkheid bestaan over bijvoorbeeld de kaders en de mate van invloed. Of zij ervaren dat er onvoldoende oog en oor is voor hun zorgen. De overheid staat dan gedurende het verdere verloop op achterstand. Ondanks alle inspanningen en beste bedoelingen van de overheid in de latere fases van het infrastructureel rijksproject, is het lastig om burgers zich alsnog betrokken te laten voelen. Het gevaar ligt dan op de loer dat burgers zich gefrustreerd en onvoldoende gehoord en gezien voelen. Ook voelen zij zich overvallen door het infrastructureel rijksproject, doordat zij zich te laat realiseren dat hun belangen in het geding zijn. Zo kunnen zij dan het vertrouwen in de

¹⁵ Zie in dit verband bijvoorbeeld de rapporten van de Nationale ombudsman: 'We gooien het de inspraak in' ([2009/180](#)), 'Informeren = Publiceren?' ([2019/004](#)) en 'Uitleg: een brug te ver? Een onderzoek naar inspraak en participatie bij de gemeente Zoetermeer' ([2019/031](#)).

overheid verliezen. Daarbij komt dat burgers die geen procedurele rechtvaardigheid ervaren, minder snel accepteren dat individuele wensen en belangen wijken voor het algemeen belang. Als de overheid aandacht heeft voor een goed begin van het infrastructureel rijksproject en hieraan prioriteit geeft, dan kan de vertaalslag van de theorie naar de praktijk beter worden gemaakt. Er zou dan geen spanningsveld moeten zijn tussen de theorie en de praktijk. De overheid vergroot met een goed begin de kans op een positieve ervaring en uitkomst van het participatieproces.

5.3 De randvoorwaarden van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft randvoorwaarden geformuleerd, die invulling geven aan een goed begin van een infrastructureel rijksproject. Voor een goed begin van een infrastructureel rijksproject is in ieder geval van belang dat het verantwoordelijke bestuur zich voorafgaand aan het project inzet voor duidelijkheid over de kaders. Verder moeten ambtenaren met een open houding en gedrag bereid en in staat zijn om de inbreng van burgers mee te wegen. Ook zal er voldoende tijd en geld beschikbaar moeten worden gesteld voor het participatieproces. Ten slotte is aandacht voor de evaluatie van het participatieproces belangrijk om geleerde lessen in de praktijk te brengen. Deze randvoorwaarden voor een goed begin worden hieronder verder uitgewerkt.

1 Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders

Vertegenwoordigers van de betrokken overheidsinstanties vertellen dat er bij het infrastructureel rijksproject Ondertunneling van de A2 Maastricht voor is gekozen om een zelfstandige projectorganisatie op te richten. Alle betrokken overheidsinstanties ondertekenden een contract, waarin zij vaststelden wat de kaders waren waarbinnen het project verder vorm zou krijgen. Hiermee legde het bestuur en de politiek zich vast. De verdere invulling van het project en de participatie en communicatie lag in handen van het projectbureau.¹⁶

De verantwoordelijke bestuurder(s) en politiek nemen beslissingen rondom infrastructurele rijksprojecten. Die beslissingen kunnen het participatieproces bemoeilijken. Voor de bestuurders en politiek lijkt het soms lastig om ruimte voor participatie te bieden en alternatieve oplossingen (serieus) af te wegen. Belangen zoals tijd, geld en wet- en regelgeving wegen vaak zwaarder dan een individuele wens of het belang van een burger. Soms is er sprake van een samenwerking tussen overheidsinstanties en -niveaus. Ook daarbij spelen soms verschillende (en soms botsende) belangen. Het leidt tot frustratie, boosheid en wantrouwen bij de burgers, als zij wisselende boodschappen krijgen. Het is daarom belangrijk dat bestuurders zich realiseren dat burgers in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid willen hebben over de kaders. Wanneer sprake is van tijdige informatieverstrekking, weten burgers beter waar ze aan toe zijn. Dit brengt mee dat bestuurders bereid moeten zijn om tijdig vast te stellen welke keuzes al vastliggen en welke ruimte er is voor de inbreng van burgers bij het zoeken naar mogelijke oplossingen en bij de invulling van het infrastructureel rijksproject. Bestuurders moeten helder vastleggen binnen welke financiële en inhoudelijke kaders de participatie zal plaatsvinden. Burgers mogen ook verwachten dat de kaders niet zomaar veranderen. Bestuurders zullen er dan ook alles aan moeten doen om eenmaal vastgestelde kaders en gemaakte keuzes in het participatieproces te respecteren.

¹⁶ Dit voorbeeld werd door vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en een gemeente aangehaald tijdens een gesprek met onderzoekers over het infrastructureel rijksproject Ondertunneling van de A2 Maastricht.

2 Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren

Prof.dr.ir. Margot Weijnen, hoogleraar process and energy systems engineering aan de TU Delft, vertelt:
 “Infrastructuurprojecten worden nog steeds vaak van bovenaf ingestoken, als een hoofdzakelijk technische operatie. Die aanpak is, zeker nu burgers steeds mondiger worden, niet meer houdbaar. Infrastructuur moet dienstbaar zijn aan de samenleving, onze sociale en economische ontwikkelingskansen verhogen en het leven voor ons beter maken.”¹⁷

De ambtenaren die bij infrastructurele rijksprojecten zijn betrokken, zijn professionals en hebben specialistische kennis. Zij zijn bijvoorbeeld ingenieur of jurist en hebben inhoudelijke kennis en ervaring. Vanuit die kennis en ervaring zijn zij deskundig. Dat brengt het risico mee dat deze ambtenaren hun aanpak als de meest passende beschouwen en niet voldoende openstaan voor alternatieven die door burgers worden aangedragen. Om burgers daadwerkelijk te laten participeren zullen de ambtenaren erop moeten vertrouwen dat burgers eveneens over relevante kennis en ervaring beschikken. Zij moeten bereid zijn om naar gezamenlijk gedragen oplossingen te zoeken. De ambtenaren zullen in houding en gedrag moeten laten zien dat zij openstaan voor de zorgen, belangen en ideeën van burgers. Op het moment dat burgers ervaren dat er niet naar hen geluisterd wordt, zullen zij het participatieproces in latere fases niet meer als positief ervaren of zelfs vroegtijdig stoppen met de participatie.

3 Stel voldoende tijd en geld beschikbaar

Vertegenwoordigers van de betrokken overheidsinstanties vertellen dat er bij de infrastructurele rijksprojecten Ruimte voor de Rivier en Ondertunneling van de A2 Maastricht voor is gekozen om in een zo vroeg mogelijk stadium tijd en geld te investeren in participatie. Bij beide projecten leverde dat uiteindelijk veel op. Zo kwamen er minder klachten en minder procedures. De procedures die wel gevoerd werden, werden over het algemeen ook gewonnen, omdat de overheid bij de besluitvorming de belanghebbenden voldoende had betrokken. Verder was er minder stagnatie tijdens de uitvoering. En het allermooiste; de inwoners zijn tevreden en nog trotser op het resultaat dan de projectorganisatie. De maatschappelijke baten van het project zijn groot, aldus de vertegenwoordigers.¹⁸

Om vanaf het begin van een infrastructureel rijksproject ruimte voor inbreng van burgers te bieden, moet voor de inrichting en uitvoering van het participatieproces voldoende tijd worden genomen en geld beschikbaar worden gesteld. Een planning die daar geen rekening mee houdt of het ontbreken van middelen om het participatieproces daadwerkelijk inhoud te geven, leidt tot een participatieproces waarbij burgers onvoldoende ruimte krijgen om mee te praten. Ook gedurende het participatieproces moet er voldoende flexibiliteit zijn om naar behoefte meer ruimte te bieden.

17 Afkomstig uit de op 29 maart 2018 gegeven toespraak tijdens de bijeenkomst ter ere van de symbolische opening van de Groene Loper A2 Maastricht.

18 Dit voorbeeld werd door vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en een gemeente aangehaald tijdens gesprekken met onderzoekers over de infrastructurele rijksprojecten Ruimte voor de Rivier en Ondertunneling van de A2 Maastricht.

4 Evalueer en pas geleerde lessen toe

Een burger vertelt:

“Ik hoop dat dit schrijven en uw acties zullen bijdragen aan een transparantere overheid, die in een veel vroeger stadium met oprechte bedoelingen de burgerparticipatie durft aan te gaan.”¹⁹

Om een goed begin van een infrastructureel rijksproject te kunnen waarborgen, is het belangrijk dat de overheid zich bewust is van het belang van evaluatie van participatieprocessen. Op die manier kan zij lessen leren en bezien hoe die geleerde lessen een plaats krijgen in nieuwe infrastructurele rijksprojecten. Door ook met burgers in gesprek te gaan en hun te vragen naar wat er wel en niet goed ging in het proces, stelt de overheid zich open voor kritiek en laat zij zien dat ze bereid is om te leren. Daardoor merken burgers ook aan het einde van het infrastructureel rijksproject dat hun visie belangrijk is en wordt meegenomen naar een volgend project. Door de evaluatie als standaard onderdeel te zien, wordt het leren van lessen gewaarborgd. Dat vergt niet alleen van de ambtenaren dat zij zich kwetsbaar opstellen, maar ook van het bestuur dat de evaluatie wordt gefaciliteerd en dat de ambtenaren de ruimte krijgen om de geleerde lessen daadwerkelijk in de praktijk te brengen.

5.4 Samengevat

1. Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders

- bepaal tijdig welke keuzes al vaststaan en in welke mate burgers invloed kunnen uitoefenen
- leg de kaders vast
- respecteer de eenmaal vastgelegde kaders

2. Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren

- vertrouw erop dat participerende burgers eveneens relevante kennis en ervaring hebben
- wees bereid om samen naar gezamenlijk gedragen oplossingen te zoeken
- toon begrip en een luisterend oor

3. Stel voldoende tijd en geld beschikbaar

- zorg voor de flexibiliteit om zo nodig extra tijd en geld te kunnen inzetten, als blijkt dat voor participatie meer ruimte moet worden geboden
- waarborg dat vertraging van het project niet ten koste gaat van participatiemogelijkheden

4. Evalueer en pas geleerde lessen toe

- maak evaluatie standaard onderdeel van een infrastructureel rijksproject
- vraag zowel aan ambtenaren als aan burgers om feedback
- faciliteer dat ambtenaren bij volgende infrastructurele rijksprojecten de geleerde lessen in de praktijk kunnen brengen

¹⁹ De reactie van een burger op de oproep in huis-aan-huisbladen.

6 Reactie van de minister

6.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft het conceptrapport met de minister besproken. Daarnaast is de minister in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke reactie te geven op een latere versie van het conceptrapport. De Nationale ombudsman heeft de minister meer in het bijzonder gevraagd welke mogelijkheden zij ziet om een nadere, concrete invulling te geven aan de randvoorwaarden met betrekking tot het bestuur, de ambtenaren en het voldoende tijd en geld beschikbaar stellen. Ook heeft de Nationale ombudsman aan de minister gevraagd welke lessen het ministerie heeft getrokken uit de evaluatie van eerdere infrastructurele rijksprojecten en op welke wijze die geleerde lessen een plaats krijgen in nieuwe projecten. Dit hoofdstuk geeft de reactie van de minister in hoofdlijnen weer.

6.2 De randvoorwaarden

De minister geeft aan wat haar visie is op de randvoorwaarden en op welke wijze het ministerie daaraan invulling geeft.

Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders

De minister ziet het als taak van het ministerie om manieren te vinden om belanghebbenden vanaf het begin bij infrastructurele rijksprojecten te betrekken. Het ministerie doet veel moeite om burgers zo vroeg mogelijk te betrekken, bijvoorbeeld via burgerpanels, enquêtes, online platforms en informatie- en participatiebijeenkomsten. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 wil de minister een brede koerswijziging in gang zetten op het gebied van participatie bij infrastructurele rijksprojecten. Op korte termijn ziet de minister voor een aantal specifieke projecten mogelijkheden om de participatie in de geest van de Omgevingswet vorm te geven: meer expliciete ruimte voor meedenken, participatie vanaf het begin van een project en transparantere afwegingen. Concreet houdt dit in dat de minister bij een aantal specifieke projecten in kennisgevingen van voorgenomen overheidsplannen zal aangeven hoe het participatieproces wordt vormgegeven. Ook zal de minister dan vermelden welke keuzeruimte er nog is voor belanghebbenden. In deze verkenningsfase zullen burgers actief worden opgeroepen om voor de gestelde opgaven oplossingen aan te dragen.

Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren

De minister geeft aan dat er binnen het ministerie verschillende initiatieven en acties zijn, die raakvlakken hebben met de randvoorwaarde over ambtenaren die moeten openstaan voor de zorgen, belangen en ideeën van burgers. Zo zijn alle beleidsambtenaren in de afgelopen drie jaar tijdens trainingsdagen bewust aan de slag gegaan met de verschillende overheidsrollen en de houding en het gedrag die daarbij horen. Alle nieuwe ambtenaren krijgen deze training kort na indiensttreding aangeboden. Daarnaast is twee jaar geleden een team gestart dat ambtenaren vervolgens in het werk ondersteunt bij de verdere ontwikkeling van hun vakmanschap, waaronder het reflecteren op hun eigen dossier met de focus op de samenwerking met de buitenwereld. Verder zijn in verschillende infrastructurele rijksprojecten inmiddels omgevingsmanagers aangesteld voor het gericht onderhouden van contacten met de omgeving. Ook kunnen leidinggevendenden binnen het ministerie deelnemen aan een zogenaamde 'community of practice', waarbij praktijkbeoefenaars ervaringen met elkaar uitwisselen met als doel om van elkaar te leren. Volgens de minister heeft de houding van ambtenaren dan ook volop de aandacht. Wel merkt de minister daarbij op dat het gaat om een cultuur- en gedragsverandering, die niet van de één op de andere dag gerealiseerd is en die voortdurend aandacht vraagt in een veranderende samenleving.

Stel voldoende tijd en geld beschikbaar

Met de Nationale ombudsman vindt de minister dat tijd moet worden genomen om vanaf het begin ruimte te kunnen bieden voor participatie bij infrastructurele rijksprojecten en dat hiervoor budget beschikbaar moet worden gesteld. De minister geeft aan voortdurend te blijven investeren in tijd en geld voor participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij plannen en programma's van het ministerie.

6.3 Geleerde lessen uit evaluaties

De minister wijst op recente formele evaluaties, die specifieke aandacht hebben besteed aan de wijze waarop de participatie georganiseerd was. Ook noemt de minister twee reflecties/adviezen die zij onlangs heeft gevraagd aan het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (hierna: het OFL) en die volgens haar een waardevolle bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kennis op het gebied van participatie.

Recente formele evaluaties

Allereerst wijst de minister op de evaluatie van de Code, waaruit blijkt dat participatie bij de onderzochte rijksprojecten veelal naar de geest van de Code wordt ingericht, zonder dat de Code zelf veel bekendheid heeft. De minister geeft verder aan dat de evaluatie laat zien dat bestuurlijke verantwoordelijkheid in het gehele participatieproces de koppeling borgt tussen de geluiden uit de maatschappij en de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Samen met een transparant, bestuurlijk afwegingskader is dit van groot belang voor de kwaliteit van het participatieproces. Daarnaast wijst de minister op de evaluaties van het infrastructureel rijksproject Ondertunneling van de A2 Maastricht, de ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier en het gebiedstafelproces A16 Rotterdam. De hieruit geleerde lessen hebben bijvoorbeeld betrekking op eerlijk zijn. Dat wil zeggen dat niet alleen de mooie toekomstplaatjes worden getoond, maar dat ook gecommuniceerd moet worden over de harde realiteit van bouwoverlast en over mee- en tegenvallers. Verder is onder andere van belang dat communicatie menselijk wordt gemaakt door de mensen te tonen die het project realiseren, dat de betrokken overheden en aannemers in een team samenwerken en dat men wordt gestimuleerd om hun verhaal te vertellen. Ook laten de evaluaties onder andere zien dat participatie niet hetzelfde is als het toetsen van conceptontwerpen bij bewoners en bedrijven. Het gaat om interactie die tijdig wordt ingezet en strategisch wordt gebruikt, met wezenlijke beïnvloedingsruimte voor de deelnemers, maar zonder valse verwachtingen te wekken ten aanzien van de uiteindelijke besluitvorming of de realisatie van specifieke onderdelen. Verder komt naar voren dat voldoende tijd moet worden gereserveerd en dat duidelijkheid moet worden gegeven over het budget, zodat overheden samen met deelnemers de rust en ruimte hebben om serieus met elkaar in gesprek te gaan over een kwalitatief goed plan.

Reflecties/adviezen van het OFL

De minister heeft het OFL gevraagd om het ministerie een spiegel voor te houden op het gebied van participatie en dat op een zodanige manier te doen, dat ambtenaren gedurende het onderzoeksproces daarvan al leren. Ook heeft de minister het OFL gevraagd om een voorstel te doen voor de formatie en het voorzitterschap van een compacte groep onafhankelijke deskundigen op het terrein van participatie en governance in de luchtvaart, die haar advies kan geven over deze thema's.

Ondersteuning van ambtenaren

De minister wijst erop dat ambtenaren binnen het ministerie zoveel mogelijk op maat ondersteund worden op het moment dat zij aan de start van een beleids- of uitvoeringstraject staan en hun participatieprocessen gaan ontwerpen. Het werkt het beste, zo blijkt volgens de minister uit ervaring, om gericht uit voorbeeldprojecten getrokken lessen op te halen op het moment dat de professionals voor een concrete opgave staan. Verder geeft de minister aan dat ze in aanvulling op de maatwerk aanpak de Directie Participatie van het ministerie heeft

gevraagd om na te denken over een effectieve manier om lessen toch nog breder beschikbaar te stellen voor nieuwe infrastructurele rijksprojecten.

Kennisdeling

Ook verkent de Directie Participatie van het ministerie de meerwaarde van een Kennisknooppunt Participatie. Dat is een plek waar kennis en ervaring op het gebied van participatie gebundeld en ontsloten kan worden. De verkenning vindt plaats onder regie van een expertisegroep met daarin interne en externe deskundigen op het gebied van participatie vanuit de praktijk en de wetenschap.

Geleerde lessen

Tot slot heeft de minister aan het Leerplatform MIRT, het Omgevingswetteam en het team Veranderopgave Omgevingswet gevraagd om de in het conceptrapport genoemde lessen en de lessen uit de evaluaties onder de aandacht te brengen bij alle betrokken ambtenaren.

7 Vooruitblik

7.1 Inleiding

De Nationale ombudsman concludeert in dit rapport dat een goed begin van het infrastructureel rijksproject van cruciaal belang is. De vertaalslag van de theorie naar de praktijk kan dan beter worden gemaakt. Daarmee is overigens niet gezegd dat een goed begin een garantie is voor een goed verloop van het gehele infrastructureel rijksproject. Evenmin is daarmee gezegd dat een goed begin op zichzelf leidt tot tevredenheid van alle betrokken burgers over het participatieproces. Daar komt uiteraard nog veel meer bij kijken, maar daarmee is niets nieuws gezegd. Wel leveren de randvoorwaarden een bijdrage aan het verder ontwikkelen van behoorlijke participatie bij infrastructurele rijksprojecten.

De minister laat weten dat ze de uitkomsten van dit onderzoek ziet als een ondersteuning van de reeds in gang gezette koers om zorgvuldig beleid te maken en burgers tijdig en op een goede manier bij infrastructurele rijksprojecten te betrekken. De Nationale ombudsman juicht dat toe. Maar daarmee zijn we er nog niet. Dit rapport biedt handvatten voor het goede begin, dat in de praktijk verder moet worden ontwikkeld. De vraag is dan ook: Hoe nu verder? De Nationale ombudsman staat een vervolgtraject voor ogen. In dit hoofdstuk blikken we hierop vooruit.

7.2 Vervolgtraject

Voor de Nationale ombudsman is participatie een belangrijk thema. De Nationale ombudsman zal dan ook aandacht blijven vragen en houden voor de wijze waarop de overheid participatieprocessen inricht en uitvoert.

Toezeggingen, voornemens en acties van de minister

Meer in het bijzonder gaat de Nationale ombudsman graag met de minister in de eerste helft van 2020 in gesprek over wat de door de minister genoemde toezeggingen, voornemens en acties opleveren. Geven zij op een behoorlijke wijze invulling aan de randvoorwaarden of is daar toch meer voor nodig? De Nationale ombudsman zal de ontwikkelingen actief volgen.

Aandacht voor participatie

De Nationale ombudsman beperkt de impact van dit rapport niet tot uitsluitend infrastructurele rijksprojecten van het ministerie. Ook andere ministeries en decentrale overheden staan voor de uitdaging om bij projecten een participatieproces te organiseren. Deze projecten kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, waterbeheer, infrastructuur, natuur, milieu en klimaatbeheersing. De Nationale ombudsman zal ook andere overheidsinstanties actief benaderen en aandacht vragen voor een goed begin van dergelijke projecten.

Daarnaast zal de Nationale ombudsman in gesprek blijven met experts op het gebied van participatie en doorgaan met het adresseren en agenderen van dit onderwerp. Ten slotte blijft aandacht bestaan voor klachten en signalen van burgers over de wijze waarop de overheid participatieprocessen inricht en uitvoert. De Nationale ombudsman zal burgers over de ontwikkelingen in het vervolgtraject blijven informeren.

Bijlage 1

Inleiding

Dit onderzoek is gestart met het voeren van een aantal gesprekken met betrokkenen bij diverse infrastructurele rijksprojecten. De gesprekken zijn gevoerd met participerende burgers. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie (zowel met degenen die beleidsmatig met dit onderwerp bezig zijn, als met degenen die belast zijn met de uitvoering) en met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, een provincie en een gemeente. De gesprekken gaven de Nationale ombudsman zicht op de visie van burgers en de overheid op het participatieproces.

Een overzicht van de gevoerde gesprekken:

1. gesprek op 22 februari 2018 met een burger, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Ruimte voor de Rivier, deelproject Vaargeul Varik-Heeselt;
2. gesprek op 28 mei 2018 met vertegenwoordigers van de Directie Participatie van het ministerie;
3. gesprek op 6 juni 2018 met een burger, emeritus hoogleraar, betrokken bij diverse participatieprocessen;
4. gesprek op 13 juni 2018 met een burger, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Ruimte voor de Rivier, deelproject Stroomlijn;
5. gesprek op 18 juni 2018 met een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Ruimte voor de Rivier;
6. gesprek op 21 juni 2018 met een vertegenwoordiger van het programma Luchtvaart, van het directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken van het ministerie, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Lelystad Airport;
7. gesprek op 16 juli 2018 met vertegenwoordigers van de Directie Participatie van het ministerie;
8. gesprek op 19 juli 2018 met een burger, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Ruimte voor de Rivier, deelproject Vaargeul Varik-Heeselt;
9. gesprek op 23 juli 2018 met een burger en een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Ruimte voor de Rivier, deelproject Overdiepse Polder;
10. gesprek op 8 augustus 2018 met twee burgers, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Lelystad Airport;
11. gesprek op 21 augustus 2018 met vertegenwoordigers van een gemeente en Rijkswaterstaat, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Ondertunneling van de A2 Maastricht;
12. gesprek op 21 augustus 2018 met drie burgers, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Ondertunneling van de A2 Maastricht;
13. gesprek op 23 september 2018 met vertegenwoordigers van een provincie, betrokken bij het infrastructureel rijksproject Lelystad Airport;
14. gesprek op 23 september 2018 met twee burgers (namens een bewonersorganisatie), betrokken bij het infrastructureel rijksproject Lelystad Airport.

Bijlage 2

Wat is maatschappelijke participatie?

Maatschappelijke participatie is de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en besluitvormingsproces, oftewel het planproces. Het zoeken naar en inbrengen van initiatieven is hier onderdeel van. Maatschappelijke initiatieven zijn alternatieven en varianten voor een project. Participatie is nodig om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen, met als doel een kwalitatief beter besluit, met meer draagvlak en een korte doorlooptijd. Deze doelen worden bereikt door de meedenkkraft, initiatieven en ideeën uit de maatschappij te gebruiken. Participatie is een essentieel onderdeel van de relatie tussen overheid en maatschappij. Participatie is succesvol als de verantwoordelijke bestuurders het enthousiast ondersteunen, ambtenaren het proces vakkundig regisseren en de inbreng vanuit het publiek een warm welkom krijgt. De Code is een uitwerking van de principes van Sneller & Beter en de MIRT spelregels. Hierin staan alle processtappen die een project met een rijksbijdrage moet doorlopen.

Code Maatschappelijke Participatie

1) *Inbreng vanuit de maatschappij wordt gedurende het gehele planproces meegenomen.*

- De verantwoordelijke bestuurder creëert ruimte in de planning, begroting en capaciteit van projecten om de kwaliteit van participatie te waarborgen. Participatie vindt plaats voorafgaand aan ieder beslismoment.
- Een participatieplan maakt duidelijk welke keuzes in welke fase aan de orde zijn, zodat maatschappelijke initiatieven en inbreng daaraan constructief kunnen bijdragen.
- Tijdens de initiatief-, verkennings- en planuitwerkingsfase wordt er actief en gericht naar inbreng en ideeën vanuit de maatschappij gevraagd, passend bij de fase. Participatie gaat immers over de opgave, de mogelijke oplossingen, de afweging tot een voorkeursoplossing en de inpassing van die oplossing. Ook tijdens de realisatiefase wordt de omgeving actief geïnformeerd en betrokken.
- Iedereen krijgt een inhoudelijke reactie op zijn inbreng. Bij maatschappelijke initiatieven is een dialoog over de inhoudelijke wensen van de initiatiefnemer, de politieke wensen van de bestuurder en de mate waarin het initiatief aansluit bij de doelen van het project zoals vastgelegd in een startdocument de eerste stap. Centraal staat hierbij de mate waarin een initiatief kansrijk is, of kan worden, en binnen redelijke termijnen kan worden uitgewerkt.

2) *Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld.*

- Aan de hand van de doelstellingen van een project wordt getoetst of een maatschappelijk initiatief kansrijk is. De uitkomsten van dit onderzoek worden met de initiatiefnemer besproken. Nieuwe alternatieven worden zo vroeg mogelijk in de verkenningsfase gevraagd, zodat deze volwaardig kunnen worden mee genomen.
- Een kansrijk maatschappelijk initiatief krijgt gelijke kansen als overheidsinitiatieven. Ze worden ondersteund bij onderzoek en verdere uitwerking. Steun aan een maatschappelijk initiatief is maatwerk. Het kan bestaan uit kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage voor onderzoek of verdere ontwikkeling.
- Het uitwerken en onderzoeken van een maatschappelijk initiatief vindt altijd plaats in coproductie met de initiatiefnemer, die zelf de verantwoordelijkheid houdt.
- Na verdere uitwerking en ontwikkeling van het initiatief vindt een definitieve beoordeling plaats onder verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke bestuurder, die bepaalt of het initiatief geheel, gedeeltelijk of niet wordt meegenomen in het verdere planproces.
- Indien de initiatiefnemer zich niet kan vinden in de beslissing het initiatief geheel of gedeeltelijk terzijde te schuiven, kan de initiatiefnemer de verantwoordelijke bestuurder vragen een onafhankelijke groep experts te laten adviseren over de haalbaarheid.

3) Participatie is transparant.

- Transparantie en communicatie zijn essentieel om de vroegtijdige inbreng van maatschappelijke initiatieven te stimuleren. Daarom is aan het begin van ieder project een startbeslissing openbaar. Hierin staat zowel de definiëring en de afbakening van het probleem, als het proces en de planning beschreven.
- Per project staat in een participatieplan hoe en wanneer de maatschappij wordt betrokken. Hieruit wordt duidelijk op welke wijze participatie invloed heeft op het besluitvormingsproces. Het participatieplan is beschikbaar bij de startbeslissing.
- Het afwegen van alternatieven is een transparant proces. Bestuurders verantwoorden de keuzes die zij hierbij maken en laten zien hoe verschillende belangen, zowel procesmatig als inhoudelijk, hebben doorgewerkt in de besluitvorming. Deze verantwoording wordt als onderdeel van de voorkeursbeslissing naar de Tweede Kamer gestuurd. Ingebrachte maatschappelijke initiatieven zijn hierin beschreven.

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2019/041 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, oktober 2019

