



nationale ombudsman

Rapport

Biedt provincie Gelderland voldoende mogelijkheden voor inspraak en participatie?

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland niet gegrond.

Inhoudsopgave

Wat is de klacht?	3
Wat ging er aan de klacht vooraf?	3
Wat was de oorspronkelijke klacht?	4
Welke reactie komt er op de klacht?	4
Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?	5
Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?	5
Hoe reageerden GS van de provincie Gelderland?	6
Hoe reageerde de heer Balk?	8
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	8
Conclusie	11
Achtergrond/bijlagen	12

Wat is de klacht?

De heer Balk¹ klaagt samen met een aantal andere deelnemers over de mate waarin de provincie Gelderland hem en andere burgers inspraak heeft geboden in het omgevingsoverleg over een revisievergunning voor een chemisch bedrijf.

Daarbij klaagt hij er ook over dat de provincie geen evaluatie van het participatieproces heeft uitgevoerd, terwijl dit wel was toegezegd.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

In augustus 2016 werden enkele inwoners van Zaltbommel waaronder de heer Balk, de stichting Veiliger Zaltbommel (hierna: de stichting), het comité bezorgde burgers en verschillende vertegenwoordigers van bedrijven benaderd met een verzoek te participeren in een omgevingsoverleg rondom een chemisch bedrijf. Aanleiding was het voornemen van het bedrijf tot het aanvragen van een revisievergunning. Met een revisievergunning vervangt de provincie meerdere oude omgevingsvergunningen door één omgevingsvergunning. De door Gedeputeerde Staten (GS) aangezochte externe voorzitter van het overleg zegde telefonisch toe dat de problematiek van het bedrijf in de volle breedte besproken zou kunnen worden. Het initiatief tot het instellen van het omgevingsoverleg (vanuit de provincie) gebeurde tegen de achtergrond van de komst van de nieuwe Omgevingswet. Direct bij de start van het omgevingsoverleg heeft de deelnemende stichting die net als de heer Balk ook de belangen van omwonenden behartigde, benadrukt dat open communicatie en transparantie uitgangspunten zouden moeten zijn. Ook gaf de stichting aan dat gelijkwaardige participatie voor haar betekent een beroep te mogen doen op onafhankelijke expertise. Een verzoek waar vanwege de uiterst complexe materie ook een financiële bijdrage van de initiator voor nodig is. De stichting besloot zich op een gegeven moment terug te trekken uit het overleg omdat zij het onduidelijk vond hoe het overleg ingevuld zou worden. Ook was zij er ontevreden over dat de provincie een tegemoetkoming in de kosten om zelf expertise aan te trekken afwees. Zij kon zich al met al niet verenigen met de werkwijze en doelstelling van het overleg.

Later besloot de stichting opnieuw deel te nemen. Dat gebeurde op aandringen van onder meer de burgemeester van Zaltbommel en naar aanleiding van een brief van een directeur van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In 2019 schortte de stichting uit onvrede met de gang van zaken haar deelname aan het overleg alsnog op. De heer Balk, enkele andere bewoners en het comité bezorgde burgers bleven wel participeren. Zij stelden veel vragen. Hun ervaring was dat belangrijke informatie vaak niet met hen gedeeld werd. Zij maakten hun onvrede over het proces steeds vaker kenbaar.

Het overleg startte in 2016 en eindigde voor de heer Balk abrupt voorjaar 2020, vlak voor de publicatie van de definitieve aanvraag en het verschijnen van de concept revisievergunning. Als reden voor het stopzetten werd gegeven dat het bedrijf niet veel langer op een vergunning kon wachten, dat door corona een fysiek overleg niet mogelijk was en de vakantieperiode niet voor overleg gebruikt zou worden.

Ook een toegezegde afsluitende sessie waarin het overleg geëvalueerd zou worden, kwam er niet. De voorzitter maakte zijn eigen verslag, gaf deelnemers de gelegenheid om te reageren en stuurde de gebundelde correspondentie naar de opdrachtgever GS van Gelderland. Inclusief een door hem in afschrift ontvangen kritische brief van 14 oktober 2020 van bewoners, stichting en comité gericht aan GS over de noodzaak van een onafhankelijke evaluatie. Op deze wijze werd het overleg en de evaluatie afgerond. Het uitblijven van een reactie van GS op de brief van 14 oktober 2020, leidde tot een gezamenlijke klacht van de deelnemende inwoners, comité en stichting. De klacht bevatte opnieuw het verzoek om een onafhankelijke evaluatie van het overleg.

¹ Het gaat hier om een gefingeerde naam.

Wat was de oorspronkelijke klacht?

De heer Balk heeft samen met onder andere de stichting en het comité op 8 maart 2021 een klacht ingediend bij GS. De klacht ging over de evaluatie van het omgevingsoverleg en de afwijzing van het verzoek om een onafhankelijke evaluatie van dit omgevingsoverleg. De klacht is behandeld tijdens een hoorzitting per videoverbinding van de Commissie rechtsbescherming op 18 mei 2021. Tijdens deze hoorzitting hebben GS en de heer Balk en de andere klagers een toelichting op hun standpunten gegeven. Van deze hoorzitting is een uitgebreid verslag gemaakt. De voorzitter van de Commissie Rechtsbescherming heeft de behandeling van de klacht tijdens de hoorzitting aangehouden om GS in de gelegenheid te stellen een brief van 26 oktober 2020 waarin wordt verwezen naar de brief van 14 oktober 2020 en de opdracht aan de onafhankelijk voorzitter van het omgevingsoverleg, te overleggen. GS hebben op 3 juni 2021 nadere stukken naar de Commissie gestuurd. De heer Balk en andere klagers zijn in de gelegenheid gesteld op de stukken te reageren en hebben dit gedaan.

Welke reactie komt er op de klacht?

Op 7 september 2021 beslissen GS op de klacht. GS nemen het advies van de Commissie over. De Commissie adviseerde GS de klacht gegrond te verklaren voor wat betreft:

- het niet reageren op het schrijven van 14 oktober 2020 en adviseert GS alsnog hierop inhoudelijk te reageren;
- het niet volledig nakomen van de procesafpraak met betrekking tot het eindverslag en adviseert GS zich ervan te vergewissen of alle klagers op juiste en zorgvuldige wijze gelegenheid hebben gekregen om reacties in te dienen op het eindverslag. En als dit niet het geval is geweest hieraan alsnog tegemoet te komen. Hierna kunnen GS bezien of die eventuele reacties aanleiding vormen om een nadere reactie te geven op de brief van 19 november 2020. In deze brief bedankte de gedeputeerde de deelnemers aan het omgevingsoverleg voor deelname aan het omgevingsoverleg en hun inbreng in de eindevaluatie.

In een aparte brief reageren GS inhoudelijk op de brief van 14 oktober 2020 van de heer Balk en de andere klagers. In die brief verzochten zij om een onafhankelijk en onpartijdig mediator het evaluatieproces te laten organiseren. En om alsnog een brede, onafhankelijke risicoanalyse te laten uitvoeren door onafhankelijke deskundigen waar alle betrokkenen, dus ook de burgerdeelnemers, vertrouwen in hebben. GS geven aan al eerder te hebben geconcludeerd dat een nieuwe evaluatie door een onafhankelijke partij weinig toevoegt aan de evaluatie van de voorzitter en de inbreng daarin van de heer Balk en andere omwonenden. Zij zien geen aanleiding dit standpunt te wijzigen en zien daarom ook geen reden voor een nieuwe evaluatie.

Voor wat betreft het tweede verzoek geven GS aan dat dit onderwerp deels is beantwoord in eerdere briefwisselingen tussen klagers en GS. Zij verwijzen naar een eerdere brief van 8 juni 2021 waarin zij motiveren dat de veiligheidsrisico's goed in beeld zijn gebracht. Door GS en door een onafhankelijk deskundige (RIVM) is beoordeeld dat de gevolgen voor de externe veiligheid op de juiste wijze en volgens de landelijke wet- en regelgeving zijn onderbouwd. In het proces zijn verschillende deskundigen tot dezelfde standpunten gekomen. Een nieuw of aanvullend onderzoek naar veiligheidsrisico's door een andere deskundige leidt niet tot andere conclusies, geven GS aan.

Hiernaast laten GS weten te zijn nagegaan of de heer Balk en andere klagers op een juiste en zorgvuldige wijze in de gelegenheid zijn gesteld om een reactie in te dienen op het eindverslag. Hiertoe is contact opgenomen met de voorzitter van het omgevingsoverleg. Vanwege de coronapandemie was het niet mogelijk om een afsluitende fysieke evaluatie bijeenkomst te organiseren. De voorzitter heeft de deelnemers aan het omgevingsoverleg hierover telefonisch geïnformeerd, voor zover een ieder telefonisch bereikbaar was. Het secretariaat van het omgevingsoverleg heeft vervolgens namens de voorzitter bij e-mail van 24 september 2020 de evaluatie aan alle deelnemers toegezonden en hen daarbij drie weken lang in de gelegenheid gesteld om te reageren. De ingebrachte reacties zouden integraal en onverkort worden toegevoegd aan het eindverslag van de voorzitter. Dit is gebeurd.

GS zijn van mening dat alle deelnemers op een juiste en zorgvuldige wijze in de gelegenheid zijn gesteld om te reageren op het eindverslag dat zij samen met reactie hierop beschouwen als evaluatie. GS stellen de heer Balk en andere bewoners daarom niet opnieuw in de gelegenheid om te reageren op het eindverslag.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

De heer Balk en met hem andere burgers die betrokken waren bij het omgevingsoverleg hebben het overleg, de rol van de voorzitter, het voor hen abrupte eind zonder een fysieke echte evaluatie en het gegeven dat er geen (financiële) ruimte was voor onderzoek als zeer teleurstellend ervaren. Ook hun ervaring dat zij werden weggezet als te kritische burgers en er eigenlijk van hen werd verwacht dat ze de focus op consensus hadden, vinden zij klachtwaardig. Verder zijn ze teleurgesteld over de mate van informatieverstrekking en het niet beantwoorden van brieven. Ook heeft er volgens hen een wijziging in de doelstelling van het overleg plaatsgevonden met een meer beperkte scope. Ook daar hadden zij moeite mee. Ze voelden zich gehoord tijdens de hoorzitting van commissie rechtsbescherming. Wat hen echter heeft gestoord is dat de commissie het aanstellingsbesluit van de voorzitter niet boven tafel heeft kunnen krijgen. Ook de reactie van de provincie op het advies van de commissie vonden zij teleurstellend. Het betreft in hun ogen slechts een formele reactie. Het verzoek om een echte evaluatie waarvan geleerd kan worden is afgewezen. Dit is volgens de heer Balk een gemiste kans. Wat meespeelt is dat de heer Balk en andere burgers grote zorgen hebben over hun veiligheid en van mening zijn dat de vergunning niet verleend had mogen worden. Hiertegen zijn zij in beroep gegaan. Zij zijn van mening dat de overheid er voor de veiligheid van de burger hoort te zijn en hebben in dit proces de ervaring dat dit niet het geval is.

De heer Balk wil graag dat ook andere overheidsinstanties kunnen leren van hun ervaringen tijdens dit omgevingsoverleg. Wat mag de burger van de overheid verwachten in soortgelijke overlegsituaties? Wat hem bijvoorbeeld heeft bevreemd is dat er veel geïnvesteerd wordt in opleidingen voor ambtenaren, maar dat er geen cursussen zijn voor burgers die participeren in omgevingsoverleggen.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman heeft de heer Balk uitgenodigd voor een gesprek waarbij hij zijn klachten nader kon toelichten. De heer Balk heeft deze uitnodiging aanvaard en heeft samen met twee andere betrokken deelnemers aan het omgevingsoverleg een toelichting gegeven. De Nationale ombudsman heeft hierna op 16 juni 2022 de heer Balk en GS per brief laten weten dat zij een onderzoek instelt naar de klachten van de heer Balk. Het onderzoek richt zich op de volgende klacht.

De heer Balk klaagt over de mate waarin de provincie Gelderland hem en andere burgers inspraak heeft geboden in het omgevingsoverleg over een revisievergunning voor een chemisch bedrijf. Daarbij klaagt hij er ook over dat de provincie geen evaluatie van het participatieproces heeft uitgevoerd, terwijl dit wel was toegezegd.

Hierbij zijn aan GS de onderstaande vragen gesteld.

• Is de provincie bekend met ons rapport 2019/041 uit 2019 'Een goed begin is het halve werk', Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten²? In dit rapport heeft de Nationale ombudsman randvoorwaarden geformuleerd die ook in deze klacht over het omgevingsoverleg een rol spelen:

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.

² Het rapport 2019/041 'Een goed begin is het halve werk', is te vinden op www.nationaleombudsman.nl.

- Is de provincie op basis van de hierboven geformuleerde randvoorwaarden van mening dat de participatie van burgers in het omgevingsoverleg constructief is verlopen? Welke verbeterpunten ziet de provincie in dit verband?
- Kan de provincie ons de eindevaluatie doen toekomen en kan zij aangeven op welke wijze de inbreng van burgers hierin is meegenomen? Kan zij verder aangeven wat zij heeft geleerd van deze evaluatie en ons hierover beschikbare documentatie doen toekomen?
- De commissie van rechtsbescherming heeft GS geadviseerd de klacht van de heer Balk en andere klagers gegrond te verklaren op het punt van het nakomen van de procesafpraak over het eindverslag. De commissie adviseert GS zich ervan te vergewissen of alle klagers op juiste en zorgvuldige wijze gelegenheid hebben gekregen om reacties in te dienen op het eindverslag en als dit niet het geval is geweest hieraan alsnog tegemoet te komen. Kan de provincie aangeven op welke wijze zij invulling aan dit advies heeft gegeven?

Hoe reageerden GS van de provincie Gelderland?

Op 20 juli 2022 reageren GS van de provincie Gelderland schriftelijk.

Omgevingsoverleg

GS vinden niet dat er sprake is van een onbehoorlijke vorm van inspraak of participatie. Dat de gebruikte vorm van de omgevingsdialoog niet geheel voldoet aan de verwachtingen van partijen maakt dit niet anders. De omgevingsdialoog is in 2016 gestart en naar beste eer en geweten vormgegeven. Het doorlopen van deze omgevingsdialoog heeft goede en te verbeteren zaken aan het licht gebracht.

Reactie op de klacht

In de reactie van 7 september 2021 op de klacht van de heer Balk hebben GS aangegeven hoe zij omgaan met de klacht en het advies van de commissie Rechtsbescherming. GS hebben inhoudelijk gereageerd op de brief van 14 oktober 2020. Daarnaast hebben zij zich er van vergewist of de heer Balk en de andere deelnemers op een juiste wijze een reactie hebben kunnen geven op het eindverslag. Zij zijn van mening dat dit op een juiste wijze heeft plaatsgevonden en dat er geen nadere actie nodig is. Op dit laatste onderdeel is er een blijvend verschil van inzicht. Het al dan niet op een juiste wijze hebben kunnen reageren op het eindverslag, waarover tussen de provincie en klagers verschil van mening bestaat, betekent niet dat de provincie niets doet met het signaal van klagers en de commissie Rechtsbescherming.

Acties ter verbetering van de omgevingsdialoog

In algemene zin onderneemt de provincie actie om de omgevingsdialoog te verbeteren. Er loopt op dit moment een proces waarin zij de vormgeving van de omgevingsdialoog tegen het licht houdt en waar nodig aanpast. Daarin wordt het doorlopen proces in dit omgevingsoverleg meegenomen. Dit in samenhang met regels en voorwaarden vanuit verschillende overleggen die betrekking hebben op participatie en inbreng vanuit de omgeving. Daarnaast neemt de provincie deel aan een pilot van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) die gaat over het vormgeven van een omgevingsdialoog. En meer specifiek een verkenning van de gang van zaken in dit specifieke omgevingsoverleg. In deze laatstgenoemde verkenning zijn ook de heer Balk en anderen vertegenwoordigd.³

Antwoord op gestelde vragen

GS zijn bekend met het rapport van de Nationale ombudsman 'Een goed begin is het halve werk'. Zij geven aan dat zij blijven werken aan het vormgeven van de omgevingsdialoog. Daarin worden de randvoorwaarden uit ons rapport meegenomen.

³ Deze verkenning van het ministerie van I&W heeft de ombudsman in oktober 2020 ontvangen en is via de link Verkenning casus Sachem | Rapport | Rijksoverheid.nl te lezen.

Zij zijn van mening dat het omgevingsoverleg geschikt is om in contact met bewoners een goed beeld te krijgen van zorgen en vragen rondom vergunningprocedures. In dit specifieke omgevingsoverleg is veel inspanning geleverd om het constructief te laten verlopen. De ervaring leert hen dat er verbeterpunten bestaan bij de invulling van een omgevingsoverleg. De pilot van het ministerie geeft daarin ook houvast. De betrokkenen bij de omgevingsdialoog zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op het evaluatieverslag. De reacties van de betrokkenen zijn ongewijzigd bijgevoegd bij het definitieve verslag. Vandaar dat de eindevaluatie meerdere bijlagen heeft.

Als het gaat om het leren van de ervaring en verbeterpunten, is de provincie een ontwikkeltraject gestart met verschillende intern betrokkenen om te kijken hoe ze de verbeterpunten in de toekomst meenemen in de werkwijze rondom dit soort complexe vergunning- en handavingsprocessen. Dit ook met het oog op de invoering van de Omgevingswet.

GS verwijzen verder naar de eerdere reactie op de klachten van 7 september 2021 waarin staat hoe zij zijn omgegaan met het advies van de commissie Rechtsbescherming.

Informatie uit toegezonden stukken

Door de GS zijn diverse documenten meegestuurd. Het betreft de informatie met betrekking tot de klachtbehandeling. Door de provincie is ook de aanvullende offerte van 31 oktober 2017 van de voorzitter verstrekt. Hier was al eerder om gevraagd door de heer Balk en anderen. De eerste offerte van 1 juli 2016 is niet meegestuurd. Wel is de inkooporder verstrekt. Verder is de evaluatie van de voorzitter met de reacties van deelnemers aan het omgevingsoverleg meegestuurd. Hieruit blijkt dat het doel van het omgevingsoverleg was een platform te bieden waar aan bewoners en bedrijven zoveel mogelijk informatie wordt verstrekt over alle aspecten rond de totstandkoming van de revisieaanvraag. En verder de deelnemers de mogelijkheid te geven om opvattingen en eventuele zorgen te uiten, die in de discussies worden betrokken. Om het overleg in goede banen te leiden hebben GS een externe en onafhankelijk voorzitter benoemd. Er hebben gesprekken plaatsgevonden met (potentiële) deelnemers. In de bijna vier jaar dat het omgevingsoverleg heeft gefunctioneerd zijn er acht bijeenkomsten geweest. De voorzitter komt in zijn evaluatie tot de conclusie dat hij er niet in is geslaagd om alle deelnemers tevreden te stellen met de wijze waarop alle documenten zijn ingebracht, toegelicht en besproken. Of dat ligt aan de grote verscheidenheid in visies, belangen, inzet, eisen en wensen of aan zijn kwaliteiten, laat hij ter beoordeling van de deelnemers en de provincie. Een aantal andere deelnemers heeft laten weten het omgevingsoverleg en de rol van de voorzitter als positief te hebben ervaren.

De voorzitter benoemt dat sommige (groepen van) bewoners, blijkbaar vanuit onvrede over de beslissingen/standvastigheid van de voorzitter, zich herhaaldelijk gericht hebben tot GS. Dit is volgens hem van invloed geweest op het verloop van het proces van het omgevingsoverleg.

De voorzitter van het omgevingsoverleg heeft in zijn evaluatie van september 2020 daarnaast het volgende gezegd: *"De heersende beperkingen als gevolg van de coronapandemie maakt het onmogelijk om in een afsluitende bijeenkomst de evaluatie te bespreken. Daarom wordt er voor gekozen om de evaluatie aan alle deelnemers van het omgevingsoverleg te sturen en hen uit te nodigen via het secretariaat hun eventuele aanvullingen in te zenden, zodat het totaal aan het college van GS van Gelderland kan worden aangeboden."*

In gesprek met de provincie

Op 22 september 2022 vond een (digitaal) gesprek plaats tussen betrokken medewerkers van de provincie en de omgevingsdienst regio Nijmegen (ODRN) en onderzoekers van de Nationale ombudsman.⁴

In dit gesprek is toegelicht hoe de provincie probeert de omgevingsdialoog te verbeteren aan de hand van lessen die zijn getrokken. Zij doet dit mede op basis van de bevindingen van het omgevingsoverleg. Samen met de afdeling Communicatie verzamelt men ideeën om het waar wenselijk anders te doen. Het idee is om dichter bij de burger in klein verband aan de voorkant van het proces al met bewoners in gesprek te gaan, zodat zij zich meer gezien en gehoord voelen. Het gaat dan onder andere over verwachtingen, over wat er

⁴ Een zakelijk verslag van dit gesprek is als bijlage toegevoegd.

speelt en wat de achterliggende belangen zijn bij de bewoners. De provincie gaat liever aan de voorkant in gesprek in plaats van veel tijd en energie te stoppen in formele Woo- en bezwaarprocedures. Deze gesprekken zijn voorafgaand aan het meer formelere omgevingsoverleg. De opzet van de gesprekken vragen om maatwerk per vraagstuk. Afhankelijk van de grootte van de groep kan gekeken worden hoe de gesprekken worden vormgegeven. Vanuit de provincie is aangegeven dat het naar verwachting nog een aantal maanden duurt voordat er een product beschikbaar is dat het resultaat is van het ontwikkeltraject gericht op het leren van de ervaringen en verbeterpunten.

Voor wat betreft de pilot van het ministerie van IenW, waar de provincie in deelneemt ontvangt de ombudsman nog een verslag van een overleg tussen ministerie en provincie. Dit traject wordt nog vervolgd. Voor het volledige verslag wordt verwezen naar de link van dit rapport.⁵ Tot slot is de oorspronkelijke opdrachtverstrekking aan of de offerte van de externe voorzitter van het omgevingsoverleg uit 2016 door de provincie niet teruggevonden in de archieven. Vanuit de provincie wordt aangegeven dat ze dit vervelend vinden, maar dat het mogelijk destijds niet goed is opgeslagen en gearchiveerd.

Hoe reageerde de heer Balk?

De heer Balk heeft samen met andere (bewoners-)deelnemers een reactie gegeven. De heer Balk benadrukt dat hij en de andere deelnemers het belangrijk vinden dat uit dit onderzoek handvatten komen voor zinvolle participatie van burgers bij een omgevingsoverleg. Het gaat hen vooral om de kwaliteit van het omgevingsoverleg. De heer Balk betreurt dat hun geuite zorgen over veiligheid meermaals onvoldoende serieus zijn genomen, of dat hier niet op is gereageerd. Hij is kritisch over de rol van de RIVM bij de beoordeling van de veiligheid van het chemisch bedrijf. Zo is er door het RIVM geen onderzoek op locatie gedaan. Verder vindt de heer Balk het onbegrijpelijk dat de offerte en de opdrachtverstrekking voor de externe voorzitter onvindbaar is.

De heer Balk kan niet plaatsen dat de voorzitter van het omgevingsoverleg noemt dat hij heeft getracht de deelnemers aan het overleg telefonisch te informeren over de evaluatie. Volgens hem zijn de bestuursleden van de stichting die haar deelname had opgeschort, niet benaderd. Ook heeft geen telefonische afstemming met de heer Balk zelf plaatsgevonden. Tenslotte geeft hij aan de door de provincie genoemde verbeterpunten voor de omgevingsdialoog nog erg vaag en niet geloofwaardig te vinden.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst klachten vanuit het perspectief van behoorlijk overheidsoptreden. Hieronder wordt het oordeel van de Nationale ombudsman toegelicht.

De Nationale ombudsman toetst de klacht over de mate van inspraak in een omgevingsoverleg en het ontbreken van een evaluatie aan het behoorlijkheidsvereiste van *bevorderen van actieve deelname door de burger*. Dit vereiste houdt in dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar handelen en bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vorm gegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger. Het vereiste van bevorderen van actieve deelname door de burger brengt met zich mee dat de overheid in het kader van de nieuwe Omgevingswet voorafgaand aan de aanvraag van een revisievergunning een omgevingsoverleg instelt en burgers hierin laat participeren. En vervolgens zorgt voor een evaluatie ter afronding van het omgevingsoverleg.

⁵ Eindverslag verkenning Sachem: Verkenning casus Sachem | Rapport | Rijksoverheid.nl

Het omgevingsoverleg

Uit de diverse stukken die zowel de heer Balk als de provincie hebben verstrekt komt naar voren dat GS de intentie hebben gehad om een breed samengesteld omgevingsoverleg op te starten. Om het overleg in goede banen te leiden hebben GS een externe en onafhankelijk voorzitter benoemd. Het omgevingsoverleg heeft bijna vier jaar geduurd. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van de revisieaanvraag en het opstellen van de ontwerpbesluit. In die periode zijn er grote hoeveelheden mails en brieven gewisseld, rapporten, documenten en voorstellen ingebracht, toegelicht en besproken. Als eerste zijn de opdracht, de betrokken deelnemers en het doel van het omgevingsoverleg vastgesteld. De doelstelling was niet dat er instemming dient te ontstaan over het voornemen van het betrokken bedrijf om tot uitbreiding van de capaciteit te komen met de daaraan verbonden consequenties. Het resultaat van de doelstelling moest zijn dat bewoners en bedrijven zo goed mogelijk geïnformeerd zouden zijn om tot een eigen oordeel te kunnen komen over de aanvraag en daarop volgend over de ontwerpbesluit. Zo zou een ieder in staat zijn desgewenst zo gefundeerd mogelijk zienswijzen in te dienen op de ontwerpbesluit. En later eventueel bezwaar en vervolgens beroep aan te tekenen tegen de definitieve vergunning.

Hierna hebben er gesprekken plaatsgevonden met (potentiële) deelnemers. Er zijn acht bijeenkomsten geweest. De voorzitter komt tot de conclusie dat hij er niet in is geslaagd om alle deelnemers tevreden te stellen met de wijze waarop alle documenten zijn ingebracht, toegelicht en besproken. Of dat ligt aan de grote verscheidenheid in visies, belangen, inzet, eisen en wensen of aan zijn kwaliteiten, laat hij ter beoordeling van de deelnemers en de provincie. De reactie van een aantal burgerdeelnemers op het evaluatieverslag van de voorzitter laat zien dat zij zeer kritisch zijn over het overleg en diverse verbeterpunten aan de orde stellen. Zo vonden zij dat de voorzitter te weinig ruimte bood aan deelnemers om zich kritisch op te stellen. Niet alle deelnemers aan het overleg waren overigens even kritisch als de heer Balk, bleek uit de andere reacties.

De ombudsman vindt het ten eerste positief dat de provincie met het oog op de komst van de nieuwe Omgevingswet al in 2016 het initiatief heeft genomen om een omgevingsoverleg in te stellen. In de vier jaar dat het overleg heeft geduurd is er veel informatie verstrekt aan deelnemers. De provincie heeft laten weten dat zij in algemene zin actie onderneemt om de omgevingsdialoog te verbeteren. Zo bekijkt zij op dit moment op welke aspecten zij de omgevingsdialoog kan aanpassen. De ervaringen van het afgeronde omgevingsoverleg worden hierin meegenomen.

Daarnaast heeft de provincie net als de heer Balk deelgenomen aan een onderzoek van het ministerie van I&W dat onder andere gaat over het vormgeven van een omgevingsdialoog. En meer specifiek een verkenning van de gang van zaken in dit specifieke omgevingsoverleg. Uit de verkenning komt naar voren dat het omgevingsoverleg voor de revisievergunning verhoudingen heeft verhard. Burgerdeelnemers ervaren een gebrek aan erkenning van zorgen, onder andere over hun veiligheid, en vonden niet dat zij als volwaardig belanghebbend werden gezien.

Alles overziend heeft de ombudsman echter niet kunnen vaststellen dat de heer Balk en andere burgerdeelnemers geen of onvoldoende ruimte van de provincie hebben gekregen om in het omgevingsoverleg hun inbreng kenbaar te maken en gehoord te worden. De ombudsman heeft wel geconstateerd dat de heer Balk en andere burgerdeelnemers teleurgesteld zijn over de invulling en uitkomsten van het omgevingsoverleg. Mogelijk heeft dat ook te maken met verwachtingen die deelnemers hadden voorafgaand aan het overleg en vooral ook met botsende belangen. De ombudsman ziet ook dat de verhoudingen helaas zijn verhard. Dit betekent echter niet dat het omgevingsoverleg niet zorgvuldig heeft plaatsgevonden. De ombudsman vindt dat de provincie zich voldoende heeft ingespannen om het omgevingsoverleg constructief vorm te geven. De provincie heeft immers een externe voorzitter aangesteld en er was een brede samenstelling van deelnemers aan het overleg. Er is een ruime periode uitgetrokken voor het overleg, waarbij de deelnemers een aantal keren bij elkaar zijn gekomen. Van de overleggen is een verslag gemaakt en er is veel informatie verstrekt aan deelnemers. Ook heeft achteraf een evaluatie plaatsgevonden.

Tegelijkertijd ziet de ombudsman net als de provincie zeker ook leerpunten ter verbetering. Een belangrijk punt hierbij is het serieus nemen van zorgen van bewoners. De ombudsman vindt het positief dat de provincie heeft laten weten van de ervaringen te willen leren.

Evaluatie

De ombudsman heeft er begrip voor dat de heer Balk en andere burgerdeelnemers het niet doorgaan van een afsluitende fysieke evaluatiebijeenkomst van het omgevingsoverleg als teleurstellend hebben ervaren. Zij zijn op grond hiervan van mening dat er in feite geen echte evaluatie heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd kan de ombudsman het ook plaatsen dat zeker in 2020 in de beginperiode van de coronapandemie, is gezocht naar een passend alternatief voor een fysieke evaluatiebijeenkomst. Uit de verstrekte documenten blijkt dat de diverse deelnemers aan het overleg in de gelegenheid zijn gesteld om hun visie op het omgevingsoverleg te geven. En dat de heer Balk en andere burgerdeelnemers hier ook gebruik van hebben gemaakt.

De ombudsman kan volgen dat de brief van 14 oktober 2020 aan GS van de burgerdeelnemers als reactie op de evaluatie van de voorzitter is aangemerkt. En heeft er ook kennis van genomen dat GS na de klachtafhandeling alsnog een inhoudelijke reactie hebben gegeven op deze brief.

De ombudsman komt dus tot de conclusie dat hoewel in een andere vorm, er wel een evaluatie heeft plaatsgevonden waarbij iedere deelnemer de gelegenheid heeft gekregen zijn of haar ervaringen in te brengen. De ombudsman vindt het positief dat de ervaringen van de voorzitter en deelnemers positief én negatief, worden gebruikt om van te leren. Zodat nieuw op te starten omgevingsoverleggen hier profijt van kunnen hebben.

Randvoorwaarden 'een goed begin is het halve werk'

Als gekeken wordt naar de vier randvoorwaarden die de we hebben geformuleerd in ons rapport 'een goed begin is het halve werk', kan worden geconcludeerd dat de provincie hiervoor aandacht heeft gehad.

1. Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders.

Uit de doelstelling blijkt duidelijk wat de insteek was van het omgevingsoverleg en hoe zich dit verhoudt tot het proces van het aanvragen van de bewuste revisievergunning. Achteraf gezien had dit wellicht vooraf nog duidelijker gecommuniceerd kunnen worden naar alle deelnemers aan het overleg.

2. Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren.

De klacht van verzoekers richt zich verder niet op het gedrag of houding van ambtenaren. De provincie heeft bewust gekozen voor het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter.

3. Stel voldoende tijd en geld beschikbaar.

Het omgevingsoverleg heeft een lange periode in beslag genomen. Hoewel verzoekers graag meer onafhankelijk onderzoek en ondersteuning hadden gewenst, blijkt uit de stukken dat er ook financiële middelen waren voor onderzoek en de onafhankelijke voorzitter. Het aandachtspunt van verzoekers dat ook voor hen opleidingsmogelijkheden met betrekking tot de omgevingswet beschikbaar zou moeten zijn, kan mogelijk door de rijksoverheid worden opgepakt. Dit kan door het ontwikkelen van een (digitale) trainingsmodule voor burgers die willen participeren in een omgevingsoverleg, die laagdrempelig en voor iedereen beschikbaar is.

4. Evalueer en pas geleerde lessen toe.

Uit de stukken blijkt dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden en dat de insteek hiervan is geweest om van te leren voor volgende trajecten.

Tot slot

De ombudsman concludeert dat een omgevingsoverleg op basis van tegenstrijdige belangen en verwachtingen van deelnemers onder druk kan komen te staan. Dit betekent dat het belangrijk is dat juist bij de start van een omgevingsoverleg het doel en de mogelijkheden, maar ook de beperkingen en risico's van het overleg aan de orde komen. De ombudsman vindt het jammer dat in dit omgevingsoverleg het kennelijk niet gelukt is om op constructieve wijze het overleg met elkaar te doorlopen en af te ronden. Hij hoopt dat de opgedane ervaringen er aan zullen bijdragen dat overleggen in de toekomst constructiever verlopen. Het

ontwikkelen van bijvoorbeeld een digitale tool of leermodule voor burgers die participeren in een omgevingsoverleg kan ondersteunend zijn. Deze module kan voorafgaand aan deelnemers worden aangeboden. Zodat zij direct bij de start een goed inzicht hebben in de nieuwe Omgevingswet, de inzet van een omgevingsoverleg en hun eigen rol en aandeel in dit proces als ook die van anderen. De ombudsman zal deze suggestie voorleggen aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, omdat dit niet alleen van toepassing is op de provincie Gelderland. En onder de aandacht brengen in één van de afstemmingsmomenten die hij heeft met de minister.

De ombudsman acht de onderzochte gedragingen behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van GS van de provincie Gelderland is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Achtergrond/bijlagen

Gespreksverslag; gesprek met provincie op 22 september 2022

Bijlage 1

Verslag gesprek via Teams op 22 september 2022 met mevrouw X van de provincie en de heer Y van de ODRN met mevrouw I. Wilke en de heer H. Oosterveer (verslag) van de Nationale ombudsman.

Mevrouw X werkt bij Opdrachtgeversteam-VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving) van de provincie die opdrachtgever is van de ODRN. Zij was betrokken bij de schriftelijke reactie van de provincie richting de Nationale ombudsman. De heer Y is projectleider bij de ODRN en behandelt vooral kwesties met complexe bedrijven, waaronder Sachem.

Mevrouw Wilke licht toe dat de Nationale ombudsman formeel onderzoek heeft ingesteld in verband met de invoering van de Omgevingswet en in vervolg op een eerder onderzoek naar participatie door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het conceptgespreksverslag wordt eerst voorgelegd aan de provincie en daarna zal het als bijlage worden opgenomen bij het rapport. Voordat het rapport wordt gepubliceerd, wordt de informatie van de provincie en verzoeker opgenomen in het verslag van bevindingen. Dat wordt per post aan gedeputeerde staten en verzoeker toegestuurd, zodat zij hierop kunnen reageren. Mevrouw Wilke gaat eerst in november nog de zaak bespreken met de heer Van Zutphen. Het eindrapport met daarin ons oordeel en een eventuele aanbeveling komt eind dit jaar of in januari 2023 uit en wordt dan vermeld op onze website.

Mevrouw Wilke geeft aan dat de al eerder verstrekte informatie vanuit de provincie helder en veel omvattend was. Daarom heeft zij maar een beperkt aantal vragen. Ze vraagt hoe het omgevingsoverleg wordt gebruikt voor verbetering van de omgevingsdialoog. Mevrouw X en de heer Y geven aan dat de provincie lessen uit het omgevingsoverleg trekt om samen met collega's gespecialiseerd in Communicatie ideeën op te doen om het anders te doen. Het idee is om bijvoorbeeld dichter bij de burger in klein verband aan de voorkant van het proces al met bewoners in gesprek te gaan. Het gaat dan onder andere over verwachtingen, over wat er speelt en wat de achterliggende belangen zijn bij de bewoners. De provincie gaat liever aan de voorkant in gesprek in plaats van formele Woo- en bezwaarprocedures. Deze gesprekken zijn voorafgaand aan het meer formelere omgevingsoverleg. Niet in alle gevallen volgt er een omgevingsoverleg - dit is afhankelijk van de casus. We kijken per casus/vraagstuk wat de meest aangewezen vorm is. Het kan zijn dat individuele gesprekken voldoende zijn. De gesprekken vergen maatwerk per vraagstuk en is afhankelijk van de grootte van de groep.

Heeft de pilot van de provincie nog concrete verbeterpunten opgeleverd, vraagt mevrouw Wilke. Zij is hierover gebeld door een medewerkster van het ministerie van IW. Mevrouw X zegt dat er een verslag is gemaakt door het ministerie van een overleg met de provincie met daarin aanbevelingen. Een vervolg erop volgt nog. Mevrouw X vraagt aan het Ministerie of het verslag mag worden toegestuurd aan mevrouw Wilke.

De provincie kan geen concrete informatie geven over het ontwikkeltraject. De provincie is er namelijk nog mee bezig. Het gaat een aantal maanden duren, voordat er meer duidelijkheid is.

Na een zoektocht heeft de provincie de oorspronkelijke opdracht van de externe voorzitter of een eventuele offerte niet gevonden. Mogelijk is de opdracht niet goed opgeslagen of gearhiveerd, zegt mevrouw X. Ze vindt dit vervelend, maar kan er helaas niets aan doen.

Afsluitend geeft de heer Y aan dat begin november de zitting bij de Raad van State is over de vergunning.