



Jury's achter Lely's meesterwerk

Evaluatie van de burgerjury's
Omgevingsplan Flevoland

Erasmus Universiteit Rotterdam. Faculteit Sociale Wetenschappen



Arthur Edwards

 ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Jury's achter Lely's meesterwerk

Evaluatie van de burgerjury's Omgevingsplan Flevoland

Arthur Edwards

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding
2. Het proces in beeld
3. Analyse en discussie
4. Beantwoording van de evaluatievragen
5. Burgerjury's over het Omgevingsplan: een juiste keuze?
6. Conclusies en aanbevelingen

Bijlagen

1. Evaluatievragen
2. Geïnterviewden
3. De vraagstellingen van Provinciale Staten
4. Vergelijking tussen inhoud juryadviezen en Omgevingsplan
5. Geraadpleegde literatuur
6. Over de auteur

Voorwoord

Bij de opstelling van het Omgevingsplan Flevoland is een voor de provincie nieuwe vorm van burgerparticipatie toegepast, namelijk de burgerjury. In drie jury's, voor Noordelijk, Oostelijk en Zuidelijk Flevoland, hebben 41 burgers in het eerste halfjaar van 2005 gediscussieerd over verschillende omgevingsvraagstukken in de provincie, en op basis van die discussies adviezen uitgebracht aan Provinciale Staten. Het Omgevingsplan is op 2 november 2006 door Provinciale Staten vastgesteld.

De griffie van Provinciale Staten heeft ons begin april 2007 de opdracht gegeven om het experiment met de burgerjury's te evalueren. Wij zijn de griffie erkentelijk voor het in ons gestelde vertrouwen. Wij bedanken de voormalige burgerjuryleden, leden van Provinciale Staten, projectmedewerkers en andere respondenten voor hun bereidheid om in de interviews met ons hun ervaringen te delen.

Ik hoop dat dit rapport voldoende 'scherpte' heeft om een basis te kunnen zijn voor discussie over hoe aan burgerparticipatie in de provincie Flevoland in de toekomst vormgegeven kan worden.

Rotterdam, juni 2007
Arthur Edwards

Inleiding

Het provinciale Omgevingsplan Flevoland is een samenvoeging van vier wettelijke plannen met een strategisch karakter, namelijk het streekplan, het milieubeleidsplan, het waterhuishoudingsplan en het verkeer- en vervoersplan. Ook bevat het Omgevingsplan de hoofdlijnen van het economische en het sociaal-culturele beleid. Het in november 2006 vastgestelde Omgevingsplan was het resultaat van een intensieve voorbereidingsperiode. Gedeputeerde Staten voerden met mede-overheden en andere gebiedspartners gesprekken over de toekomst van Flevoland en het gewenste provinciale beleid. Onder het opdrachtgeverschap van Provinciale Staten vond de burgerparticipatie plaats, waarvoor werd gekozen voor het instrument burgerjury.

Doelstelling van dit onderzoek is een evaluatie van het instrument burgerjury op criteria van democratische kwaliteit en het doen van aanbevelingen aan de provincie met het oog op de eventuele inzet van het instrument in de toekomst.

De centrale vraagstelling luidt: *heeft de burgerjury bijgedragen aan de democratische kwaliteit van de besluitvorming over het Omgevingsplan Flevoland? Welke leerpunten kunnen uit de evaluatie worden getrokken?*

Met het begrip 'democratische kwaliteit' overkoepelen we de meeste evaluatievragen die ons zijn meegegeven door Provinciale Staten (zie bijlage 1). We onderscheiden verschillende criteria van democratische kwaliteit en delen ze in de volgende drie categorieën in, namelijk (1) 'invoercriteria', (2) 'doorvoercriteria' en (3) 'uitvoercriteria'. De belangrijkste invoercriteria zijn:

- de representativiteit van de deelnemers.
- de kwaliteit van de vraagstellingen.
- de deskundigheid van de jury's/de kwaliteit van de informatievoorziening.

De belangrijkste doorvoercriteria zijn:

- de kwaliteit van de discussie binnen de jury's.
- de kwaliteit van de discussie tussen de jury's en de projectcommissie van PS.
- de bijdrage van de burgerjury aan de communicatie met burgers over het plan en het planproces.

De belangrijkste uitvoercriteria zijn:

- de doorwerking van de adviezen in de oordeelsvorming van PS.
- de doorwerking van de adviezen in het uiteindelijke Omgevingsplan.
- de verantwoording over hoe de adviezen van de jury's zijn verwerkt.

In dit overzicht zijn drie criteria opgenomen die wij aan de evaluatievragen van Provinciale Staten hebben toegevoegd, namelijk de kwaliteit van de vraagstellingen, de kwaliteit van de discussie binnen de jury's en de verantwoording over hoe de adviezen van de jury's zijn verwerkt.

Het onderzoek

In dit rapport schetsen we allereerst een beeld van het proces, vanaf de voorbereiding van het voorstel om met burgerjury's te werken tot en met de doorwerking van de adviezen in de besluitvorming over het Omgevingsplan door Provinciale Staten. We geven een korte beschrijving van

de feitelijke gang van zaken, met daarbij de beelden die hierover in de interviews zijn verwoord door burgers, politici en projectmedewerkers. Vervolgens bespreken we een aantal belangrijke factoren die het proces hebben beïnvloed, namelijk de taakverdeling tussen GS en PS ten aanzien van de communicatie met de samenleving, de formulering van de vraagstellingen, de status van de burgerjuryadviezen en verschillende factoren die de doorwerking van de adviezen hebben beïnvloed. De beschrijving van het proces vormt ook de basis voor het beantwoorden van de evaluatievragen die ons door de griffie zijn meegegeven. Daarmee komen we toe aan het beantwoorden van de vraag: was de burgerjury een juiste vorm voor burgerparticipatie over het Omgevingsplan en was de koppeling van de burgerjury aan Provinciale Staten een goede keuze?

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van dossieronderzoek en interviews. Zo zijn de notulen van de projectcommissie Omgevingsplan van PS en de adviezen van de burgerjury's bestudeerd. Voor de interviews zijn alle voormalige leden van de burgerjury's schriftelijk benaderd. In de brief werd aangekondigd dat telefonisch contact zou worden gezocht, maar werden de geadresseerden ook zelf uitgenodigd te bellen of te mailen. Een aanzienlijk aantal burgers was niet bereikbaar of viel om andere redenen af. Uiteindelijk zijn met 13 burgers face-to-face interviews en met 9 burgers telefonische interviews gehouden. Daarnaast zijn alle gewone leden van de voormalige projectcommissie Omgevingsplan van Provinciale Staten schriftelijk benaderd. Met leden van vrijwel alle fracties zijn vraaggesprekken gevoerd. De heer Walraven (SP) liet ons weten van medewerking aan ons onderzoek af te zien. Wij respecteren zijn beslissing, maar vinden het jammer dat de SP-fractie op deze wijze geen bijdrage heeft willen leveren aan het leerproces binnen de Staten. In dit rapport zijn (tussen aanhalingstekens) veel citaten opgenomen uit de interviews met de burgers en de (toenmalige) statenleden. Deze (anonieme) citaten zijn overgenomen uit de verslagen die van deze interviews zijn gemaakt en die deze respondenten toegestuurd hebben gekregen. Bijlage 2 geeft een overzicht van alle geïnterviewden.

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 geven we een beeld van de gang van zaken. Hoofdstuk 3 behandelt de belangrijkste factoren die het proces hebben beïnvloed. In hoofdstuk 4 beantwoorden we de evaluatievragen die de griffie ons heeft meegegeven. In hoofdstuk 5 richten we ons op de vraag of de burgerjury, in de vorm zoals die is toegepast bij het Omgevingsplan, een juiste keuze is geweest. In hoofdstuk 6 vatten we onze belangrijkste conclusies samen en formuleren we een aantal aanbevelingen.

Het proces in beeld

De ontwikkeling van het voorstel

Ook bij de opstelling van het vorige Omgevingsplan zijn burgers betrokken geweest. In 1998 werden in de drie regio's van de provincie interactieve werkconferenties gehouden met burgers. Aan de deelnemers werden verschillende dilemma's voorgelegd. De dag werd ingekleurd door een theatergroep die in vier 'intermezzo's' de bedoeling van het interactieve proces uitbeeldde. De werkconferenties trokken veel deelnemers. Wat opviel was dat de deelnemers een veel meer onbevangen, lossere manier hadden van omgaan met beleidsproblemen dan professionele beleidsmakers.

Hoewel sommige ideeën van burgers bij de opstelling van het Omgevingsplan wel een rol hebben gespeeld, lijkt dit participatieproces maar een beperkte doorwerking te hebben gehad. Toen het in 2003 aangetreden college van Gedeputeerde Staten besloot tot het opstellen van een nieuw Omgevingsplan, te baseren op een nieuwe sturingsfilosofie van de provincie, zetten de procesontwerpers in op een steviger vormgeving van burgerparticipatie, minder vrijblijvend, maar ook met een realistischer (en dus getemperd) management van verwachtingen bij de deelnemende burgers.

Net in die periode (begin 2004) werd over het waterbeheer van het Markermeer een experiment uitgevoerd met een 'burgerjury', een vorm van burgerparticipatie uit de Angelsaksische bestuurspraktijk (Huitema, 2005). Tegelijkertijd was de provincie bezig met de omslag naar dualisme. De procesontwerpers stonden voor de opgave om het dualisme in de rolverdeling tussen PS en GS te vertalen in een dualistische werkwijze voor het Omgevingsplan. In de Contourennota Herziening Omgevingsplan (2004) waarin de agenda voor het nieuwe Omgevingsplan en de inrichting van het planproces worden uiteengezet, werd het interactieve proces in tweeën geknipt. Gedeputeerde Staten kregen de leiding over de dialoog met de 'gebiedspartners', dat zijn medeoverheden, maatschappelijke organisaties bedrijven e.d. waarvan de provincie voor haar ambities en doeleinden afhankelijk is.¹ Provinciale Staten kregen het opdrachtgeverschap voor de burgerparticipatie, met de bedoeling dat de statenleden "de signalen die hieruit komen, tezamen met de signalen die fracties zelf opvangen, vertalen naar politieke keuzes" (p. 36). In overeenstemming met de filosofie van het dualisme zouden deze politieke keuzes moeten bestaan in het 'stellen van kaders' en uiteindelijk in de vaststelling van het eindproduct, het Omgevingsplan.

Binnen deze lijnen werd door de procesontwerpers verder geschaafd aan het voorstel om met burgerjury's te werken. Allereerst was het zaak om het concept burgerjury te ontdoen van de betekenis van 'doorslaggevende oordeelsvorming' die het in de Angelsaksische rechtspraak heeft. De auteurs van de Contourennota gingen hierbij zover om de rol van de burgerjury te vergelijken met het TV-programma *Idol*, omdat bij *Idol* uiteindelijk het publiek beslist en bij het Omgevingsplan Provinciale Staten. Verder werd benadrukt dat de vraagstellingen van de jury's door PS werden

geformuleerd. Tegelijkertijd werd in de richting van de statenleden gecommuniceerd dat de advi-
1 In de projectcommissie Omgevingsplan zouden Provinciale Staten over de voortgang van de dialoog met de gebiedspartners steeds worden geïnformeerd.

sering niet vrijblijvend was. Een notitie van de griffie van 21 september 2004 (registratienummer COM04.035) stelt dat de commissieleden zullen “worden uitgedaagd om aan te geven met welke oordelen van de jury's men van plan is iets te gaan doen en waarom wel/niet”.

Voor de verdere organisatie en begeleiding van de burgerjury's werden medewerkers van het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit aangetrokken. Vanuit dit instituut was ook de Markermeerjury begeleid.

De ontvangst van het voorstel in de Staten

Over het voorstel om met burgerjury's te werken werd op 24 maart 2004 gediscussieerd in de projectcommissie Omgevingsplan. Als we ons een beeld proberen te vormen van hoe de fracties dit voorstel waardeerden, zien we een zekere discrepantie tussen de reacties in deze commissievergadering en de uitspraken van de geïnterviewde Statenleden. Uitgesproken duidelijk en consistent zijn de ChristenUnie (tegenstander) en D66 (voorstander). Van de drie collegepartijen (PvdA, CDA en VVD) liet alleen de VVD zich in de commissievergadering kritisch uit:

“VVD zegt vraagtekens bij een burgerjury, zoals: wat zijn de argumenten om het niet te doen, wat zijn de financiële consequenties, is een burgerjury het juiste instrument om burgers hierbij te betrekken. Daarnaast heeft de fractie moeite met de selectiecriteria en vraagt zij zich af waar de democratische legitimatie ligt.”

In de interviews overheerst het beeld dat de partijen (uitgezonderd D66 en GroenLinks) het voorstel met nogal wat scepsis ontvingen. Allereerst valt op dat de Statenleden het concept ‘burgerjury’ niet kenden, en hoogstens gehoord hadden van het Markermeer-experiment met een burgerjury. Sommige Statenleden gingen in de interviews nog een stap verder:

“Dit hadden we niet zelf bedacht. Het kwam als een konijn uit de hoed.”

“Het was niet ons eigen idee. Het overkwam ons. Het was een ambtelijk en politiek stokpaardje.”

Ook werd in de interviews de angst verwoord dat burgerjury's een bedreiging konden vormen voor de volksvertegenwoordigende positie van de statenleden en “op de stoel van een politieke partij” zouden kunnen gaan zitten. Het feit dat een representatieve afspiegeling van de bevolking werd nagestreefd, kan deze angst nog hebben gevoed:

“Je krijgt dan twee concurrerende representaties van de bevolking naast elkaar, want ook de Staten zijn een afspiegeling van de bevolking.”

In het verlengde hiervan was er ook een zekere beduchtheid dat de jury's de Staten tussentijds voor de voeten gingen lopen. Het ambtelijke, door GS gestuurde planproces, was immers al begonnen. De lijnen werden al uitgezet.

Maar er is ook een andere lezing van de houding van de statenleden te geven. In de commissievergadering van 24 maart begroette de CDA-vertegenwoordiger het voorstel “als een aanscherping van de volksvertegenwoordigende rol” en de PvdA-woordvoerder “als de moeite waard om te proberen”. Ook in de interviews werden positieve kanten belicht: de onbevangen blik van de burgers, de sterk inhoudelijke insteek, de brede weerspiegeling van de samenleving, de mogelijkheid om je opvattingen te spiegelen aan die van gewone burgers, gevoegd bij het feit dat je die gewone burgers in het kader van je werk als volksvertegenwoordiger veel te weinig tegenkomt.

Volgens een van de geïnterviewde statenleden leefde het idee dat de burgerjury een promotioneel instrument voor de Staten kon zijn.

Onze conclusie is dat Provinciale Staten het voorstel met gemengde gevoelens hebben aanvaard. Het was niet hun eigen idee geweest. Er was een beduchtheid voor de mogelijke bedreiging die de burgerjury kon zijn voor de eigen rol als volksvertegenwoordiger. Er was ook interesse voor deze vorm van burgerparticipatie, maar daaraan gekoppeld leefden ook weer twijfels: “Zou het iets nieuws brengen?” En vooral: “Zouden de verwachtingen van de burgers niet te hooggespannen zijn?”

De samenstelling van de burgerjury's

In oktober 2004 stuurde de provincie 4702 stemgerechtigde Flevolandse burgers een persoonlijke uitnodiging. Hierin werd ze gevraagd of ze zich wilden aanmelden voor een burgerjury of een internetforum. Ook werd in enkele lokale en regionale bladen een advertentie geplaatst. Eind oktober hadden 352 mensen zich bij de provincie aangemeld. Hiervan hadden 278 mensen aangegeven zitting te willen nemen in de burgerjury. Deze groep was verre van representatief voor de Flevolandse bevolking. Dat betekende dat bij de verdere selectie ook naar de basiskenmerken geselecteerd moest worden die bij de samenstelling van burgerjury's leidend zijn, namelijk geslacht, leeftijd, opleiding en afkomst. Allereerst hebben de organisatoren alle zich aangemelde mensen gebeld met de vraag naar hun motivatie. Het doel hiervan was om mensen die zouden kunnen meedoen om bepaalde belangen te behartigen eruit te filteren. Vervolgens werden 43 mensen geselecteerd die ook allemaal aangaven daadwerkelijk mee te willen doen. Later zagen nog twee mensen van deelname af, zodat men met 41 juryleden van start ging (Lavrijsen, 2005, p. 19). Vervolgens werd het internetforum samengesteld uit degenen die zich hadden aangemeld voor de burgerjury's, maar daarin niet waren geselecteerd.

De formulering van de vraagstellingen

Cruciaal bij het starten van een burgerjury is het formuleren van een goede vraagstelling.

In de hierboven aangehaalde notitie van de griffie van 21 september 2004 werden hiervoor twee opties aangegeven:

1. de burgerjury's geven een oordeel over de oplossingen die het college van GS samen met de gebiedspartners heeft ontwikkeld;
2. er worden vraagstellingen ontwikkeld op basis van de Contourennota: “Deze vragen kunnen direct betrekking hebben op de in de Contourennota geanalyseerde problemen, maar kunnen ook gebaseerd zijn op verdergaande of door de projectcommissie voorgestelde alternatieven.”

De projectcommissie koos op 13 oktober 2004 voor de tweede optie.

Bij deze opzet paste een type vraagstellingen dat aansloot bij de kaderstellende rol van PS en ook voorkwam dat de jury's in feite op de stoel van de Staten gingen zitten. De statenleden hebben met de formulering van geschikte vraagstellingen grote moeite gehad. Een van de geïnterviewde statenleden stelde: “Wij zijn nooit ‘eager’ geweest in het formuleren van goede vraagstellingen.” Het is de vraag of deze uitspraak de situatie toereikend kenschetst. Er kan ook sprake zijn geweest van een op ingesleten politieke gedragspatronen berustend onvermogen. Voor de politici moet het formuleren van een vraagstelling die niet om een oordeel vraagt over beleidsopties, maar ondersteunend is aan ‘kaderstelling’, ongeveer de moeilijkheidsgraad hebben gehad van het vinden van de kwadratuur van de cirkel. Ze kwamen er zelf niet uit. Uiteindelijk werden

de vraagstellingen opgesteld door de ambtelijke projectleiding Omgevingsplan die een (beperkte) groslijst samenstelde voor selectie en vaststelling door de projectcommissie.

Er was voorzien in drie adviesronden. Elke jury heeft dus drie adviezen uitgebracht. Voor het derde advies werd de jury's gevraagd commentaar te leveren op de concept- Hoofddijnennota. De bedoeling hiervan was om PS rechtstreeks van input te voorzien voor hun kaderstellende rol richting GS, waarvoor de behandeling van de Hoofddijnennota (september 2005) als het optimale moment werd gezien.

De vraagstellingen zijn opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

In de interviews merkte een van de statenleden op dat min of meer bewust zou zijn gestuurd naar "veilige vragen". Ze zouden ook niet vrij zijn geweest van keuzes die al gemaakt waren, en in die zin dus niet open genoeg. Tegelijkertijd waren sommige vragen volgens dit statenlid te abstract. Bij dit laatste sluit een opmerking aan van een ander statenlid dat het Omgevingsplan eigenlijk te breed is geweest voor een burgerjury. De jury's hadden specifieke thema's meegekregen moeten hebben.

De burgerjuryleden hebben de vraagstellingen niet als belemmerend ervaren. Zoals een van hun opmerkte: "Ze waren sturend, maar je kon er ook alle kanten mee op". Wel hebben de jury's soms behoefte gehad aan meer houvast. De gegeven toelichting van de kant van de provincie en de VU-begeleiding heeft steeds in die behoefte voorzien.

De burgerjury's aan de slag

Eind 2004/begin 2005 maakten de juryleden in enkele voorbereidingsbijeenkomsten kennis met elkaar en oriënteerden zij zich op de provincie en het Omgevingsplan. Ook kregen ze een training in het stellen van vragen. In februari ging het proces daadwerkelijk van start. De voorzitter van de projectcommissie Omgevingsplan gaf een aanduiding van hoe Provinciale Staten met de adviezen zouden omgaan: het ging om een raadpleging zonder een verplichting om iets met de uitkomsten te doen. Leden van Provinciale Staten gaven een toelichting op de vraagstelling.

Er werd door de begeleiding van de Vrije Universiteit een onderscheid gemaakt tussen objectieve en subjectieve informatie. Voor de objectieve informatie werd een informatiemarkt georganiseerd. Hierin was de VU-begeleiding sturend. Voor de subjectieve informatie werd een 'bevragsingsdag' gehouden, waarbij deskundigen werden gehoord. Bij het bepalen van welke organisaties werden uitgenodigd, waren de juryleden medesturend.

De aanpak van de discussie bestond eruit dat een vraagstelling eerst werd opgesplitst in deelaspecten, waarover in kleine groepjes werd gediscussieerd. Op de zittingsdag verschenen 6-8 getuigen, verdeeld over twee dagdelen. Iedere getuige gaf een presentatie over de vraagstelling. Vervolgens trok de jury zich terug voor het formuleren van aanvullende vragen. De dag werd informeel afgesloten, waarbij de juryleden, de nog aanwezige getuigen en publiek met elkaar konden communiceren.

De week daarop hield de jury een bijeenkomst om alle informatie op een rij te zetten en hierover te discussiëren. De VU-begeleiding verwerkte de conclusies in een concept-advies. Na vaststelling van de (eventueel geamendeerde) teksten werden de adviezen naar de leden van de projectcommissie van Provinciale Staten gestuurd.

In discussies komen meningsverschillen naar voren. In eerste instantie streefde de VU-begeleiding naar adviezen waarin overeenstemming binnen de jury's tot uitdrukking kwam. Dit op grond van de overweging dat eenstemmigheid meer kans zou geven op doorwerking. Na het eerste advies gaf de griffie echter te kennen meer inzicht te willen hebben in de verschillende opvattingen binnen de jury's, omdat dit de adviezen interessanter zouden maken voor de meningsvorming in de

Staten. In de tweede en derde adviezen komt op een aantal punten dan ook een zekere verdeeldheid binnen de jury's naar voren.

In de herinnering van alle geïnterviewde burgerjuryleden zijn de discussies goed verlopen. De begeleiding van de VU werd als zeer goed aangemerkt. De leden van het begeleidingsteam hebben uitstekend gefunctioneerd: "open", "mensen met een goede uitstraling", "zeer behulpzaam", "altijd te bereiken" enzovoort.

Een van de geïnterviewde statenleden schetste het beeld van "mensen die met een eigen kijk op de wereld de burgerjury instapten". Hij stelde daartegenover het beeld van een fractie van een politieke partij, waarin geleidelijk een ontwikkeling plaatsvindt naar een zekere eenheid. Enkele statenleden hebben ook de indruk dat sommige juryleden eigen stokpaardjes bleven berijden. Het beeld dat mensen "met een eigen kijk op de wereld de burgerjury instapten" gaat zeker op. Toch komt in de interviews met de burgers ook het beeld naar voren dat de jury's, mede dankzij de VU-begeleiding, er juist wel in slaagden naar een zekere saamhorigheid toe te groeien. Over sommige onderwerpen zijn heftige discussies gevoerd, zoals over het vliegveld Lelystad. En natuurlijk kunnen soms irritaties ontstaan. Signalen uit sommige interviews lijken aan te geven dat dit in de burgerjury Oost soms het geval is geweest, maar uit andere interviews komt naar voren dat ook in deze groep er een goede teamgeest en saamhorigheid was. Cultuurverschillen tussen jury's kunnen hierbij ook een rol hebben gespeeld. Zo gaf een van de geïnterviewde leden van de burgerjury Noord aan dat "wij waarschijnlijk de meest rustige en belegen jury waren van de drie." Verder komt uit de interviews naar voren dat van het 'berijden van stokpaardjes' hoogstens in een enkel geval sprake is geweest.

Het abstractieniveau van de inhoudelijke materie lijkt geen groot probleem te zijn geweest. Als geheel konden de burgerjury's dit goed aan. Een van de geïnterviewde juryleden tekende hierbij wel aan dat je, juist omdat je de complexiteit van veel problemen snel gaat beseffen, je je onbevangenheid verliest. En dat leidt ertoe, volgens dit jurylid, dat je dicht bij de begaande paden blijft. Een groot probleem was wel de taakafbakening van de provincie ten opzichte van de andere bestuurslagen. Burgers kunnen de gemeente goed 'plaatsen' en ook redelijk goed wat de rijksoverheid doet, maar het is voor burgers erg lastig om zich een goede voorstelling te maken van de rol van de provincie. Vooral in de burgerjury Noord werd, volgens de VU-begeleiding, lang op een 'te' laag (gemeentelijk) abstractieniveau gesproken.²

Een belangrijk aspect van het functioneren van burgerjury's (van alle vormen van burgerparticipatie overigens) is de betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers tijdens het proces. Het tonen van betrokkenheid door aanwezig te zijn is belangrijk voor de motivatie van de participanten. Het lijkt erop dat de griffie op dit punt geen eenduidige signalen heeft afgegeven. Aan het begin van het proces legde de griffie er sterk de nadruk op dat de statenleden de discussie in de jury's in geen geval mochten beïnvloeden. Dit werd door statenleden in die zin opgevat dat het niet wenselijk was dat zij bij de bijeenkomsten aanwezig waren. Later werd dit beeld vanuit de griffie bijgesteld. Het is de vraag of statenleden, ook als dit misverstand er niet was geweest, voldoende 'eager' zouden zijn geweest om aanwezig te zijn. Er werd een toedeling gemaakt van statenleden over de burgerjury's. Sommige statenleden lijken redelijk trouw aanwezig te zijn geweest. Een van deze statenleden gaf aan met enige plaatsvervangende schaamte de afwezigheid te hebben vastgesteld van

collega's. Ook vanuit de geïnterviewde burgerjuryleden zijn hierover opmerkingen gemaakt: "dat [de aanwezigheid van statenleden, AE] had best iets meer mogen zijn geweest". Overigens, dit

² Dit hoeft overigens niet als een groot probleem te worden gezien. Belangrijk is dat bij de provincie een 'sorteervoorziening' wordt geschapen, waardoor signalen die strikt genomen buiten de bemoeienis van de provincie vallen naar de juiste instantie worden geleid.

geluid is niet 'unaniem'. Een ander jurylid gaf zelfs aan dat ze "de statenleden niet heeft gemist", aangezien ze de burgerjury als een gesloten proces opvatte.³

Een van de statenleden merkte in het interview op dat het proces voor hem een 'black box' is gebleven. Hij vond dat geen probleem. Sommige statenleden betreurden het echter dat er niet meer communicatie met de jury's is geweest. Dit brengt ons op de presentaties van de adviezen in de projectcommissie.

De bespreking van de adviezen in de projectcommissie

De adviezen werden in drie bijeenkomsten gepresenteerd aan de projectcommissie Omgevingsplan: op 16 maart 2005 (eerste advies), 18 mei 2005 (tweede advies) en 13 juli (derde advies). In deze bijeenkomsten werd het advies door telkens een van de leden van de drie jury's gepresenteerd. Vervolgens kregen de commissieleden de gelegenheid tot het stellen van vragen.

Volgens de toenmalige voorzitter van de projectcommissie werden de adviezen in deze bijeenkomsten niet voldoende serieus genomen. De voorbereiding door de verschillende fracties liep uiteen. De diepgang in de vragenronde was onvoldoende.

Ook de andere statenleden kijken kritisch terug op deze bijeenkomsten. Verschillende leden vonden de bijeenkomsten te formeel of in een te formele setting plaatsvinden. Er was een sterke "voor kennisgeving houding"; de bevraging was oppervlakkig, en volgens een van de geïnterviewden zelfs van een "bedroevend laag niveau". Tegelijkertijd gaven sommige statenleden aan dat niet alle woordvoerders van de burgerjury's in de vragenronden stevig genoeg in het zadel zaten. De noodzakelijk verdiepingsslag kwam dus van beide kanten niet tot stand. Daarvoor was er, volgens een statenlid, ook te weinig tijd: "Het was haast-je-rep-je".

Ook vanuit burgers komt het geluid naar voren dat de discussies te weinig diepgang hadden. Het geïnterviewde jongste jurylid (toen 14 jaar) vond de formele vergaderwijze "curieus", maar ook een te grote afstand scheppend. Burgers meenden verschillen tussen statenleden te zien in hun voorbereiding en interesse. Opvallend is bijvoorbeeld dat sommige juryleden (uit alle drie jury's!) zich herinnerden dat een aantal statenleden in houding of lichaamstaal desinteresse uitstraalden en dat signalen overkwamen in de zin van "Wij gaan toch onze eigen weg" en "Ik weet het beter". Oprechte interesse, inlevingsvermogen en goede communicatie bespeurden deze burgers vooral bij de gedeputeerden. De indrukken van burgers zijn niet eensluidend. Sommige geïnterviewde burgers die aanwezig zijn geweest, zeiden de indruk te hebben gehad dat statenleden serieus hebben geluisterd.

De interviews en de notulen geven het beeld dat de statenleden vooral in de bespreking van de eerste adviezen van de jury's geen gelukkige hand hebben gehad. De woordvoerder van de burgerjury Oost, bijvoorbeeld, die bij de laatste bijeenkomst aanwezig was, heeft hiervan een positief gevoel overgehouden.

Om de lezer een indruk te geven van de vragen die de statenleden formuleerden, geven we hieronder het begin van de ondervraging weer over het eerste advies van de burgerjury Oost dat op 16 maart 2005 als eerste werd besproken.

3 In de burgerjury Zuid heeft men zich overigens gestoord aan het feit dat geen enkele bestuurder/politicus van de gemeente Almere aanwezig was, toen de burgerjury in het gemeentehuis van Almere vergaderde.

SGP vraagt een toelichting over twee tegenstrijdigheden. Ten eerste: nieuwe bedrijvigheid, economische ontwikkeling mag, maar de verkeersbelasting mag niet toenemen. Ten tweede: wonen buiten de kernen, maar geen beperkingen voor de landbouwsector. De fractie vraagt zich af of er geen keuzes gemaakt moeten worden. VVD ondersteunt de vragen van de SGP over de twee tegenstrijdigheden. De fractie vraagt zich af of de jury op de hoogte is van de provinciale nota BART op het gebied van de recreatie. Zij vraagt een toelichting op de zinsnede “zodat een economische stimulans als wonen of recreatie in het gebied geplaatst kan worden”. Verder is het de fractie opgevallen dat de zinsnede “Daarnaast zou er vanuit de provincie een meer begeleidende rol kunnen uitgaan naar de gemeenten toe om de ruimte binnen de plankaders en regelgeving op te zoeken” in alle drie de aanbevelingen staat. De fractie vraagt hoe de jury hierop gekomen is en vraagt voorbeelden te noemen. Ook vraagt zij of de jury de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft betrokken bij het antwoord op de derde vraag. GroenLinks vraagt uitleg over het woord ‘extra’ in de zin “Nieuwe bedrijvigheid mag geen extra zware verkeersbelasting [...]”

Een moeizaam begin en geen uitnodigende opmaat voor een inhoudelijke gedachtewisseling. De vraag van de SGP naar de tegenstrijdigheden is op zichzelf natuurlijk ter zake, maar burgers zouden dan mogen verwachten dat de SGP en de andere fracties vervolgens iets zouden prijsgeven van hoe zij zelf in deze “twee tegenstrijdigheden” staan.

In de oorspronkelijke opzet was voorzien in een vervolgbijeenkomst waarin de fracties inhoudelijk zouden reageren en aangeven hoe ze de juryadviezen zouden verwerken. Het bleek echter dat de projectcommissieleden wilden wachten met een standpuntbepaling totdat ze de adviezen uit alle drie ronden hadden ontvangen. Daarom werd deze vervolgbijeenkomst bij de tweede en derde ronde uit het programma geschrapt.

Niet alle vragenronden hadden het kruisverhoorachtige karakter van het weergegeven fragment. In de beide volgende bijeenkomsten kwamen de vragenronden beter op gang, en er kwamen ook belangrijke inhoudelijke vragen op tafel. Een voorbeeld is de gedachtewisseling op 18 mei 2005 met de burgerjury Zuid over de robuuste ecologische zone (Oostvaarderswold), dat zich tot verreweg het belangrijkste politieke discussiepunt in de Staten zou gaan ontwikkelen. Deze ecologische zone moest een verbinding tot stand brengen tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe, en verder naar Duitsland. We staan hier even langer bij stil. De jury had een beargumenteerde keuze gemaakt voor een ligging aan de Almeerse kant van de toekomstige A30, maar uit de korte discussie hierover zou men kunnen opmaken dat de jury niet alle fitnesses van de samenhangen tussen deze keuze en andere inrichtingsvragen had overzien. De woordvoerder van de jury lijkt dat op een bepaald moment ook toe te geven. Op een vraag over de relatie tussen de uitbreiding van Zeewolde in het Horsterwold (met compensatie richting Almere) en de invulling van de ecologische zone reageert de woordvoerder:

“De jury heeft zich niet zo verdiept in het doorbreken van de ecologische zone en de eventuele consequenties daarvan. Wanneer die vragen aan de jury zouden worden voorgelegd, dan zou zij zich professioneler moeten laten informeren”.

In het interview gaf dit burgerjurylid aan dat statenleden verschillende malen doorvroegen op uitvoeringskwesties. Hij voelde zich daardoor in een verdedigende rol gedrongen op een terrein dat volgens hem buiten de vraagstelling lag die aan de jury was meegegeven. Ook een woordvoerder van de burgerjury Noord merkte op dat statenleden soms doorvroegen over zaken waarover in de groep niet gesproken was of die buiten de vraagstellingen lagen. Voor deze evaluatie zijn dit belangrijke kanttekeningen. Bij de start had beter moeten worden aangegeven tot in welk detail de jury's de vragen moesten uitwerken. Ook roept dit discussiefragment de vraag op of het

Omgevingsplan niet te breed was en de vraagstellingen de aandacht niet teveel versnipperden om adviezen op te leveren die scherpte hadden en tegelijkertijd voldoende recht deden aan de complexiteit. De robuuste ecologische zone was al een zo ingewikkelde kwestie dat het op zichzelf een thema had kunnen zijn voor een burgerjury. Mogelijk geldt dit ook voor andere thema's.

De vervolgbijeenkomst van de projectcommissie over de eerste adviezen van de drie burgerjury's vond plaats op 20 april 2005. De vraagstellingen werden een voor een aan de orde gesteld. Het advies van de burgerjury Noord werd het eerst besproken. De VVD nam het initiatief in de discussie met de opmerking dat de rapporten geen grote verrassingen bevatten, maar wel hier en daar een originele wijze van benoemen. De fractie meende dat de adviezen van de burgerjury's een van de aspecten zijn om tot een standpunt te komen en dat het daarom niet mogelijk was om nu expliciet per vraag het college van GS te adviseren. De PvdA sloot zich hierbij aan. Bovendien zei de PvdA-woordvoerder het "waardevol" te vinden om "naast de adviezen van de burgerjury's de resultaten van het internetforum mee te wegen in de eindbeoordeling."

Hiermee lag de afloop van deze bijeenkomst vast. De fracties proefden wat aan de adviezen, legden soms wat accenten, zoals de VVD die aangaf het niet eens te zijn met de burgerjury Oost dat er geen ruimte mag worden gegeven aan de intensieve veehouderij (wat direct leidde tot reacties van andere fracties), maar namen geen standpunten in en formuleerden geen adviezen richting GS. Opvallend is dat herhaaldelijk werd verwezen naar het internetforum. Dit internetforum was samengesteld uit degenen die zich hadden aangemeld voor de burgerjury, maar daarin niet waren geselecteerd. In dit 'forum' waren aan de deelnemers meerkeuzevragen voorgelegd. Het was volgens de procesopzet die was opgenomen in de Contourennota, de bedoeling geweest om met dit panel extra voeding te geven aan de discussie in de burgerjury's. Maar door ontbrekende regie op dit punt functioneerde het internetforum autonoom naast de jury's. De resultaten van het forum waren nu net binnengekomen. Op de bijeenkomst van de projectcommissie van 18 mei 2005 verwoordde een lid van de burgerjury Noord haar ongenoegen over het toekennen van belangrijkheid aan het internetpanel: "De juryleden hebben veel tijd gestoken in het inlezen van literatuur en het horen van deskundigen". De voorzitter viel haar bij. Hij vindt eenzelfde benadering van de burgerjury's en het internetforum niet correct omdat het internetforum niet representatief is voor de bevolking en een andere werkwijze hanteert.

Zoals we hierboven aangaven, vonden hiernaast geen vervolgbijeenkomsten over de adviezen van de burgerjury's meer plaats. Daarmee dreigde afbreuk te worden gedaan aan het voornemen dat was verwoord in de Nota Commissie (21 september 2004) dat de commissieleden "worden uitgedaagd om aan te geven met welke oordelen van de jury's men van plan is iets te doen en waarom wel/niet".

De doorwerking van de adviezen

Op 13 juli 2005 werden de derde (en laatste) adviezen van de burgerjury's in de projectcommissie besproken. Deze adviezen gaven commentaar op de Hoofdlijnnota. In deze bespreking die werd onderbroken door een storend brandalarm, werd de jury's in het vooruitzicht gesteld dat hun aanbevelingen in de commissievergadering van 14 september zouden worden "betrokken bij de behandeling van de Hoofdlijnnota".

In elk proces van burgerparticipatie is de fase waarin met de eigenlijke voorbereiding wordt gestart van de politieke besluitvorming, cruciaal. De resultaten van het interactieve proces liggen er, maar het procesontwerp moet er in voorzien dat ze dan daadwerkelijk in de besluitvorming worden verwerkt. Nu de projectcommissie had afgezien van het formuleren van standpunten,

moesten de adviezen over de zomer heen getrokken worden naar de behandeling van de Hoofdlijnnota in september. De begeleiding (onder verantwoordelijkheid van de voorzitter van de projectcommissie) had hierin bijvoorbeeld kunnen voorzien door op basis van de adviezen een notitie van beslispunten te schrijven voor de projectcommissie.

Van doorwerking van de adviezen van de burgerjury's in de oordeelsvorming van Provinciale Staten is weinig meer zichtbaar. In de commissievergadering van 14 september verwezen enkele fracties in hun reactie op de Hoofdlijnnota naar de burgerjury's. De PvdA noemde het door de burgerjury's bedachte concept 'weekendprovincie' in de context van de robuuste ecologische zone. De VVD verwees enkele malen naar het advies van de burgerjury Noord om haar standpunten over de economische ontwikkeling van de Noordoostpolder en over de gewenste duidelijkheid van het onderscheid tussen landbouwgebieden en verwevingsgebieden te ondersteunen. Tenslotte vroeg de SP aandacht voor het "creatieve idee" van de burgerjury om geen-zeurcontracten (ten aanzien van geur, lawaai en hinder) af te sluiten.

Na de vaststelling van de Hoofdlijnnota werd het proces van besluitvorming over het Omgevingsplan ingezet. Het concept kwam in januari 2006 op de agenda van de projectcommissie. In september hield de projectcommissie een hoorzitting met sprekers. Landbouworganisaties en individuele landbouwers ageerden tegen het Oostvaarderswold. In oktober werd het Ontwerp Omgevingsplan besproken in de projectcommissie, gevolgd door besluitvorming in Provinciale Staten op 2 november 2006.

Bij beide gelegenheden werden door fracties evaluerende opmerkingen geplaatst over de burgerjury's. In de projectcommissie merkte de PvdA-woordvoerder op dat hij het experiment met de burgerjury's positief heeft ervaren. "De uitkomsten daarvan waren echter niet verrassend, maar herkenbaar". PvdA-woordvoerder Ruifrok herhaalde dit in de statenvergadering van 2 november:

"De meerwaarde lijkt nu vooral te zitten in het feit dat op een aantal punten meer betrokkenheid en interesse is gewekt, maar de inbreng van de burgerjury heeft in het proces in inhoudelijk zin geen enorme scherpere toegevoegd(...). Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat Provinciale Staten tamelijk terughoudend zijn geweest bij het proces." (notulen, blad 8).

De CDA-woordvoerder Appelman sloot zich hierbij aan. Ook hij sprak in termen van de wenselijkheid om (bij een volgend experiment) "te komen tot scherpere keuzen" (notulen, blad 20). De VVD-woordvoerder mevrouw Blik-de Jong betreurde het dat de burgerjury's voornamelijk aan het begin van het planproces betrokken zijn geweest: "Het is jammer dat de burgerjury's niet ook op het laatst hebben kunnen kijken naar de echte keuzes die overblijven" (notulen, blad 14).

De 'overblijvende echte keuzes' waarop Provinciale Staten zelf hun stempel hebben gedrukt, waren niet talrijk. Een sleutelbesluit was ongetwijfeld die over de ligging van de ecologische zone Oostvaarderswold met vele raakvlakken met verstedelijkingsopgaven, verkeersverbindingen, vliegveld Lelystad en andere inrichtingskwesaties.

De interviews met statenleden gaven een bevestiging dat de adviezen van de burgerjury's nauwelijks of geen doorwerking hebben gehad in de oordeelsvorming van de statenfracties. Een kleine bloemlezing:

"Beleidsinhoudelijk hebben ze geen bijdrage geleverd."

“Ze hebben een zeer geringe rol gespeeld in de oordeelsvorming van de fractie. Delen van de argumenten van de jury zijn wel gebruikt, maar dat was niet zo moeilijk, omdat er geen punten in de adviezen zaten waarmee we het echt oneens waren.”

“De adviezen hebben de meningsvorming van de eigen fractie niet beïnvloed.”

Hier moet direct bijgezegd worden dat, zoals ook blijkt uit het tweede citaat, deze ontbrekende doorwerking niet geweten moet worden aan het feit dat de adviezen door de statenleden naast zich neer zijn gelegd. In zekere zin is juist het tegendeel het geval geweest. Statenleden voelden zich door de adviezen bevestigd in de lijnen die ze zelf aan het uitzetten waren. Maar daarmee was de toegevoegde waarde van de adviezen inhoudelijk wel beperkt. In het kader van dit evaluatieonderzoek is niet gekeken naar de doorwerking die de adviezen mogelijk hebben gehad op de planvorming binnen de provincie. In het interview gaf de ambtelijke projectleider bijvoorbeeld aan dat “wij de uitspraken van de burgerjury's over omgevingskwaliteit zeer waardevol hebben gevonden”. Ook andere geluiden uit de hoek van de professionele planners geven aan dat men de interactie met burgers als erg positief en nuttig heeft ervaren. Het is ook zeer goed voorstelbaar dat de adviezen van de burgerjury's een deel van de totale ‘input’ hebben gevormd waarmee de ambtelijke plannenmakers hebben gewerkt. Het is in elk geval zo dat een belangrijk deel van de inhoud van de burgerjuryadviezen in het uiteindelijke Omgevingsplan is terug te vinden (zie bijlage 4).

Bij de geïnterviewde burgers valt op dat er twee typen reacties naar voren komen. Een deel van de voormalige burgerjuryleden heeft grote twijfels over de doorwerking: “Wat met de adviezen is gedaan, is heel wazig gebleven”. Een ander type burgers vult invloed of doorwerking in door te kijken naar de thema's die in het Omgevingsplan zijn terechtgekomen of zelfs naar wat sinds 2005 in de provinciale media over allerlei vraagstukken naar buiten is gekomen. Met andere woorden, het eerste type burgers vult doorwerking direct in met oorzakelijke werking van de adviezen en heeft dan grote twijfels. Het andere type burgers oordeelt op grond van ‘herkenning’ en komt dan tot een milder oordeel. Aardig is de reactie van een burgerjurylid die de vraag naar invloed of doorwerking in eerste instantie beantwoordde volgens het herkenningsspatroon, maar vervolgens afsloot met de vraag: “Is dit [de vele overkomsten tussen juryadviezen en Omgevingsplan, AE] een gevolg van de juryadviezen? Het antwoord daarop laat ik in het midden”. Verschillende geïnterviewde burgers gaven ook te kennen dat ze (achteraf) het gevoel hebben gekregen dat er al veel vaststond toen ze aan hun werk in de burgerjury's begonnen.

De burgerjuryleden hebben het vastgestelde Omgevingsplan thuisgestuurd gekregen, maar hebben verder geen specifieke feedback gekregen over wat de betekenis is geweest van hun werk.

Hoofdstuk drie

Analyse en discussie

In dit hoofdstuk kijken we terug op een aantal factoren in het proces die naar onze mening een belangrijke invloed hebben gehad op het functioneren van de burgerjury's en de doorwerking van hun adviezen.

We behandelen de volgende thema's:

- de taakverdeling tussen GS en PS met betrekking tot de communicatie met de provinciale samenleving;
- de aan de burgerjury's meegegeven vraagstellingen;
- de aan de adviezen van de burgerjury's toegekende status;
- de doorwerking van de adviezen en de factoren die hierop van invloed zijn geweest.

De taakverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten

In de communicatie met de provinciale samenleving werd via twee lijnen gewerkt: een dialoog met gebiedspartners, waarvoor GS verantwoordelijkheid droegen en een dialoog met burgers, waarvoor PS als opdrachtgever optraden. De gedachte hierachter was kennelijk dat burgers bij uitstek voeding konden geven aan de richtinggevende rol van PS, terwijl GS in een meer onderhandelende rol met gebiedspartners vormgaven aan de planconcepten. Bijna alle fracties gaven in de interviews aan dat zij deze arbeidsverdeling niet voor herhaling vatbaar vinden ⁴. Kennelijk voelden PS zich afgesneden van een belangrijke communicatiearena. Er is inderdaad reden om deze arbeidsverdeling kritisch te bekijken. In het concept 'dialoog met gebiedspartners' lijken twee dimensies door elkaar te lopen, namelijk (1) het onderscheid tussen maatschappelijke organisaties, mede-overheden e.d. aan de ene kant en (individuele) burgers aan de andere kant en (2) tussen informatie- en ideeënuitswisseling enerzijds en onderhandelen anderzijds (zie figuur 1).

Figuur 1: communicatie met de samenleving

	Informatie- en ideeënuitswisseling	Onderhandelen
Maatschappelijke organisaties e.d.	1	2
Burgers	4	3

⁴ Een fractie had minder problemen met deze taakverdeling, ook omdat de informatievoorziening vanuit GS over de dialoog met de gebiedspartners toereikend was. Dit laatste werd door een ander geïnterviewd statenlid juist weer betwist. De informatievoorziening heeft volgens hem 'monistische trekjes' gehad.

Binnen het kader van dualisme valt cel 2 ongetwijfeld onder de verantwoordelijkheid van GS. Cel 2 heeft immers betrekking op het ontwerpen van planconcepten in onderhandelingen met actoren waarvan de provincie afhankelijk is voor het bereiken van haar ambities en doelstellingen ('gebiedspartners').⁵ In het procesontwerp werden voor de 'dialoog met gebiedspartners' echter drie fasen onderscheiden: (1) startbijeenkomsten waarin visies en opgaven op de agenda stonden, (2) dialoog over perspectieven en ontwikkelingsbeelden voor de aan te pakken opgaven en (3) overleg over de te maken keuzes. Dit laatste overleg is het eigenlijke onderhandelen en past dus in cel 2 in de figuur. De twee voorafgaande fasen kunnen als informatie- en ideeënuitswisseling worden gezien. Het is in elk geval zo dat dualisme niets zegt over een arbeidsverdeling tussen GS en PS in termen van *met wie* wordt gecommuniceerd, wel over arbeidsverdeling in termen van het *doel* van de communicatie. De centrale vraag behoort dus te zijn: wie doet wat met de gebiedspartners?

In april 2004 heeft de statencommissie wel een hearing gehouden met de gebiedspartners die in het teken stond van een evaluatie van het toen geldende Omgevingsplan. Daarnaast is er aan het eind van het planproces, in september 2006, een hoorzitting geweest met gebiedspartners en andere insprekers. Fracties hebben uiteraard hun eigen gesprekken gevoerd met gebiedspartners, maar gezamenlijke communicatiemomenten hebben tussen april 2004 en september 2006 niet plaatsgevonden. Naar onze mening is de taakverdeling tussen GS en PS te strikt gehanteerd. Er is geen reden om PS niet ook een rol te geven in de informatie- en ideeënuitswisseling met de gebiedspartners over het nieuwe Omgevingsplan. In de communicatie met gebiedspartners kunnen statenleden immers al gaan werken aan een 'vloer' voor de andere overlegtrajecten. Meer communicatie met de gebiedspartners had de Staten meer in beweging kunnen brengen in hun kaderstellende rol richting GS en in hun omgang met de burgerjury's, zowel bij het formuleren van geschikte vraagstellingen als bij het formuleren van inhoudelijke reacties op de adviezen.

Een van de geïnterviewde statenleden gaf aan dat een van de redenen waarom de fracties hun standpuntbepaling over de burgerjuryadviezen zo voor zich hadden uitgeschoven, was, "dat ze nog niet met maatschappelijke organisaties hadden gesproken". Wij kennen aan deze lezing enige waarde toe, zonder de Staten hiermee vrij te pleiten van hun eigen verantwoordelijkheid hiervoor. Gekozen politici zijn vaak geneigd om in projecten van burgerparticipatie hun standpunten over de participatieresultaten voor zichzelf te houden tot aan de besluitvorming over het door het dagelijks bestuur ingediende beleids- of planontwerp, een voor burgers frustrerende gang van zaken (zie bijvoorbeeld Edelenbos en Monnikhof, 2001). Maar het procesontwerp is geen neutrale factor in dit opzicht. Politici kunnen worden geprikkeld tot meer beweging.

De vraagstellingen

Welke vraagstellingen hadden de burgerjury's meegegeven moeten worden? We dienen deze vraag eerst te benaderen vanuit het perspectief van de burgers.

Er hadden zich 278 burgers aangemeld om aan de burgerjury's deel te nemen. Deze burgers waren gemotiveerd om over de problemen in de provincie mee te praten. Wat dit betreft, is de provincie Flevoland enigszins 'bijzonder'. De betrokkenheid bij provinciale problemen is misschien minder groot bij mensen die recent vanuit bijvoorbeeld de Randstad naar Almere zijn verhuisd, maar er is een aanzienlijke groep bewoners die 'hun' provincie hebben zien groeien van 'niets' naar wat het nu is. Bovendien, zoals een van de geïnterviewde burgers die al wat langer in Flevoland woont, aangaf: "het is redelijk duidelijk wat de problemen zijn in deze provincie".

⁵ Een interessant aspect van de figuur is dat daarin ook een plek is voor gewone burgers in de rol van 'gebiedspartners' (cel 3). Dit is vaak aan de orde in stedelijke projecten, waarbij burgers worden uitgenodigd een eigen bijdrage te leveren aan de leefbaarheid en veiligheid.

In dit perspectief was het niet echt problematisch dat de vraagstellingen primair vanuit de kaderstellende rol van Provinciale Staten waren geformuleerd. In de jury's zaten burgers die bereid waren "breed te kijken", zoals een van hen het uitdrukte. Wat veeleer kan worden betwijfeld is of met de gegeven vraagstellingen het beste uit de burgerjury's is gehaald wat met deze werkvorm mogelijk was geweest. Burgerjury's functioneren het beste bij een geconcentreerde vraagstelling, een 'puzzel', met de volgende kenmerken:

- het gaat om een redelijk afgebakend concreet probleem;
- het probleem heeft tegelijkertijd een behoorlijke complexiteit (de burgerjury moet zijn tanden erin kunnen zetten);
- er moet voldoende verschil van mening over bestaan in de relevante samenleving om een pittige discussie mogelijk te maken;
- de geformuleerde vraagstelling is open. De politieke opdrachtgever mag wel randvoorwaarden stellen aan een oplossing, maar die moeten vooraf helder worden gecommuniceerd.

In de burgerjury Noord heeft wel een zekere toespitsing plaatsgevonden op een dergelijk thema, namelijk 'Wat te doen met de vrijkomende boerenerven?' Een ander voorbeeld van een geschikte puzzel voor de burgerjury zou de problematiek van de windmolens kunnen zijn geweest. In het licht van de bovengenoemde kenmerken kan de nodige kritiek worden geleverd op de vraagstellingen die aan de burgerjury's zijn meegegeven. Zo waren de vraagstellingen die voor de tweede adviesronde aan de jury Oost werden meegegeven, nogal abstract en ze dreigden de burgerjury volkomen te overvragen. Dat de jury zelf de vraagstelling reduceerde tot de twee eerste vragen was dan ook zeer terecht. Toch maakt het juryrapport ook binnen deze gereduceerde vraagstelling een versnipperde indruk (zie bijlage 4). Een van de leden (en woordvoerders) van de burgerjury-Oost gaf in het interview aan dat er teveel onderwerpen op de agenda stonden, waardoor verschillende onderwerpen met onvoldoende diepgang in de jury besproken werden. Naast de vier genoemde voorwaarden moet de politieke opdrachtgever niet zelf al een uitgesproken voorkeur hebben voor een bepaalde oplossing. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat de vraag 'Moet het vliegveld Lelystad uitbreiden?' niet geschikt zou zijn geweest. Dit impliceert tenslotte ook dat de politieke opdrachtgever bereid moet zijn de oplossing over te nemen als die binnen de gegeven randvoorwaarden valt.⁶

De aan de adviezen toegekende status

Er lag bij de aanvang van het burgerjuryproces een formulering van wat de status van de adviezen zou zijn in de uiteindelijke besluitvorming. Deze hield in dat de statenleden zouden "worden uitgedaagd om aan te geven wat zij met de adviezen zouden gaan doen, waarom wel en waarom niet" (Nota Commissie, 21-09-2007). In de speech die het statenlid Ton Leijten, voorzitter van de projectcommissie, hield bij de installatie van de burgerjury's, werd het werkwoord 'raadplegen' gebruikt. Ook indiceerde hij dat het de bedoeling was dat de fracties iets met de gegeven oordelen zouden gaan doen. Deze laatste formulering sluit aan bij die in de Nota Commissie. In de vervolgbijeenkomst over de eerste adviezen spraken commissieleden in termen van 'serieus bekijken' en 'meenemen', woorden die ook bij de geïnterviewde burgers zijn blijven hangen. In de interviews met statenleden komt in dit verband een interessant interpretatieprobleem om de hoek kijken dat de doorwerking van de adviezen parten kan hebben gespeeld.

⁶ Als een burgerjury het eens wordt over een aantrekkelijke oplossing binnen iets verruimde randvoorwaarden, moet hiervoor openheid zijn.

We citeren hieronder uit twee interviewverslagen:

“Er was dus geen commitment van de fractie om de resultaten over te nemen, wel om ze serieus te bekijken.”

“Je moet dan naar de burger toe duidelijk maken wat reële verwachtingen zijn. Wel dat de resultaten serieus worden genomen, maar niet dat de resultaten zeker verwerkt zullen worden (het is mogelijk dat de resultaten niet verwerkt worden).”

De voorstelling van zaken is dat er maar twee ‘positieve’ mogelijkheden zijn: ‘serieus nemen’ of ‘overnemen’, dan wel ‘serieus nemen’ of ‘verwerken’.

In de bestuurskunde (en ook steeds meer in de bestuurspraktijk) wordt een participatieladder gehanteerd die verschillende niveaus aangeeft van het gewicht dat de resultaten van burgerparticipatie kunnen hebben in de politieke besluitvorming (figuur 2).

**Figuur 2: niveaus van omgaan met de resultaten van burgerparticipatie door de politiek (Ede-
lenbos en Monnikhof, 2001)**

Meebeslissen	de politiek formuleert kaders en toetst de resultaten hieraan
Coproductie	de politiek verbindt zich aan de resultaten, maar kan daarin wel nog selecteren en bewerken
Advisering	de politiek verbindt zich aan een volwaardige rol van de resultaten in de eigen besluitvorming, kan hiervan afwijken, maar alleen met zwaarwegende argumenten
Raadpleging	resultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek kan er naar eigen bevinding mee omgaan

Bij meebeslissen en coproductie wordt het politiek primaat van de politieke besluitvormers ingeperkt. Meebeslissen houdt in dat de politiek randvoorwaarden meegeeft en dat als de deelnemers het eens worden over een oplossing, een toetsing door de politiek aan deze randvoorwaarden volstaat. Valt deze toetsing positief uit, dan nemen de besluitvormers de resultaten over. Bij coproductie werken overheid, burgers en andere partners gezamenlijk aan een voorstel. De politiek verbindt zich aan de resultaten, maar kan nog wel een zekere selectie en bewerking hierin aanbrengen, mits de resultaten herkenbaar blijven in het eindbesluit. Bij advisering en raadpleging behoudt de politiek het volledige politieke primaat, met dit verschil dat bij advisering de politiek zwaarwegende argumenten moet hebben als ze van de resultaten wil afwijken. Bij raadpleging is er alleen sprake van ‘serieus bekijken’ door de politiek.

Op welke trede men inzet, is in principe een politiek-bestuurlijke keuze. In de bestuurskundige literatuur wordt ‘raadplegen’ echter niet geschaard onder echte ‘interactiviteit’ (Pröpper, 2003). Bij de inzet van het stevige instrument burgerjury is raadpleging een te laag ambitieniveau voor de status van de resultaten. Er zou dan tenminste sprake moeten zijn van ‘advisering’, in feite van wat in het bestuurlijke spraakgebruik ‘zwaarwegende advisering’ wordt genoemd. De formulering in de Nota Commissie zou men ook zo kunnen lezen, zij het dat men de formule “statenleden zullen worden uitgedaagd” niet kan opvatten als een echt commitment.

Overigens hebben de burgers geen enkele moeite gehad met het vooruitzicht dat de adviezen niet ‘doorslaggevend’ zouden zijn. De burgers hebben in dit opzicht een realistisch verwachtingspatroon. Een van de burgers herkende wat hij noemde een soort “ontmoedigingsbeleid” op dit punt bij de provincie, maar had hiermee geen moeite. Sommige geïnterviewde burgers gaven aan dat ze bij het begin van het proces wel naar voren hebben gebracht dat “alleen luisteren” niet voldoende zou zijn. Wellicht dat de volgende uitspraak van een lid van de burgerjury-Noord de houding van de meeste burgers het beste karakteriseert: “Je doet je neus dicht en springt het water in. Je gaat ervan uit dat er integer met de adviezen zal worden omgegaan.”

De doorwerking van de adviezen

Doorwerking van adviezen wil zeggen dat de adviezen in de besluitvorming worden gebruikt. Dat hoeft niet persé overnemen te zijn. Als (zwaarwegende) advisering de vooraf toegekende status is, dan is afwijken of zelfs verwerpen van de adviezen, mits met zwaarwegende argumenten, een legitieme vorm van ‘doorwerking’.

Bij de burgerjury’s Omgevingsplan is doorwerking ertoe beperkt gebleven dat de statenleden kennisgenomen hebben van de adviezen, vervolgens geconstateerd hebben dat de adviezen geen aanknopingspunten bevatten om anders met de inhoudelijke materie om te gaan dan ze toch al bezig waren te doen, en verder met de adviezen weinig tot niets hebben gedaan. Soms hebben fracties bij de discussies in de projectcommissie en de voltallige Staten wel naar onderdelen uit de adviezen verwezen. Gezien de investering in het instrument burgerjury is dit een wat magere opbrengst, al is het feit dat statenleden zich konden ‘spiegelen’ aan de oordeelsvorming door gewone burgers op zichzelf positief.

Wat zijn de oorzaken van deze beperkte doorwerking? In de eerste plaats noemen we *het functioneren van de politiek*. Provinciale Staten hebben hun oordeelsvorming over het Omgevingsplan steeds vooruitgeschoven. Van beïnvloeding in termen van richtinggevende uitspraken *tijdens* het planproces, wat volgens het procesontwerp vooral bij de behandeling van de Hoofdlijnennota had moeten gebeuren, is nauwelijks sprake geweest. In de interviews en ook in de vergadering van de projectcommissie van 17 januari 2007 waarin de statenleden terugkeken op het proces, werd dit door verschillende statenleden ook min of meer toegegeven:

“De politici hebben heel weinig sturing gegeven op hoofdlijnen. Fracties hadden hun eigen agenda van kernonderwerpen. Een van de belangrijkste was het OostvaardersWold.”

“Beïnvloeding door PS vond plaats via de Hoofdlijnennota en het Verkeer- en Vervoersplan, maar in feite hebben de ‘speerpunten’ uit het Omgevingsplan heel weinig gespeeld in Provinciale Staten.”

“Tijdens het proces zijn er momenten van ijking en bijstelling geweest; achteraf gezien hadden die momenten meer structureel onderdeel van het proces moeten zijn.”

Daardoor konden de adviezen van de burgerjury’s ook niet ‘landen’ op de manier, zoals in het procesontwerp was beoogd.

Leden van Provinciale Staten acteren in een politiek systeem. Dat levert spanningen op met burgerparticipatie. Deze ‘eigen logica’ van het politieke systeem kan overigens verschillend worden uitgelegd. Puttend uit de interviews met statenleden:

“Statenleden doen belangenafwegingen in het licht van een bepaalde visie op de samenleving (hogere principes). Fracties zoeken daarbij naar interne consensus. Misschien zouden burgerjury's wel in andere (niet-partijpolitieke) omgevingen kunnen functioneren.”

“Politiek heeft een eigen werkelijkheid. De burgerjury's staken in op visievorming, maar politici zijn gericht op het doorhakken van knopen, zoals bij de besluitvorming over de ligging van het Oostvaarderswold het geval is geweest.”⁷

De eerste zienswijze lijkt erop neer te komen dat elke wat zwaardere vorm van burgerparticipatie onverenigbaar zou zijn met de representatieve democratie. Het tweede citaat lijkt een specifieke verklaring te kunnen geven voor het patroon van vooruitschuiven van standpunten. Pas als het er echt op aankomt, bij het doorhakken van knopen, komen politici in beweging. Bij de eerste visie willen wij de kanttekening plaatsen dat de verbinding tussen kiezers en gekozenen bij de provincies toch wel erg dun is. Provinciale Staten zouden burgerparticipatie dan ook kunnen aangrijpen om hun volksvertegenwoordigende functie te versterken. Het is heel wel mogelijk om 'zachte koppelingen' tot stand te brengen tussen partijpolitieke visies en resultaten van burgerparticipatie.

In de tweede plaats vertoonde *het procesontwerp* van de burgerjury's enkele tekortkomingen. Voor de communicatie tussen de burgerjury's en de statencommissie werd een veel te formele werkwijze gevolgd die een intensievere, inhoudelijke communicatie in de weg heeft gestaan. Voor vervolgprouwen zou een meer informele werkwijze ('met de benen op tafel') gekozen kunnen worden. Dat kan overigens alleen lukken als statenleden tegenover elkaar niet die extreme angst hebben om 'het achterste van hun tong te laten zien'. Hierboven suggereerden we al dat als statenleden meer en vroegtijdiger kunnen communiceren met gebiedspartners, ook voor de communicatie met participerende burgers betere voorwaarden worden geschapen.

Dan is het vervolgens ook erg belangrijk dat er in het procesontwerp procedurele voorzieningen worden geschapen die waarborgen dat de juryadviezen ook in de latere procesfasen, vooral bij de voorbereiding van de uiteindelijke besluitvorming, een rol blijven spelen. Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn het opstellen van een notitie van beslispunten op basis van de adviezen, of de afvaardiging van een meelesgroep van burgerjuryleden bij de opstelling van conceptversies van het Omgevingsplan.

In de derde plaats lijkt ook *het karakter van de adviezen* de doorwerking in de weg te hebben gestaan. In de interviews gaven statenleden aan dat de adviezen "een bepaalde scherpte misten" en "te vrijblijvend waren en onvoldoende toegesneden op de dilemma's die spelen". Ook waren de adviezen "niet eenduidig". De verdeeldheid van de jury's op verschillende belangrijke thema's gaf ook in dit opzicht vooral een bevestiging dat wanneer burgers zich met een beleidskwestie bezighouden hetzelfde type meningsverschillen naar voren kan komen als in discussies tussen politici. In termen van doorwerking hoeft dit laatste overigens niet veel uit te maken. Eenstemmige adviezen kunnen weliswaar meer gewicht krijgen. Maar ook bij verdeelde adviezen kunnen politici een eigen, politiek herkenbare, selectie en bewerking van de adviezen maken.

De vervolgvraag is welke factoren tot die ontbrekende scherpte van de adviezen zouden kunnen hebben geleid. We noemen de volgende punten die (vooral in combinatie) een rol kunnen hebben gespeeld:

⁷ Hierbij werd op het laatste moment, in de besluitvormende bijeenkomst van de Staten op 2 november 2006, een compromis gesloten dat karakteristiek is voor de werking van politiek in de vertegenwoordigende democratie.

- de aard van de vraagstellingen: we zijn hierop al uitvoerig ingegaan. De vraagstellingen hebben de aandacht versnipperd waardoor onvoldoende diepgang kon worden bereikt. De opmerking van een statenlid dat de vraagstellingen (te) ‘veilig’ waren, kan in dit verband ook nog eens worden herhaald;
- de aard van de externe informatievoorziening: sommige statenleden hebben opgemerkt dat de jury’s vooral vertegenwoordigers van de ‘gevestigde orde’ hebben ondervraagd. Of voldoende ‘tegendraadse’ geluiden zijn gehoord via onafhankelijke deskundigen kan door ons moeilijk worden beoordeeld. Deze statenleden wezen op het bestaan van plaatselijke milieugroepen die visies hebben die relevant zijn voor provinciaal beleid. Dit type organisaties is inderdaad niet gehoord;⁸
- de formulering van de adviezen: de adviezen werden opgesteld door de VU-begeleiding in een onzes inziens vrij ambtelijke taal. Met het oog op doorwerking is het begrijpelijk dat men op deze wijze een brug probeerde te slaan naar de ‘wereld van het beleid’, maar men kan hierin doorschieten met als gevolg dat de adviezen weinig (politieke) aandacht naar zich toetrekken. Het is ons subjectieve oordeel, maar na de juryrapporten te hebben gelezen, denken we dat dit inderdaad het geval is geweest. Men kan hierin echter onmogelijk een doorslaggevende factor zien.

8 Hierbij moet worden aangetekend dat de organisatie Natuur en Milieu Flevoland die was uitgenodigd door de burgerjury Oost niet opkwam.

Beantwoording van de evaluatievragen

In dit hoofdstuk behandelen we de evaluatievragen die ons door Provinciale Staten zijn meegegeven. Drie vragen hebben we hieraan zelf toegevoegd, namelijk over de kwaliteit van de vraagstellingen, de kwaliteit van de discussie binnen de jury's en de verantwoording (richting burgerjuryleden) over de verwerking van de adviezen. Omdat we in het vorige hoofdstuk al uitvoerig zijn ingegaan op de vraagstellingen, voegen we hieronder alleen de beantwoording van de twee andere punten toe.

Representativiteit

Volgens de formule van de burgerjury worden de deelnemers geworven via een aselechte steekproef uit de bevolking of anders zo geselecteerd dat de jury representatief is voor de bevolking. In dit laatste geval wordt gekeken naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en afkomst. In dit geval werden de jury's samengesteld uit mensen die zich hadden aangemeld, zodat een nadere selectie moest plaatsvinden. Uit een vergelijking van de samenstelling van de burgerjury's en de bevolkingsopbouw van Flevoland komt het volgende beeld naar voren (tabel 1).

Tabel 1: vergelijking samenstelling burgerjury's en bevolkingsopbouw provincie Flevoland (in procenten) Bron: percentages gereconstrueerd op basis van Lavrijsen (2005, p. 18)

	Deelname aan de jury's	Aandeel in bevolking
geslacht		
man	50	50
vrouw	50	50
leeftijd		
18-30	17	21
30-40	29	24
40-50	19	23
50-65	23	20
65+	12	12
onderwijsniveau		
lager	30	40
middelbaar	40	40
hoger	30	20
afkomst		
autochtoon	90	80
allochtoon	10	20

Gezien het beperkte aantal deelnemers (41) zijn de verschillen in de leeftijdsopbouw niet noemenswaard. Wel is er een zekere oververtegenwoordiging in de jury's te constateren van hoogopgeleiden en een ondervertegenwoordiging van laagopgeleiden. Verder is er een ondervertegenwoordiging van Flevolandse van allochtone afkomst. In de jury Oost was, volgens geïnterviewde burgers, geen enkele allochtoon vertegenwoordigd.

In de interviews werd door een enkel statenlid (en in de projectcommissie op 24 maart 2004 ook door de VVD en GroenLinks) een kanttekening geplaatst bij de selectiecriteria. Zo zouden er te weinig ondernemers in de jury's hebben gezeten. Het opnemen van burgers op grond van een dergelijke specifieke maatschappelijke positie is echter in strijd met de burgerjuryformule. Bovendien maakt elke toevoeging van een selectie criterium het steeds lastiger om representativiteit te bereiken (in groepen van elk 15 burgers). Overigens waren de jury's in vele opzichten zeer gemêleerd. Een interessant onderscheid dat vooral in de jury's Oost en Zuid een rol heeft gespeeld, zijn de verschillende perspectieven van bewoners die al enkele tientallen jaren in de polders wonen en nog de pioniersfase hebben meegemaakt en die van nieuwkomers die relatief kort in de provincie wonen. De pioniers voelen een bijzondere betrokkenheid bij 'hun' polder.

Tenslotte, in een opzicht waren de jury's niet representatief. Omdat de selectie plaatsvond onder vrijwillige aanmelders waren de politieke betrokkenheid en het politieke zelfvertrouwen onder de burgerjuryleden significant hoger dan gemiddeld onder de bevolking het geval is (Lavrijsen, 2005).

Deskundigheid

Een volgende evaluatievraag van Provinciale Staten was of de burgerjury's 'voldoende deskundig' waren voor het uitbrengen van een onderbouwd advies naar aanleiding van de vragen van de projectcommissie. We hebben deze vraag herleid tot kennis- en informatievoorziening. Door een enkel statenlid is in de interviews de vraag opgeworpen of men deelnemers niet ook zou moeten selecteren op 'kwaliteit', al voegde hij hier direct aan toe niet te weten hoe dat zou moeten. Bij de selectie is gestreefd naar representativiteit, ook naar opleidingsniveau.

Uit de ervaringen met burgerjury's in het buitenland komt echter naar voren dat de leden heel snel leren en ook een ingewikkeld onderwerp zich verbazingwekkend snel eigen maken (Dienel, 2002). Dit is ook in de jury's over het Omgevingsplan gebleken. Als er een aspect is, waarover de geïnterviewde statenleden zich positief uitspreken, dan is het wel over de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen, uit discussies tussen 'leken' geschreven. Ook al zijn er verschillen in 'deskundigheid' waarneembaar geweest tussen individuele juryleden, het deskundigheidsniveau van de jury's als geheel was goed.

Er is vanuit de statenleden een kanttekening geplaatst. Burgers zijn vaak niet goed genoeg op de hoogte van allerlei regelgeving, randvoorwaarden, mogelijkheden van de provincie om gedrag van gemeenten te beïnvloeden enzovoort. Of dit een probleem is, hangt overigens af van de opdracht die je de burgerjury's meegeeft. Je kunt ze de ruimte geven om 'voorbij' de bestaande randvoorwaarden te denken, maar dit heeft wel weer het risico dat de verwachtingen te hoog gespannen worden in termen van realisering van de adviezen.

De juryleden zelf zijn zeer te spreken over de kennis- en informatievoorziening, en over de rol van de VU-begeleiding hierbij. Er is geen enkele reden om de vraag naar de deskundigheid van de burgerjury's niet in positieve zin te beantwoorden.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de jury's werd in de eerste plaats geborgd via de selectie van de deelnemers (zie boven). Vanuit maatschappelijke partijen zijn twee pogingen gedaan om invloed uit te oefenen op de jury's. Intern was de afspraak gemaakt dat als een jurylid met een dergelijke poging zou worden geconfronteerd, hij of zij daarvan eerst melding zou maken in de groep om dan een gemeenschappelijke lijn te trekken. De ene poging was een vraag aan de burgerjury om 'langs te komen'. Hierop is gereageerd dat juryleden dat pas zouden kunnen doen nadat de jury haar werk had afgesloten. De andere poging betrof een verzoek aan de VU-begeleiding om de adressenlijst beschikbaar te stellen. Hierop is afwijzend gereageerd.

Ambtelijke ondersteuning

De vraag of de ambtelijke ondersteuning adequaat was (kwalitatief en kwantitatief) hebben we gesteld aan de VU-begeleiding van de burgerjury's. Het antwoord was zonder meer positief. Ondersteuning werd geboden vanuit de griffie, de projectleiding en betrokken afdelingen. Er was grote bereidheid tot medewerking. Op verzoek was er bijvoorbeeld altijd bereidheid bij medewerkers om als 'resource person' op te treden voor de jury's (ook in het weekend). Ook door geïnterviewde burgers zijn (uitsluitend) positieve opmerkingen gemaakt over de ambtelijke ondersteuning.

Kwaliteit van de discussie binnen de burgerjury's

De discussies binnen de burgerjury's zelf zijn goed verlopen. De jury's ontwikkelden een goede werksfeer en saamhorigheid. De begeleiding door de Vrije Universiteit kan als zeer goed worden aangemerkt. Met de vraagstellingen die aan de burgerjury's waren meegegeven, konden de jury's redelijk uit de voeten. Wel hebben de vraagstellingen de aandacht van de jury's over teveel onderwerpen versnipperd. Hoewel de burgerjury's zelf naar toespitsingen hebben gezocht, heeft de diepgang van de discussie onder de vraagstellingen toch enigermate te lijden gehad.

Bijdrage aan de communicatie met burgers over het Omgevingsplan

De bijdrage van de burgerjury's aan de communicatie met burgers over het Omgevingsplan is, buiten de kring van de burgerjury's zelf, gering geweest. Aandacht hiervoor is belangrijk omdat de participatie beperkt is tot een kleine groep mensen en er dus een verantwoordingsprobleem kan ontstaan naar de bredere samenleving. Noodzakelijk is om een communicatieplan te maken voor het uitdragen van het werk van de burgerjuryleden via de provinciale media. Er moet daarbij een balans worden gevonden tussen de basisformule van burgerjury's die inhoudt dat zij in een zekere beslotenheid hun werk doen en het uitgangspunt van openheid naar de provinciale samenleving. Publiciteit moet in elk geval betrekking hebben op de adviezen die zijn uitgebracht. Dit kan ook een bijdrage leveren aan de doorwerking. Smith (2000) doet de suggestie om de media uit te nodigen bij de presentatie van de adviezen, en zelfs bij de bevragsingsbijeenkomsten. Ook kan worden gedacht aan allerlei ondersteunende activiteiten, bijvoorbeeld op scholen, Lagerhuisachtige debatactiviteiten en het aanbieden van aantrekkelijke interactieve visualisatiesoftware op de provinciale website. Overigens is uit de interviews soms wel naar voren gekomen dat individuele juryleden hun werk hebben uitgedragen in hun persoonlijke netwerken.

Discussie over en gebruik van de adviezen in de statencommissie

Na alles wat hierover in de vorige hoofdstukken naar voren is gekomen, kunnen we hier volstaan met een conclusie. De besprekingen van de adviezen in de projectcommissie zijn te oppervlakkig geweest en hadden vaak een technisch karakter. De setting van deze bijeenkomsten was te formeel. Er was te weinig mogelijkheid voor echte communicatie tussen statenleden en burgerjuryleden.

Het gebruik van de adviezen in de statencommissie is zeer beperkt gebleven. De statenleden hebben kennisgenomen van de adviezen, hebben vervolgens geconstateerd dat de adviezen geen aanknopingspunten bevatten om (ook op specifieke onderwerpen) anders met de inhoudelijke materie om te gaan dan ze toch al bezig waren te doen, en hebben verder met de adviezen weinig tot niets hebben gedaan. Soms hebben fracties bij de discussies in de projectcommissie wel naar onderdelen uit de adviezen verwezen.

Invloed op meningsvorming van de statencommissie over specifieke onderwerpen

Een van de evaluatievragen was of de burgerjury's de mening van de statencommissie over inhoudelijke onderwerpen hebben beïnvloed. Uit de interviews onder de statenleden komt een ondubbelzinnig antwoord naar voren: dat is niet het geval geweest.

Invloed op besluitvorming van Provinciale Staten over het Omgevingsplan

De adviezen van de burgerjury's hebben eigenlijk alleen een 'bevestigende functie' voor de statenleden vervuld. Ze hebben de statenleden niet geattendeerd op belangrijke discrepanties tussen meningsvorming van gewone burgers en meningsvorming van provinciale politici. Men zou dit feit eventueel nog kunnen karakteriseren als 'invloed'. Het is ook niet zo geweest dat de statenleden de adviezen naast zich neer hebben gelegd. Om in het kader van deze conclusie nog een statenlid te citeren:

"Ik weet niet wat er gebeurd zou zijn als er standpunten in de adviezen hadden gezeten die ons tegen de haren hadden ingestreken."

Vergelijking tussen de inhoud van de adviezen en het Omgevingsplan

We hebben de inhoud van de negen juryadviezen vergeleken met de inhoud van het Omgevingsplan. De vergelijking is opgenomen in bijlage 4. De conclusie die uit deze analyse kan worden getrokken, is dat het Omgevingsplan in vrij grote mate aansluit bij de adviezen van de burgerjury's.

Tevredenheid bij de voormalige burgerjuryleden

De geïnterviewde juryleden is gevraagd met welke gevoelens ze op hun deelname terugkijken, of ze het idee hadden met iets nuttigs bezig te zijn geweest en of ze deelname iemand anders zouden aanraden of afraden. Alle geïnterviewden kijken met positieve gevoelens op hun deelname terug. Vooral de positieve sfeer, de goede discussies, in een zo gemêleerd gezelschap, zijn verschillende malen genoemd. Wat betreft het nut maken ze meestal al gevraagd een onderscheid tussen ‘nut voor mijzelf’ en ‘nut in termen van invloed’. Over het ‘nut voor mijzelf’ is men zonder voorbehoud positief. De burgerjuryleden geven aan veel te hebben geleerd. Ze hadden niet gedacht dat je bezighouden met ‘beleid’, met ‘concepties’ voor oplossingen van maatschappelijke problemen, zo boeiend kan zijn. Over het nut in termen van invloed op het Omgevingsplan zijn verschillende juryleden echter sceptisch.

Bij de opzet van de burgerjury’s hebben sommige juryleden kritische kanttekeningen geplaatst. De opzet zou “geconcentreerder” moeten zijn, met meer ruimte voor diepgang in de discussie en met “uitlokking van tegengas om het debat te stimuleren”. Een enkeling trekt de conclusie dat hij er niet meer aan zou beginnen en het een ander ook niet zou aanraden.

Verschillende juryleden, tenslotte, maken de kanttekening dat de provincie zorgvuldiger moet omgaan met het feit dat juryleden onkosten moeten maken om op allerlei plekken in de provincie aanwezig te zijn. Inderdaad is het niet ongebruikelijk bij burgerjury’s om de deelnemers een onkostenvergoeding of zelfs een dagvergoeding te geven. Een dergelijke bijdrage heeft niet alleen een materiële, maar ook symbolische betekenis (Dienel, 1992, p. 82).⁹ Er namen ook burgers met een laag inkomen aan de burgerjury’s deel.

Verantwoording over de verwerking van de juryadviezen in het Omgevingsplan

De burgerjuryleden hebben het vastgestelde Omgevingsplan thuisgestuurd gekregen, maar hebben verder geen specifieke feedback gehad over hoe de adviezen zijn verwerkt. Omdat in het procesontwerp was voorzien dat Provinciale Staten zouden aangeven wat men met de oordelen van de jury’s zou gaan doen, waarom wel en waarom niet, is deze (nog) ontbrekende verantwoording als een manco aan te merken.

⁹ Bij een burgerjuryexperiment in de gemeente Den Haag in 2004 werd een dagvergoeding gegeven van 50 Euro (Gemeente Den Haag, 2005). Overigens was dit experiment met ‘burgeradvieskringen’ primair gebaseerd op het concept van de *Planungszelle*, de Duitse variant van burgerjury’s (Dienel, 1992).

Burgerjury's over het Omgevingsplan: een juiste keuze?

Deze vraag heeft twee aspecten:

1. Was de burgerjury geschikt als vorm voor burgerparticipatie over het Omgevingsplan?
2. Was de koppeling van de burgerjury's aan Provinciale Staten een juiste keuze?

Vooropgesteld moet worden dat de burgerjury een van de mogelijke opties is voor het betrekken van burgers bij beleid. De geschiktheid van een bepaalde vorm van burgerparticipatie hangt af van wat bestuur en politiek met burgerparticipatie trachten te bereiken. Globaal gesproken, heeft de burgerjury de volgende voor- en nadelen:

Voordelen:

- Er kan een relatief grote diepgang worden bereikt.
- Het instrument is geschikt voor het genereren van een frisse burgervisie op een probleem.
- Met een goede procesbegeleiding kan gelijkwaardigheid worden bereikt tussen de inbreng van de verschillende deelnemers en is het bereiken van consensus relatief gemakkelijker.
- Er kan goed worden gestuurd op representativiteit, mits het aantal criteria hiervoor niet te groot is.

Nadelen:

- Het 'participatieve effect' is beperkt tot een kleine groep mensen.
- Het instrument is op zichzelf minder geschikt voor het bereiken van draagvlak in de bredere samenleving.
- Het instrument kan een verantwoordingsprobleem scheppen naar de bredere samenleving.

Uit dit evaluatieonderzoek kan niet de conclusie worden getrokken dat de burgerjury in het kader van het Omgevingsplan geen geschikt instrument zou zijn. Toch zou bij toekomstige trajecten beter gekeken moeten worden naar een formule waarin de voordelen van de burgerjury het beste tot hun recht kunnen komen. Naar onze mening moet dan vooral gekeken worden naar de vraagstellingen. Redelijk concrete problemen, maar met een zekere complexiteit ('puzzels'), zijn voor de burgerjury het meest geschikt.

De burgerjury kan worden gecombineerd met andere participatievormen, voor andere typen probleemstellingen. Deze andere participatievormen kunnen de burgerjury ook ondersteunen. Ook een internetforum kan daarbij passen.

In principe is ook de koppeling van de burgerjury's aan Provinciale Staten geen verkeerde keuze geweest. Als vuistregel kan worden gehanteerd dat indien de burgerjury is bedoeld om het werk van de planners bij te sturen en te verbeteren een koppeling aan GS meer voor de hand ligt. Als de burgerjury's zijn bedoeld om oplossingen te formuleren voor maatschappelijke problemen (de hierboven genoemde 'puzzels'), dan komt eerder een koppeling aan PS in aanmerking (Dienel, 1992, p.132). PS kunnen dan een soort 'peetvaderrol' vervullen richting GS.

Het is dan wel des te belangrijker dat de statenleden hun politieke primaat niet alleen aan het eind van het proces (bij de uiteindelijke besluitvorming), maar ook aan het begin en tijdens het proces (in een 'vormende' rol) uitoefenen (Edelenbos 2004). Bij het Omgevingsplan hebben de Staten zichzelf gemarginaliseerd door hun oordeelsvorming en standpuntbepaling voortdurend vooruit

te schuiven. Maar ook het procesontwerp is hieraan mede debet. Daarom hebben we zoveel vraagtekens gezet bij de taakverdeling tussen GS en PS, waarbij de dialoog met de gebiedspartners onder de verantwoordelijkheid van GS plaatsvond. Meer betrokkenheid in de communicatie met de gebiedspartners had de Staten meer in beweging kunnen brengen in hun kaderstellende rol richting GS en in het omgaan met de burgerjury's, zowel bij het formuleren van geschikte vragenstellingen als bij het formuleren van inhoudelijke reacties op de adviezen.

Voor de provinciale politici zouden drie soorten input bij de strategische besluitvorming over de ruimtelijke omgeving belangrijk moeten zijn: de eigen 'principes' (visie op de samenleving), opvattingen van gebiedspartners en opvattingen van 'gewone burgers'. Voor het inbrengen van de eigen visie op de provinciale samenleving zijn de politici natuurlijk geheel en al zelf verantwoordelijk. Als het goed is moet die vertaalslag gemaakt kunnen worden vanuit de verkiezingsprogramma's. Aan de beide andere vormen van input moet in het procesontwerp voldoende gewicht worden gegeven. Het is dan weer aan de statenleden om vruchtbare ('zachte') koppelingen tot stand te brengen tussen de partijpolitieke visies en de input van gebiedspartners en burgers.

Bij de communicatie tussen PS en gebiedspartners aan het begin van het planproces zou overigens ook al een burgerjury i.o. (in een waarnemende rol) betrokken kunnen zijn.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. De keuze voor burgerjury's als vorm van burgerparticipatie bij het Omgevingsplan was zeker niet onjuist. Wel had het instrument beter kunnen worden benut. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de vraagstellingen die aan de jury's zijn meegegeven: die hadden beter geconcentreerd kunnen worden op (enkele) specifieke thema's.
2. Provinciale Staten zijn met gemengde gevoelens het experiment ingegaan. De burgerjury was niet hun eigen idee geweest. Er was een beduchtheid voor de mogelijke bedreiging die de burgerjury kon zijn voor de eigen rol als volksvertegenwoordiger. Er was zeker ook interesse voor deze nieuwe vorm van burgerparticipatie, maar daaraan gekoppeld leefden ook weer twijfels, bijvoorbeeld over de mogelijk te hooggespannen verwachtingen bij de burgers. Deze aarzelingen, die voortvloeien uit reële spanningen tussen de representatieve democratie en een wat zwaardere vorm van burgerparticipatie, gevoegd bij tekortkomingen bij de politici om met deze spanningen vruchtbaar om te gaan, hebben een schaduw gelegd over het hele proces. Daar staat tegenover dat de politici met dit experiment in het diepe zijn gesprongen, wat waardering verdient en op zichzelf al goede voorwaarden schept voor een leerproces.
3. Het proces binnen de burgerjury's zelf is goed verlopen. De jury's ontwikkelden een goede werksfeer en saamhorigheid. De informatievoorziening was goed verzorgd. De begeleiding door de Vrije Universiteit kan als zeer goed worden aangemerkt. Met de vraagstellingen die aan de burgerjury's waren meegegeven, konden de jury's redelijk uit de voeten. De burgerjury's hadden soms behoefte aan wat meer houvast, maar de gegeven toelichting vanuit de provincie en de VU-begeleiding voorzag hierin. Wel hebben de vraagstellingen de aandacht van de jury's over teveel onderwerpen versnipperd. Ze hadden meer toegespitst moeten worden op enkele specifieke onderwerpen ('puzzels'). In aanbeveling 1 komen we hierop terug.
4. De communicatie over de uitgebrachte adviezen tussen de burgerjury's en de projectcommissie van Provinciale Staten vertoonde gebreken. De vragenrondes verliepen redelijk, na een moeizaam begin, maar hadden toch te weinig diepgang. De formele setting van de bijeenkomsten schiep een te grote afstand tussen de statenleden en de burgerjuryleden. Bovendien hebben de statenleden onvoldoende gereageerd op de inhoud van de adviezen, in termen van oordeelsvorming en standpuntbepaling.
5. De doorwerking van de adviezen in de oordeelsvorming van de projectcommissie en de uiteindelijke besluitvorming van de Staten is zeer beperkt geweest. De statenleden hebben kennisgenomen van de adviezen, geconstateerd dat de adviezen geen aanknopingspunten bevatten om anders met de inhoudelijke materie om te gaan dan ze toch al bezig waren te doen, en hebben verder met de adviezen weinig tot niets gedaan. Soms hebben fracties bij de discussies in de projectcommissie en de voltallige Staten wel naar onderdelen uit de adviezen verwezen.

De adviezen van de burgerjury's hebben daarom alleen een 'bevestigende' functie voor de statenleden vervuld. Ze hebben de statenleden niet geattendeerd op belangrijke discrepanties tussen meningsvorming van gewone burgers en meningsvorming van provinciale politici over het Omgevingsplan. Op zichzelf kan dit overigens ook als een vorm van 'invloed' worden aangemerkt. En dat statenleden hun eigen opvattingen hebben kunnen toetsen aan die van gewone burgers is op zichzelf ook positief. Het is ook niet zo geweest dat de statenleden de adviezen naast zich neer hebben gelegd, wat misschien had kunnen gebeuren als de adviezen in een geheel andere richting waren gegaan dan de opvattingen van de statenleden.

6. De volgende factoren hebben bijgedragen aan de beperkte doorwerking van de adviezen bij Provinciale Staten:

- Provinciale Staten hebben hun eigen oordeelsvorming over het Omgevingsplan steeds vooruitgeschoven. Van beïnvloeding in termen van richtinggevende uitspraken *tijdens* het planproces is niet of nauwelijks sprake geweest. Daardoor konden de adviezen van de burgerjury's ook niet 'landen' op de manier, zoals in het procesontwerp was beoogd.
- Het procesontwerp vertoonde een aantal gebreken. In de eerste plaats was de taakverdeling tussen GS en PS waarbij GS de verantwoordelijkheid kregen over de communicatie met de gebiedspartners en PS de verantwoordelijkheid voor de burgerparticipatie, te sterk aangezet. Deze taakverdeling heeft eraan bijgedragen dat PS hun standpuntbepaling over het Omgevingsplan voor zich uit bleven schuiven tot na de vaststelling van de Hoofdpijnennota. Ook waren onvoldoende procedurele voorzieningen geschapen om de doorwerking van de adviezen in het werk van de projectcommissie te bevorderen. De belangrijkste voorziening die wel was vastgelegd, de 'vervolgbijeenkomsten' van de projectcommissie, waarin het de bedoeling was om tot een standpuntbepaling over de juryadviezen te komen, werden tussentijds geschrapt.
- De adviezen hadden te weinig inhoudelijke scherpte. Dit is in de eerste plaats te wijten aan de vraagstellingen, die te vlak waren en de aandacht van de jury's teveel versnipperden. Hieraan kunnen wellicht worden toegevoegd de te sterke nadruk op de 'gevestigde orde' bij de externe informatievoorziening en de wat vlakke formulering van de adviezen zelf.

7. Een vergelijking tussen de inhoud van de adviezen van de burgerjury's en het vastgestelde Omgevingsplan laat echter veel overeenkomsten zien. Dit kan op verschillende manieren worden verklaard. Het kan zijn dat de bevindingen van de burgerjury's en die van de ambtelijke planners in hoge mate parallel liepen, zonder dat sprake is geweest van invloed van de juryadviezen op het Omgevingsplan. Maar het kan ook niet worden uitgesloten dat de adviezen van de jury's een onderdeel zijn geweest van een 'communicatieve ruimte' waarin onderwerpen, opvattingen en argumentaties circuleerden waaruit de planners hebben geput. In dat geval kan worden geconcludeerd dat de adviezen wel degelijk invloed hebben gehad, maar dan niet zozeer via de oordeelsvorming van Provinciale Staten (wat de bedoeling was), maar eerder rechtstreeks bij de planners van de provincie.

8. Bijna alle geïnterviewde burgers kijken met positieve gevoelens op hun deelname terug. Vooral de goede sfeer, de discussies, in een zo gemêleerd gezelschap, zijn verschillende malen genoemd. De voormalige burgerjuryleden geven aan veel te hebben geleerd. Ze hadden niet gedacht dat je bezighouden met 'beleid', met 'concepties' voor oplossingen van maatschappelijke problemen, zo boeiend kan zijn. Over het nut van hun werk in termen van invloed op het Omgevingsplan zijn verschillende juryleden echter wel wat terughoudend.

Bij de opzet van de burgerjury's hebben sommige burgers kritische kanttekeningen geplaatst. De opzet zou "geconcentreerder" moeten zijn, met meer ruimte voor diepgang in de discussie en met "uitlokking van tegengas om het debat te stimuleren".

Sommige geïnterviewde burgers deden de suggestie om de burgerjury's een vaste plek te geven in de provincie (met roulerend lidmaatschap) als een soort permanente klankbordgroep van gewone burgers voor de provincie.

Aanbevelingen

1. Ook voor komende beleids- en plantrajecten komt de burgerjury als vorm van burgerparticipatie in aanmerking. Wel verdient het aanbeveling om de burgerjury vooral toe te passen voor vraagstellingen, waarbij het instrument de meeste baten oplevert, namelijk open vraagstellingen over concrete problemen met een behoorlijke complexiteit ('puzzels'), waar burgers op grond van hun ervaringskennis een zekere affiniteit mee hebben. De burgerjury kan worden gecombineerd met andere participatievormen, voor andere typen vraagstellingen en oogmerken. De manier waarop de burgerjury bij dit Omgevingsplan heeft gefunctioneerd, in feite als 'klankbordgroep' voor de provinciale planners, is daar een van.
2. Ook de koppeling van de burgerjury aan Provinciale Staten was in principe geen verkeerde keuze. Als vuistregel kan worden gehanteerd dat indien de burgerjury is bedoeld om het werk van de planners te beoordelen en bij te sturen een koppeling aan GS meer voor de hand ligt. Als de burgerjury's zijn bedoeld om (vernieuwende) oplossingen te formuleren voor maatschappelijke problemen (het soort 'puzzels' waarover we hierboven spraken), komt eerder een koppeling aan PS in aanmerking. PS kunnen dan een soort 'peetvaderrol' vervullen richting GS.
Dit betekent overigens dat de burgerjury's, zoals die bij het Omgevingsplan *feitelijk* hebben gefunctioneerd, (achteraf gezien) mogelijk beter bij GS hadden kunnen worden ondergebracht. Dat had het bijkomende voordeel gehad dat GS ook aan PS verantwoording hadden kunnen afleggen over hoe de juryadviezen in het Omgevingsplan waren verwerkt. Maar deze constatering kan niet zonder meer worden omgezet in een aanbeveling! Koppeling aan GS heeft ook het algemene bezwaar dat dan de toch al sterke positie van het ambtelijk apparaat en dagelijks bestuur (ondanks de genoemde verantwoordingsmogelijkheid) verder wordt versterkt.
3. De taakverdeling tussen GS en PS met betrekking tot de dialoog met de provinciale samenleving moet opnieuw worden doordacht. De vraagstelling zou dan moeten zijn: wie doet wat met de gebiedspartners? Onze suggestie is om in elk geval bij de eerste fasen van de dialoog met de gebiedspartners (de evaluatie van het geldende Omgevingsplan, maar ook de formulering van nieuwe opgaven) Provinciale Staten nauw te betrekken.
4. Het procesontwerp met betrekking tot de burgerjury's moet nauwgezet worden toegesneden op de doorwerking van de adviezen in de oordeelsvorming van de Staten.
In het verlengde hiervan kan de suggestie worden gedaan om de status van de adviezen vast te leggen in een gezamenlijk document van de politieke opdrachtgever, de onafhankelijke begeleiding en de jury's. Hierbij dient tenminste sprake te zijn van de status 'advisering' volgens de participatieladder (zie hoofdstuk 3, figuur 2).
5. Het verdient aanbeveling om in een communicatieplan meer aandacht te geven aan het uitdragen van het werk van de burgerjury's via de provinciale media en andere kanalen. Er moet daarbij

een balans worden gevonden tussen de basisformule van burgerjury's die inhoudt dat zij in een zekere beslotenheid hun werk doen en het uitgangspunt van openheid naar de provinciale samenleving. Publiciteit moet in elk geval betrekking hebben op de adviezen die zijn uitgebracht. Dit kan ook een bijdrage leveren aan de doorwerking. Ook kan worden gedacht aan allerlei ondersteunende activiteiten, bijvoorbeeld op scholen, Lagerhuisachtige debatactiviteiten en het aanbieden van aantrekkelijke interactieve visualisatiesoftware op de provinciale website.

Bijlage 1

De voor dit onderzoek meegegeven evaluatievragen van Provinciale Staten

1. Was de burgerjury representatief voor de Flevolandse bevolking?
2. Was de burgerjury voldoende deskundig voor het uitbrengen van een onderbouwd advies naar aanleiding van de vragen van de projectcommissie?
3. Was de onafhankelijkheid van de burgerjury voldoende gewaarborgd door de procesbegeleiding van de VU?
4. In hoeverre heeft de burgerjury de mening van de statencommissie over specifieke onderwerpen beïnvloed?
5. In hoeverre zijn de adviezen daadwerkelijk bij de besluitvorming van de staten over het OPF2 betrokken?
6. In hoeverre is de inhoud van de adviezen terug te vinden in het uiteindelijk vastgestelde plan?
7. Heeft de statencommissie de adviezen voldoende besproken en benut om tot een standpunt te komen met betrekking tot de aangegeven onderwerpen?
8. Is er door het organiseren van de burgerjury voldoende interactie geweest met burgers over het plan/planproces? Was er tijdens het planproces voldoende (interactieve) communicatie met burgers over het planproces? In hoeverre heeft de burgerjury hieraan bijgedragen?
9. Was de ambtelijke ondersteuning adequaat (kwalitatief en kwantitatief)?
10. Hadden de burgerjuryleden het gevoel met iets nuttigs bezig te zijn? Zouden ze het iemand anders aanraden of afraden?

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewden

Voormalige leden van de burgerjury's

Burgerjury Noord

- Mevrouw M. van Boheemen
- De heer G. H. de Jonge
- Mevrouw M. Meys
- Mevrouw F. Neijenhuis
- De heer P. Snijder
- De heer L. Wijnia

Burgerjury Oost

- De heer D. Ten Broeke
- Mevrouw M.G. Daamen-Kramer
- Mevrouw F.F.M. Diderich
- De heer C. D. de Graaf
- De heer J. Hoving
- De heer W. de Lange
- De heer D. van der Meer
- De heer R. van Tuin
- Mevrouw N. Troisfontaine-Penders
- De heer A. Veeman

Burgerjury Zuid

- Mevrouw S. de Graaf
- Mevrouw B. Klompe
- Mevrouw H. Kragtwijk
- De heer E. Pos
- De heer L. Valies
- Mevrouw B. van de Wetering

Voormalige leden van de projectcommissie Omgevingsplan

- De heer J.N.J. Appelman (CDA)
- De heer R.T. van der Avoort (VVD)
- Mevrouw A.E. Blik- de Jong (VVD, thans lid Gedeputeerde Staten)
- De heer M. Bogerd (SGP)
- De heer A.H.R. Leijten (CDA, voorzitter projectcommissie)
- De heer C. Meijer (GroenLinks)
- De heer H. Nijenhuis (D66)
- De heer W.R. Ruifrok (PvdA)
- De heer R.J. Siepel (ChristenUnie)

Overige geïnterviewden

- De heer D. Huitema (toenmalig projectteam Vrije Universiteit)
- De heer E.C. van der Knijff (projectleider Omgevingsplan)
- De heer W.J. Schutte (door de jury-Noord bevroagde deskundige LTO, thans wethouder gemeente Noordoostpolder)
- De heer F. ten Thij (toenmalige procesbegeleider bij de provincie)
- Mevrouw S. van der Vegt (projectsecretaris Omgevingsplan)

Bijlage 3

De aan de burgerjury's door Provinciale Staten meegegeven vraagstellingen

Eerste adviesronde

NOORD

- Welke ruimte moet er zijn voor groei van de dorpen in Noordelijk Flevoland voor woningen en bedrijven?
- Op welke punten mag dit beleid per dorp verschillen?
- Vindt u dit gemeentelijk beleid, of ziet u ook een rol voor de provincie?

OOST

- Welke ruimte moet aan ondernemers worden geboden om nieuwe bedrijven te ontwikkelen in het landbouwgebied en in de randmeerzone?
- Welke grenzen zou u willen stellen aan ontwikkelingen buiten de kernen? Wat vindt u een goed evenwicht tussen recreatie, natuur, wonen en landbouw in dit gebied?
- Vindt u dit een zaak voor gemeenten en ondernemers, of ziet u een rol voor de provincie?

ZUID

- Wat zijn de belangrijkste oplossingen voor de verbetering van de bereikbaarheid in Zuidelijk Flevoland?
- Welke rol ligt er voor de provincie bij het bereiken van oplossingen?
- Moeten voorwaarden gesteld worden op het gebied van bereikbaarheid en/of voorzieningen aan de verdere groei van Almere?

Tweede adviesronde

NOORD

Uitgangspunt van het omgevingsbeleid is dat de unieke landschappelijke kwaliteit moet worden vastgehouden:

- Wat zijn daarin volgens Burgerjury Noord de belangrijkste kenmerken voor de toekomst?
- Aan welke ontwikkelingen moeten volgens de Burgerjury Noord beperkingen worden gesteld, en wat moet juist gestimuleerd worden, om deze kenmerken van de omgevingskwaliteit te bereiken?
- Gelden deze voorwaarden voor de ontwikkeling van de omgevingskwaliteit in de Noordoostpolder ook voor de open gebieden van Oostelijk en Zuidelijk Flevoland?

OOST

- Wat zullen volgens u de belangrijkste kenmerken moeten zijn van de omgevingskwaliteit in het toekomstige Oostelijk Flevoland?
- Wat zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen voor een snelle ontwikkeling van Oostelijk Flevoland tot knooppunt?
- Moeten er gebieden worden aangewezen waar bepaalde economische ontwikkelingen niet, of juist wel mogen?
- Waar en op welke kenmerken moet de provinciale overheid uitdrukkelijk sturen, en waar moet zij juist terughoudend zijn en ruimte laten aan lokale initiatieven en de ondernemingsgeest?
- Wat heeft de ontwikkeling van Oostelijk Flevoland tot knooppunt voor consequentie voor de omgevingskwaliteit in de andere delen van Flevoland?

ZUID

- Welke kenmerken van de omgevingskwaliteit zouden volgens u de ontwikkeling van Zuidelijk Flevoland moeten bepalen?
- Hoe zouden de natuurwaarden en ecologische verbindingen moeten worden gewaarborgd in combinatie met recreatie, bedrijventerreinen, landbouw en woongebieden?
- Hoe beoordeelt u de noodzaak van een reservering voor een nieuwe woonkern ten zuiden van het Horsterwold in de gemeente Zeewolde?
- Hoe ziet u de relatie tussen de omgevingskwaliteit in Zuidelijk Flevoland met die van Oostelijk Flevoland en de Noordoostpolder?

*Derde adviesronde*¹⁰

NOORD

- Ruimtelijke en economische ontwikkeling: Flevoland Noord dient een economische impuls te krijgen, is die daadwerkelijk zichtbaar in de Hoofdlijnennota en deelt de jury de aanpak die Gedeputeerde Staten in deze voorstaan?
- De verweving van functies: hoe dient de verandering van puur landbouwgebied naar gemengd gebied te gaan, waar vindt deze verandering plaats, met welke consequenties en onder welke condities?
- De toekomst van de landbouw: met name het voorstel van GS om landbouwkerngebieden en verwevingsgebieden aan te wijzen en in deze gebieden aan te sturen op een uiteenlopende rol voor de landbouw.
- Saldobenadering: het voorstel van GS om de voorraad natuur in de provincie op peil te brengen en daarmee ruimte scheppen om in lokale situaties natuurwaarden te kunnen aantasten voor belangrijk geachte ontwikkelingen.

OOST

- Verkeer en vervoer: Oost Flevoland zal de komende decennia voor wat betreft infrastructuur en de luchthaven een grote verandering ondergaan, welke consequenties hebben deze ingrepen en in hoeverre steunt de jury het beleid dat wordt voorgesteld door Gedeputeerde Staten?
- Verweving van functies: hoe dient de verandering van puur landbouwgebied naar gemengd gebied te gaan, waar vindt deze verandering plaats, met welke consequenties en onder welke condities?
- De toekomst van de landbouw: [zie burgerjury Noord]
- Saldobenadering: [zie burgerjury Noord]

ZUID

- Infrastructuur en bereikbaarheid: diverse vragen.
- Airport Lelystad: diverse vragen.
- De toekomst van de landbouw: [zie burgerjury Noord]
- Saldobenadering: [zie burgerjury Noord]

10 Voor de derde adviesronde werden thema's gekozen uit de Hoofdlijnennota. Twee onderwerpen werden door de jury's zelf gekozen. Twee andere waren provinciebrede onderwerpen en werden door de organisatie van de burgerjury's geselecteerd in samenspraak met de provincie.

Bijlage 4

Vergelijking tussen de inhoud van de juryadviezen en het Omgevingsplan

De vergelijkingen zijn toegespitst op die onderdelen van de adviezen waarin de keuzes van de jury's worden aangegeven.

Burgerjury Noord

Leefbaarheid en vitaliteit: de toekomst van de kleine kernen in Noord Flevoland (eerste advies)

De centrale vraag in dit advies is welke ruimte er moet zijn voor groei van de dorpen in Noordelijk Flevoland voor woningen en bedrijven.

De jury vindt allereerst dat er meer ruimte moet komen voor wonen en werken in het landelijk gebied en denkt hierbij vooral aan kleinschalige bedrijven met een beperkte verkeersaantrekkende werking, mits landschappelijk goed ingepast.

Dit komt goed overeen met wat in het Omgevingsplan in hoofdstuk 5 (Beleidskader voor het landelijk gebied), paragraaf 5.1 (Vitaliteit van het landelijk gebied, pp. 109-110) is opgenomen, ondermeer waar verwezen wordt naar de beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied.

De jury stelt een aantal randvoorwaarden, namelijk geen extra beperkingen voor de aanwezige landbouw, een plicht tot investeren in ruimtelijke kwaliteit voor nieuwe werkgevers, en noemt het toestaan van intensieve veehouderij onwenselijk.

Het eerste punt is niet terug te vinden, het tweede punt wel in die zin dat in gevallen dat de beleidsregel 'kleinschalige ontwikkelingen' te beperkend blijkt te zijn en het planologisch regime verruimd moet worden, dit alleen kan indien voor het betreffende gebied een kwaliteitimpuls aangetoond kan worden (p. 110). Ten aanzien van de intensieve veehouderij stelt het Omgevingsplan dat die zich binnen grenzen kan ontwikkelen (p. 116). Ten aanzien van de intensieve veehouderij lopen het advies en het Omgevingsplan dus duidelijk uit elkaar.

Wat betreft het wonen ondersteunt de jury de aanpak van clusterdorpen (het Omgevingsplan spreekt op p. 112 van vier 'zorgclusterdorpen'). De jury stelt verder dat de verdeling 60/40 van nieuwe woningen tussen Emmeloord en de andere kernen flexibel gehanteerd mag worden. Hierover zegt het Omgevingsplan dat deze verdeling een verantwoordelijkheid is van de gemeente Noordoostpolder (p. 88).

Verder pleit de jury voor samenwerking tussen provincie en gemeente om het imago van de Noordoostpolder te verbeteren teneinde nieuwe bedrijvigheid te trekken, en voor overleg en samenwerking met de provincies Overijssel en Friesland. Imagoverbetering komt voor de hele provincie in beeld in paragraaf 4.3 (p. 104, punt 2 "Het op de kaart zetten van Flevoland als interessant vestigingsgebied"), terwijl voor Noordelijk Flevoland sprake is van een Economisch Actieplan, met een rol van de provincie bij 'promotie' (p. 202).

Economische ontwikkeling in een bijzonder landschap (tweede advies)

In dit advies staat de omgevingskwaliteit centraal en hoe deze in stand te houden. Het rapport maakt onderscheid tussen (1) economische, (2) fysieke en (3) sociaal-culturele kwaliteit. De eerste twee punten komen uitvoerig aan de orde.

(1) De jury stelt dat agrarische bedrijven hun erven en gebouwen moeten kunnen uitbreiden, en dat op vrijkomende erven ook andere economische activiteiten ondernomen mogen worden *tot een vooraf afgesproken maximum*. Op beide kwesties wordt in het hoofdstuk 'Beleidskader voor het landelijk gebied' ingegaan (p. 109-110 en p. 114). De uitspraken in het Omgevingsplan zijn iets specifieker over de te stellen randvoorwaarden, maar daarover was de jury ook intern verdeeld. Vervolgens gaat de jury in op de verkeersbelasting op de binnenwegen. Dit komt in het Omgevingsplan niet als zodanig terug.

Als derde punt komt recreatie aan de orde. De jury zet in op het ontwikkelen van recreatieactiviteiten in Noordelijk Flevoland. Wat de jury hier naar voren brengt, wordt goed gedekt door de tekst over recreatie en toerisme in het Omgevingsplan (pp. 118-121). Een specifiek punt in het juryadvies, het aanleggen van "enkele grotere plassen", komt niet terug.

(2) Een deel van het verhaal over fysieke kwaliteit gaat gedetailleerd in op het beeld van gebouwen en terreinen (kleur e.d). Dit komt niet terug in het Omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor wat de burgerjury naar voren brengt over waterberging, al komt dit onderwerp in het Omgevingsplan wel aan de orde.

De jury pleit voor inpassing van windmolens in het landschap, maar is sterk verdeeld over hoe dit gerealiseerd kan worden. Het Omgevingsplan zet in op een geleidelijke afname van het aantal windmolens, met gelijktijdige toename van de energieproductie, en wenst een concentratie van windmolens op een beperkt aantal locaties (p. 153).

Geen Franse toestanden (derde advies)

Dit advies behandelt de Hoofdpijnennota.

De jury opent met de stelling dat de provincie meer nadruk moet leggen op infrastructuur en werkgelegenheid. Wat het laatste punt betreft, komt het Omgevingsplan hieraan tegemoet in paragraaf 6.7 (p. 174: Verbreden draagvlak regionale economie), en vooral ook met het noemen van een Economisch Actieplan Noordelijk Flevoland als beleidsopgave in het Uitvoeringsprogramma (p. 202). Wat het eerste punt betreft, de jury wil dat de provincie zich "zeer krachtig" inzet voor opwaardering van de N50 tot snelweg (A50). Het Omgevingsplan vindt aanpassing van de N50 tot 2x2 autoweg noodzakelijk, en opwaardering tot autosnelweg als een "streefbeeld voor de langere termijn" (p. 38); "gefaseerde opwaardering" heet dit op p.176.

Over de toekomst van de landbouw, verweving en landbouwkerngebieden steunt de jury het onderscheid tussen landbouwkerngebieden en verwevingsgebieden. Dit onderscheid is door toedoen van Provinciale Staten geschrapt en komt dus niet meer voor in het Omgevingsplan. Overigens blijft 'verweving' een *Leitmotiv* in het Omgevingsplan. Dit geldt ook voor de gedachte van de jury dat "met name natuur, recreatie en waterberging goed met landbouw te verweven zijn" (zie bijvoorbeeld Omgevingsplan, p. 122).

De jury stemt verder in met de saldobenadering (Omgevingsplan, p. 126 e.v.). De jury pleit ervoor om een natuurcompensatiefonds te vullen met bijdragen van diegenen die de natuur aantasten. Dit punt lijkt niet in het Omgevingsplan terug te komen.

Dit geldt wel voor het pleidooi van de jury om in het Omgevingsplan de natuurwaarden te specificeren die onder geen beding mogen worden aangetast. Op p. 128 wordt een indeling gegeven in drie groepen van gebieden. De Kuinderplas wordt genoemd als een van de voorbeelden van 'prioritaire gebieden', die niet onder de saldobenadering vallen.

Algemene conclusie: de adviezen van de burgerjury Noord komen in redelijke mate terug in het Omgevingsplan. Voor enkele punten die niet terugkomen (binnenwegen, flexibele hantering van de 60/40 verdeling, detailvisie op fysieke omgevingskwaliteit) geldt (waarschijnlijk) dat het daarbij primair om het gemeentelijk taakgebied gaat.

Burgerjury Oost

Landelijk gebied en nieuwe functies: op weg naar een nieuw evenwicht (eerste advies)

Centrale vragen in dit advies waren (a) welke ruimte aan ondernemers moet worden geboden om nieuwe bedrijven te starten in het landelijk gebied en in de randmeerzone en (b) wat een goed evenwicht is tussen recreatie, natuur, wonen en landbouw in het gebied buiten de kernen.

De keuzes van de jury waren de volgende:

- inzetten op economisch aantrekkelijke landbouw, zoals sierteelt en kassenontwikkeling. Dit komt aan de orde in paragraaf 5.2 van het Omgevingsplan, zij het dat glastuinbouw niet voorzien is in Oost Flevoland (pp. 114-115).
- Betere mogelijkheden voor nieuwe economische functies op (vrijkomende) erven. Dit wordt in het Omgevingsplan onder voorwaarden toegestaan (pp. 109-110).
- Nieuwe economische peilers: recreatie en kennis. Recreatie wordt redelijk afgedekt in het Omgevingsplan (p. 118 e.v.). Voor kennis en onderwijs kan verwezen worden naar de paragrafen 4.2.5. (Onderwijs) en 4.3.2 (Innovatiebevordering).
- Exclusieve woningbouw in het buitengebied. De jury was hierover verdeeld. Het Omgevingsplan behandelt dit op p. 112 (landgoederen en buitenplaatsen).
- Betere weginfrastructuur. De jury steunt de aanleg van nieuwe infrastructuur (N23 en Hanzelijn, zie Omgevingsplan p. 38).

Overigens spreekt deze jury zich niet ondubbelzinnig uit tegen de intensieve veehouderij. Deze moet wel sterk worden beperkt en aan voorwaarden gebonden. Dit staat dichterbij het Omgevingsplan dan het afwijzende standpunt van de burgerjury Noord (vgl. Omgevingsplan, p. 116).

Kies voor een regionaal knooppunt (tweede advies)

In dit advies wordt kort ingegaan op de omgevingskwaliteit van Oostelijk Flevoland. De meeste aandacht gaat uit naar de vraagstelling over de ontwikkeling van Oostelijk Flevoland tot knooppunt.

Deze jury zegt niet overtuigd te zijn van de centrale schakelpositie van Oost Flevoland 'voor Nederland', en ondersteunt daarom liever de ontwikkeling tot 'regionaal knooppunt'. Dit laatste lijkt overigens niet in tegenspraak met de voorstelling van zaken op p. 18 (onderaan) in het Omgevingsplan.

De jury pleit voor geplande bedrijfs- en schone industrieontwikkeling, die wordt geconcentreerd langs infrastructurele assen en aansluit bij bestaande bedrijfsterreinen. Deze concentratiegedachte

lijkt goed te passen bij wat in het Omgevingsplan wordt gezegd over 'werklocaties' en de noodzaak van afstemming tussen gemeenten (pp. 68-69).

Enkele juryleden benadrukken het belang van woonvoorzieningen voor ouderen. In het Omgevingsplan wordt dit (zij het terloops) genoemd op p. 66.

De jury pleit voor een betere verhouding tussen (de aandacht voor) Lelystad en Almere, waaronder een gelijkmatiger verdeling in de vestiging van bedrijven. Dit punt komt terug in het Omgevingsplan, waarin Almere en Lelystad (met luchthaven!) beide als speerpuntgebieden worden opgevoerd (p. 69).

De jury was verdeeld over de vraag of de N23 direct moet worden opgewaardeerd tot een autosnelweg. Het Omgevingsplan voorziet alleen in de realisering van een dubbelbaans autoweg (p. 40-41).

Over de uitbreiding van Lelystad Airport was de jury sterk verdeeld. Een kleine meerderheid is voor uitbreiding binnen de bestaande Planologische Kernbeslissing (PKB).

Het juryadvies sluit af met de knooppuntaspecten schone industrie, kennis en innovatie. Eerder behandelde thema's komen hierin terug. Andere punten betreffende o.a. de biologische landbouw en de situering van grote recreatieve attracties (omdat de recreatie aan de randmeren al tegen grenzen aanloopt). Dit lijkt te passen met wat in het Omgevingsplan hierover staat (p. 124).

"Flevoland voorop" (derde advies)

Dit advies gaat in op de Hoofdpijnnota (HLN). Behandeld worden (1) verkeer en vervoer, (2) verweving van functies, (3) toekomst van de landbouw en (4) saldobenadering.

(1) De jury komt weer terug op de luchthaven. Nu het standpunt van GS hierover bekend is, kiest de jury voor het benadrukken van voorwaarden. Deze tekst komt zeker dichterbij wat uiteindelijk in het Omgevingsplan over dit onderwerp staat.

(2) De jury vindt dat de HLN te weinig aandacht heeft voor de provinciale wegen en binnenwegen. Verder vraagt de jury aandacht voor allerlei andere onderwerpen: bruggen, opwaardering van infrastructuur, verkeersdruk bij grote recreatieve attracties, verkeersveiligheid en openbaar vervoer. In het Omgevingsplan is niets gevonden dat tegen de intenties van de jury op deze punten ingaat.

(3) Verweving van functies. Ook deze jury steunt het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verwevingsgebieden en kerngebieden. Dit onderscheid komt in het Omgevingsplan niet meer voor.

(4) De jury bepleit een voortrekkersrol voor energiegewassen. Dit komt ook in het Omgevingsplan naar voren (p. 155). Vervolgens zet ze vraagtekens achter de wenselijkheid om biologische landbouw te subsidiëren. Dit punt is niet in het Omgevingsplan terug te vinden (p. 116). Vervolgens wordt ingegaan op de wenselijkheid om Agribusinesscentra te concentreren op goed ontsloten centrale locaties. Het Omgevingsplan lijkt hiermee te sporen waar het verwijst naar de beleidsregel Locatiebeleid stedelijk gebied (p. 116).

(5) De jury steunt de saldobenadering. Wel vindt zij dat de Oostvaardersplassen en de Lepelaarsplassen hiervan moeten worden uitgesloten, maar is op dit punt verdeeld over de gedragslijn ten aanzien van de Randmeren, en bossen zoals Roggebot en Larserbos.

Op p. 128 wordt in het Omgevingsplan de categorie 'prioritaire gebieden' onderscheiden die van de saldobenadering worden uitgesloten. Hiertoe behoren ondermeer de gebieden die door het rijk zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied, beschermd natuurmonument of bosreservaat.

Algemene conclusie: een vergelijking tussen de adviezen van de burgerjury Oost en het Omgevingsplan wordt bemoeilijkt door de sterke versnippering in onderwerpen. Belangrijke verschillen tussen de juryadviezen en het Omgevingsplan komen niet naar voren.

Burgerjury Zuid

Beter bereikbaar door meer banen in Flevoland zelf (eerste advies)

In dit eerste advies staat de vraag central wat de belangrijkste oplossingen zijn voor verbetering van de bereikbaarheid in Zuidelijk Flevoland.

De jury neemt het standpunt in “dat voordat gesproken wordt over verdere groei van de bevolking van Flevoland eerst iets gedaan moet worden aan de werkgelegenheid in de provincie”. Deze achterstanden worden in het Omgevingsplan zeker onderkend (bijvoorbeeld op p. 102), maar de harde voorwaardelijke formule “voordat... moet eerst” ontbreekt. Als concreet speerpunt noemt de jury de vestiging van een HBO instelling in Almere. Dit komt in het Omgevingsplan terug, eerst in algemene zin voor de hele provincie (p. 96) en in de Uitvoeringsagenda voor Almere (p. 197-198).

In de tweede plaats wil de jury inzetten op ‘asfalt en OV’. Ze noemt met name de verbinding tussen A6 en A9. Dit komt terug in de paragraaf 3.4.1 (Verkeer en vervoer, p. 38).

In de derde plaats zet de jury in op creatie van werkgelegenheid in het midden- en kleinbedrijf. In de context van innovatiebevordering en internationale oriëntatie krijgt het MKB ook in het Omgevingsplan veel aandacht (p. 103-104).

In de vierde plaats pleit de jury voor imagooverandering van ‘ingepolderd land’ naar ‘weekendprovincie’ als onderstreping van de recreatieve mogelijkheden van de polder. De term ‘weekendprovincie’ is (wijselijk wellicht) niet in het Omgevingsplan overgenomen, de aandacht voor recreatie is ruimschoots aanwezig.

Tenslotte benadrukt de jury de wenselijkheid om nu daadwerkelijk de ecologische verbindingzone te realiseren. De jury stelt “dat de provincie door uitbreiding van Almere in een verbindingzone inconsistent heeft gehandeld”. Over de ligging van de ecologische verbindingzone hebben Provinciale Staten hebben bij de vaststelling van het Omgevingsplan een knoop doorgehakt (zie Omgevingsplan, pp. 163-167).

Flevoland is klein, denk groot (tweede advies)

In dit advies staat de omgevingskwaliteit centraal. Een andere vraagstelling die de jury werd meegegeven betrof de reservering van een nieuwe woonkern in de gemeente Zeewolde (ten zuiden van het Horsterwold).

De jury onderscheidt de volgende aspecten van omgevingskwaliteit: bereikbaarheid en voorzieningen, ruimte, robuuste natuur, functies mengen, een sterke recreatiesector en schaalvergroting in de landbouw. Er is daarmee enige overlap tussen de thema’s in het eerste en tweede advies. Voor het thema bereikbaarheid verwijst de jury zelf al naar het eerste advies.

Bij het thema ruimte bepleit de jury een ruimere opzet van de woningbouw, inclusief parkeerplaatsen. In het Omgevingsplan wordt hierop in zeer algemene zin (dus wat ‘vaag’) ingegaan op p. 66 (over de woonomgeving).

Onder het kopje ‘robuuste natuur’ wordt ingegaan op de ecologische verbindingzone. Wat betreft de ligging wordt gekozen voor “nabijheid bij Almere” (en niet “bij Lelystad”). Als men deze

uitspraak zet naast de betreffende plankaart in het Omgevingsplan (figuur 25, p. 165), dan moet de conclusie zijn dat deze keuze wordt gehonoreerd.

De jury is voorstander van functies mengen. In de tekst wordt dit toegespitst op de ecologische zone, wat helemaal spoort met de tekst van het Omgevingsplan over het OostvaardersWold (pp. 163-167).

Met betrekking tot recreatie kan naar analyses hierboven worden verwezen. Dit thema komt in het Omgevingsplan ruim aan bod.

De jury keert zich tegen schaalvergroting in de landbouw (in het derde advies komt zij daarvan overigens weer terug). Zij pleit voor bollenvelden en fruitteelt (zie Omgevingsplan, p.114), maar ziet voor kassenbouw alleen mogelijkheden bij Lelystad Airport. In het Omgevingsplan staan die juist bij Almere ingetekend (p. 115). Op dit specifieke punt lopen juryadvies en Omgevingsplan duidelijk uiteen.

Over de noodzaak van een tweede kern voor Zeewolde heeft de jury een verdeelde mening. In het Omgevingsplan wordt de ontwikkeling van een tweede kern opgehouden, maar pas op langere termijn (na 2030). Wel kunnen voor de periode tot 2030 locaties in beeld komen "in de rand van het Horsterwold". Aangezien de vraagstelling ging over een tweede kern "ten zuiden van het Horsterwold", geeft deze tekst geen volledige helderheid (Omgevingsplan, p. 85).

Hoofdlijnennota (derde advies)

In het derde rapport wordt ingegaan op infrastructuur en bereikbaarheid, Airport Lelystad, saldobenadering en toekomst van de landbouw.

De jury pleit voor (snelle realisering van) de Zuiderzeelijn, Hanzelijn en de aansluiting van de A6 op de A9. Deze drie punten komen in het Omgevingsplan terug. De jury pleit voor aanleg van een A30 in samenwerking met Gelderland, maar vindt dat de A6 een hogere prioriteit heeft dan een A30. Over de A30 (of N30) heeft het Omgevingsplan het over een nadere studie (p. 42). Daarnaast pleit de jury voor verbetering van de koppelingen tussen treinen en bussen, met een coördinerende rol van de provincie, en voor vergroting van de parkeergelegenheid bij stations. Met name het eerste punt kan begrepen worden onder het begrip 'maatwerkvoorzieningen' in het Omgevingsplan (p. 46). De provincie verwijst naar haar opdrachtgevende rol bij het streekvervoer en de provinciale financiële bijdrage.

De jury gaat uitgebreid in op Airport Lelystad, uitgebreider dan de burgerjury Oost! De jury stelt een aantal randvoorwaarden. Die zijn soms zeer specifiek geformuleerd. Op enkele punten komen dan ook discrepanties naar voren met het Omgevingsplan. De jury acht het 'onbespreekbaar' om de vastgestelde tijdsgrenzen van 6 uur s'ochtends en 23 uur s'avonds te overschrijden, terwijl het Omgevingsplan een 'extensieregeling' naar 24.00 uur openhoudt (p. 49). De jury is verdeeld over het groeiplafond in termen van aantal reizigers. In het Omgevingsplan wordt een relatief bescheiden uitbreiding naar 1,5 tot 2 miljoen reizigers per jaar genoemd.

Ook de jury Zuid steunt de saldobenadering.

Tenslotte nuanceert de jury in dit rapport haar eerdere stellingname tegen schaalvergroting en machtsconcentratie in de landbouw: "beide behoren tot de moderne tijd"[...].

De jury onderstreept haar aanbeveling voor niet-klaagcontracten voor nieuwkomers in het landelijk gebied. Deze contracten moeten een wettelijke grondslag krijgen. We zijn dit niet in het Omgevingsplan tegengekomen.

Algemene conclusie: de adviezen van de burgerjury Zuid lopen in hoge mate gelijk op met de desbetreffende teksten in het Omgevingsplan.

Bijlage 5

Geraadpleegde literatuur

Dienel, P.C. (1992). *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Dienel, P.C. (2002). 'Die Planungszelle. Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funkelt wieder'. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. www.fes.de

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.) (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J. (2004). 'Politieke dimensies van interactieve beleidsvorming: naar vernieuwende vormen van interactieve politiek', in: V. Bekkers (red.). *Sturing in de sociale sector*. Den Haag: Kluwer, pp. A-3-1 tot en met A-3-21.

Gemeente Den Haag (2005). Evaluatie Burgeradvieskring Rustenburg Oostbroek, RIS132033a, 12 oktober 2005.

Huitema, D., M. van de Kerkhof en M. van Tilburg (2005). 'Burgerjury en de dilemma's van interactieve beleidsvorming'. *Bestuurskunde* jaargang 14, nr. 6, pp. 23-32.

Lavrijsen, R. (2005). *Burgerparticipatie en betrokkenheid. Een evaluatie van de burgerjury in Flevoland* (afstudeerscriptie). Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht.

Pröpper, I.M.A.M. (2003). 'Communicatie met burgers', in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de rechtswetenschap*, Kluwer: Alphen aan den Rijn, pp.303-328.

Smith, G. (2000). 'Toward deliberative institutions'. In: M. Saward, *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, London: Routledge, 29-39.

Bijlage 6

Over de auteur

Arthur Edwards is universitair hoofddocent bij de Opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn onderzoek is gericht op thema's met betrekking tot e-democracy en lokale democratie. Hij publiceerde onder andere het boek *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen* (Lemma, 2003) en redigeerde (samen met V. Bekkers, G. Dijkstra, en M. Fenger) de bundel *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices* (Ashgate, 2007). Zijn e-mailadres is: edwards@fsw.eur.nl