

**RAPPORT DEEL II**  
**RAPPORTAGE VAN BEVINDINGEN**

**Communicatie en participatie bij  
ruimtelijke projecten**

Rekenkamer Hardenberg





# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Focus van het onderzoek</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Methode</b>	<b>1</b>
1.2.1 Opstellen analysekader	1
1.2.2 Praktijkonderzoek	1
1.2.3 Analyse en rapportage	4
<b>1.3 Leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>Het AZC</b>	<b>5</b>
<b>2. De projecten in het kort</b>	<b>5</b>
<b>De Boshoeck</b>	<b>6</b>
<b>Broeklanden-Zuid</b>	<b>7</b>
<b>Lutten Levert</b>	<b>8</b>
<b>3. Analyse kader</b>	<b>9</b>
<b>3.1 Landelijke wet- en regelgeving</b>	<b>9</b>
<b>3.2 Gemeentelijk beleid en regelgeving</b>	<b>10</b>
<b>3.3 Literatuur</b>	<b>11</b>
<b>3.4 Algemeen geldende normen</b>	<b>12</b>
<b>4. Communicatie en participatie in de praktijk</b>	<b>15</b>
<b>4.1 AZC</b>	<b>15</b>
4.1.1 Projectbeschrijving	15
4.1.2 Communicatie en participatie	15
4.1.3 Ervaringen	17
<b>4.2 De Boshoeck</b>	<b>19</b>
4.2.1 Projectbeschrijving	19
4.2.2 Communicatie en participatie	19
4.2.3 Ervaringen	21
<b>4.3 Broeklanden-Zuid</b>	<b>24</b>
4.3.1 Projectbeschrijving	24
4.3.2 Communicatie en participatie	24
4.3.3 Ervaringen	25
<b>4.4 Lutten Levert</b>	<b>27</b>
4.4.1 Projectbeschrijving	27





4.4.2	Documentatie	27
4.4.3	Ervaringen	28
	<b>Bijlage I - Analyse kader</b>	<b>30</b>
	<b>Bijlage II – Quicksan schriftelijke toegankelijkheid</b>	<b>32</b>
	<b>Bijlage III – Vragenlijst omwonenden Broeklanden-Zuid</b>	<b>39</b>



# 1. Inleiding

Deze onderzoeksrapportage bestaat uit twee delen. Voor u ligt Deel II: de rapportage van bevindingen. Deel I bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen, en is in een afzonderlijk rapport opgenomen.

## 1.1 Focus van het onderzoek

Onder sommige raadsleden binnen de gemeente Hardenberg leeft het idee dat inwoners niet altijd tijdig en adequaat worden betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit was voor de rekenkamercommissie van de gemeente Hardenberg aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de communicatie en mogelijkheden tot participatie binnen ruimtelijke projecten. Het doel van dit onderzoek is om de gemeente concrete handreikingen te bieden in het vormgeven van de communicatie en participatie rondom ruimtelijke trajecten. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

### Vraagstelling

*Hoe kan de gemeente stakeholders effectief en tijdig betrekken bij de voorbereiding, totstandkoming, invoering en uitvoering van ruimtelijk beleid en/of ruimtelijke voorzieningen?*

## 1.2 Methode

Dit onderzoek is grofweg op te delen in de onderstaande drie onderzoeksfasen. In deze paragraaf zullen de afzonderlijke fasen nader worden toegelicht.



### 1.2.1 Opstellen analysekader

Op basis van de landelijke wet- en regelgeving, literatuur, gemeentelijk beleid en algemeen geldende normen op het gebied van communicatie en participatie is een analysekader opgesteld (zie bijlage I). Dit kader wordt naast de uitvoeringspraktijk binnen de gemeente Hardenberg gelegd. Op deze manier wordt achterhaald in hoeverre de gemeente voldoet aan de gestelde normen en waar verbetermogelijkheden liggen.

Op 24 februari 2020 vond een bijeenkomst plaats in de gemeente Hardenberg waarbij de onderzoekers met leden van de gemeenteraad om tafel gingen om het onderzoek(traject) door te spreken en een eerste terugkoppeling te geven van de documentstudie. Daar is ook een eerste opzet van het normenkader besproken.

### 1.2.2 Praktijkonderzoek

Het praktijkonderzoek is uitgevoerd door een viertal projecten binnen de ruimtelijke ordening te analyseren. In overleg met de rekenkamercommissie, ambtelijke organisatie en wethouder zijn de volgende projecten geselecteerd:



### Het AZC

De plaatsing van het asielzoekerscentrum in de Heemsepoort

### De Boshhoek

De plaatsing van de verkeerstunnel onder de N34 nabij het sportpark 'De Boshhoek' met als gevolg de afsluiting van de Hessenweg voor gemotoriseerd verkeer

### Broeklanden-Zuid

De realisatie van industrieterrein Broeklanden-Zuid

### Lutten Levert

De plaatsing van het zonnepark in Lutten

Bovenstaande projecten zijn geselecteerd op grond van de diversiteit in omvang, inhoud en projectlocatie binnen de gemeente. Alle projecten bevonden zich op het moment van onderzoek in de realisatiefase of waren reeds afgerond. Grofweg bestaat het praktijkonderzoek uit een documentstudie en een dataverzameling.

### Documentstudie

Om inzicht te krijgen in de communicatiemomenten en -middelen en de participatie binnen de geselecteerde projecten, is een documentstudie uitgevoerd. Hiertoe is, op basis van de ontvangen documentatie rond de vier projecten, een tijdelijk opgesteld per project, met daarin een overzicht van de aanwezige documenten. Deze documenten zijn bestudeerd om zicht te krijgen op de uitwerking van de communicatie en participatie binnen het project.

### Dataverzameling

Na voltooiing van de documentstudie zijn belanghebbenden en betrokkenen van de projecten geïnterviewd over hun ervaringen met de communicatie en participatie rondom het betreffende project. Daartoe zijn interviews gevoerd met omwonenden, plaatselijk belangen, de projectleiders en tot slot met de portefeuillehouder.

#### *Flexibele aanpak dataverzameling*

Een belangrijke kanttekening is dat Nederland in maart 2020 werd getroffen door COVID-19, ook bekend als het coronavirus. De maatregelen die het kabinet naar aanleiding van dit virus in werking stelde hebben noodgedwongen aanpassingen in het verdere verloop van het onderzoek tot gevolg gehad. Omwille van de benodigde sociale afstand konden de interviews met omwonenden van het AZC niet worden voltooid, en zijn (beoogde) interviews met



### Voorbeelden van geanalyseerde documentatie

- Projectplannen
- Zienswijzen
- Raadsvoorstellen en -besluiten
- Nieuwsbrieven
- Persberichten
- Notulen van informatieavonden

### Interviews per project

#### AZC

- Interview met plaatselijk belang
- Interview met de projectleider
- ~10 aanvullende gesprekken met omwonenden van de wijk Marslanden

#### De Boshhoek

- ~15 interviews met omwonenden van de wijk Heemse
- Interview met plaatselijk belang
- Interview met de projectleider

#### Broeklanden-Zuid

- Vragenlijst voor omwonenden (6 respondenten)
- Interview met plaatselijk belang
- Interview met de projectleider

#### Lutten Levert

- ~10 interviews met omwonenden van de Dedemsvaartseweg-Noord
- Interview met plaatselijk belang
- Interview met de projectleider



omwonenden van bedrijventerrein Broeklanden-Zuid niet van start gegaan. Bij dit laatste project is ervoor gekozen om een vragenlijst te versturen naar directe omwonenden om de benodigde informatie te vergaren. In de eerste twee weken van maart 2020 zijn zo'n tien omwonenden van woonwijk Marslanden aan de deur geïnterviewd over de totstandkoming van het AZC. Deze omgeving is gekozen omdat het de meest nabijgelegen woonwijk betreft en het te maken heeft met de directe doorloop van asielzoekers. In verband met de nieuwe procedure met betrekking tot de eventuele verlenging van de opvang van asielzoekers in het AZC, is ervoor gekozen om voor dat project geen vragenlijst te verspreiden onder omwonenden. Er is een inschatting gemaakt dat toelichting over de aard van het onderzoek minder gemakkelijk kan worden gecommuniceerd in een vragenlijst dan aan de hand van mondelinge interviews. Gezien de huidige ontwikkelingen omtrent het AZC is ervoor gekozen verwarring onder bewoners zoveel mogelijk te vermijden en daarom geen vragenlijst te verspreiden.

### *Omwonenden*

Op basis van de ontvangen documentatie is, in samenspraak met de rekenkamercommissie en de projectleiders, bepaald welke omwonenden als belanghebbenden aangemerkt konden worden. Het uitgangspunt daarbij is geografische nabijheid geweest.

Omwonenden zijn gesproken in maart 2020. In deze periode zijn gesprekken gevoerd met omwonenden van het AZC, de verkeerstunnel nabij 'De Boshoeck' en het zonnepark in Lutten. Daarbij is gekozen voor een benadering waarbij bewoners zelf zoveel mogelijk over hun ervaringen spreken. Vragen die daarbij aan bod kwamen waren als volgt:

- In hoeverre bent u bekend met het project?
- Wanneer en hoe heeft u voor het eerst over het project gehoord?
- Had u het gevoel dat u kon deelnemen? Zo nee, had u daar behoefte aan gehad?
- Hoe verliep het contact met de gemeente?
- Welke communicatiemiddelen heeft u voorbij zien komen?
- Wat kunt u zeggen over de frequentie van deze communicatiemiddelen?
- Wat vond u goed gaan bij het project en de communicatie daaromheen? Wat vond u minder goed gaan?

De antwoorden op deze vragen gaven aanleiding tot vervolgvragen, die zijn gesteld totdat de thema's communicatie en participatie naar volledigheid waren behandeld. Voor het project Broeklanden-Zuid is een vragenlijst verspreid (zie Bijlage III).

### *Plaatselijk Belang*

In mei en juni 2020 is voor elk project een interview gevoerd met de betrokken plaatselijk belangen. Zij werden per e-mail benaderd en uitgenodigd voor een videogesprek waarin de betrokken plaatselijk belangen voor elk project gezamenlijk met de onderzoekers in gesprek konden om hun ervaringen met de projecten te delen. Ook hierbij stonden communicatie en de mogelijkheid tot participatie centraal. In onderstaand overzicht zijn de gesproken partijen per project weergegeven.

<b>Project</b>	<b>Gesproken partijen</b>
<b>AZC</b>	Plaatselijk Belang Heemse, Plaatselijk Belang Rheezerveen, Plaatselijk Belang Collendoorn
<b>De Boshoeck</b>	Plaatselijk Belang Heemse
<b>Broeklanden-Zuid</b>	Plaatselijk Belang Hardenbergerveld, Plaatselijk Belang Bruchterveld
<b>Lutten Levert</b>	Energiecoöperatie Lutten Leeft, Grondeigenaar Jarola B. V.

### *Portefeuillehouder*

Aan het einde van het onderzoekstraject vond een videogesprek plaats met de wethouder die ruimtelijke ordening in de portefeuille heeft. Hierin werden ervaringen met ruimtelijke projecten opgehaald en besproken.



### 1.2.3 Analyse en rapportage

De vooraf beoogde werkwijze omvatte een discoursanalytische benadering om inzicht te krijgen in de manier waarop belanghebbenden spreken over de projecten. Maatregelen rondom het covid-19 virus hebben echter gevolgen gehad voor het verloop van het onderzoek. Interviews met omwonenden konden daarom gedeeltelijk niet doorgaan en zijn van onvoldoende omvang om een zuivere discoursanalyse op toe te passen. Van een volledige discoursanalytische benadering is dan ook geen sprake. Wel is een meer traditionele thematische analyse gemaakt waarin inzichten uit de discoursanalyse zijn meegenomen. Zo is in Deel II van het rapport per project beschreven welke thema's door belanghebbenden worden genoemd en welke bevindingen daaruit kunnen worden afgeleid. Deze beschrijvingen zijn aangevuld met opvallende en kenmerkende citaten van omwonenden en plaatselijk belang. Hiermee worden bevindingen geïllustreerd en onderbouwd. Voorts wordt een kijkje gegeven in het discours van belanghebbenden in de context van de vier projecten.

Om tot een evaluatie van de communicatie en participatie bij de vier casusprojecten te komen, zijn de bevindingen naast het vooraf opgestelde normenkader gelegd. Dit is uitgemond in twee deelrapporten. Deel I bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en concrete aanbevelingen voor de communicatie en participatie bij toekomstige projecten. Deel II (het rapport dat u voor zich heeft) geeft verdiepend inzicht in de achtergrond van het onderzoek.

## 1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat schematisch weergegeven samenvattingen voor de vier projecten met daarin een tijdlijn van het project, een puntsgewijs overzicht van de belangrijkste uitgangspunten en bevindingen, de ingenomen treden op de participatieladder en de positieve punten en verbeterpunten.

Hoofdstuk 3 bevat een uitwerking van het analysekader, met daarin de geldende afspraken omtrent beleid en regelgeving, de achterliggende literatuur en de algemeen geldende normen waaraan de bevindingen worden getoetst.

Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de vier projecten, met per project een projectomschrijving, een overzicht van het communicatie- en participatietraject en de ervaringen van de gesproken stakeholders.

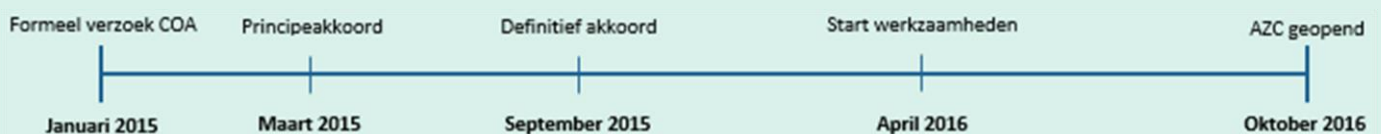
## 2. De projecten in het kort



### Het AZC

Een tijdelijk asielzoekerscentrum

#### Tijdlijn



#### Uitgangspunten

- Openheid en duidelijkheid staan centraal
- Liever te veel communicatie dan te weinig
- Eerst omwonenden informeren, dan andere belanghebbenden, dan de media
- Persoonlijke gesprekken, brieven, informatiebijeenkomsten en persberichten worden ingezet
- Communicatie gaat in overleg tussen gemeente en COA (spreken met één mond)
- Gemeente en COA hebben hoofdzakelijk een informerende rol
- Adviesrol voor omwonendenoverleg
- Niet meebeslissen, maar wel meepraten/-denken

#### Participatieladder

informer    raadplegen    adviseren    coproduceren    (mee)beslissen

#### Wat ging goed?

- + Communicatieplan vooraf in detail vastgelegd
- + Voldoende communicatiemomenten, met name in de vorm van persberichten
- + Informatievoorziening werd als helder ervaren
- + Onderscheid gemaakt tussen doelgroepen in inspraakmogelijkheden
- + Belanghebbenden konden meedenken in klankbordgroep en omwonendenoverleg

#### Wat kon beter?

- Frequentie van nieuwsbrieven sluit niet aan bij voorgenomen frequentie
- Mate van inspraak niet expliciet onderbouwd





## De Boshhoek

Een nieuwe verkeerstunnel en wegafsluiting

### Tijdslijn



### Uitgangspunten communicatie en participatie

- Participatie vanaf het begin belangrijk
- Communicatie vanuit de gemeente en de provincie
- Plaatselijk belang en sportvereniging als spreekbuis

### Participatieladder

informer raadplegen adviseren coproduceren (mee)beslissen

### Wat ging goed?

- + Voldoende informatie gedurende het verloop van het project

### Wat kon beter?

- Door onduidelijke en niet-expliciete communicatie over afsluiting van de Hessenweg is verwarring ontstaan en wisten veel mensen niet dat de weg ontoegankelijk zou worden
- Onduidelijk aanspreekpunt; vooraf was de taakverdeling tussen gemeente en provincie niet helder
- Voor omwonenden was de mate waarin geparticipeerd kon worden niet duidelijk



## Broeklanden-Zuid

Een nieuwe verkeerstunnel en wegafsluiting

### Tijdlijn



### Uitgangspunten communicatie en participatie

- Geen groepen omwonenden in het bijzonder, maar zoveel mogelijk mensen bereiken met de communicatie
- Participatie wordt mogelijk gemaakt door het besluitvormingstraject (mogelijkheid tot indienen van zienswijzen)

### Participatieladder

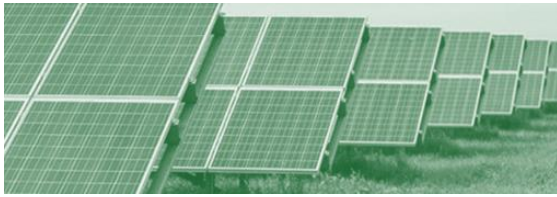
informer   raadplegen   adviseren   coproduceren (mee)beslissen

### Wat ging goed?

- + Positief contact met plaatselijk belang
- + Inspraak is meegenomen in het proces

### Wat kon beter?

- Plaatselijk belang heeft zichzelf moeten betrekken
- Omwonenden hadden behoefte gehad aan meer communicatie



## Lutten Levert

Een nieuw zonnepark

### Tijdslijn



### Uitgangspunten communicatie en participatie

- Pragmatische benadering van communicatie en participatie: reageren op de actualiteit
- Persoonlijk contact met belanghebbenden
- Het project zelf is belangrijker dan de schriftelijke verantwoording

### Participatieladder

informer   raadplegen   adviseren   coproduceren   (mee)beslissen

### Wat ging goed?

- + Omwonenden geven aan dat de informatievoorziening voldoende was
- + Hoge mate van participatie mogelijk door deelname aan de energiecoöperatie
- + Diverse communicatiewijzen en -middelen
- + Communicatie vanuit de gemeenschap werd als prettig ervaren

### Wat kon beter?

- Communicatie- en participatietraject is niet gedocumenteerd



## 3. Analyse kader

Alvorens van start is gegaan met het praktijkonderzoek is op basis van wetgeving, gemeentelijk beleid, literatuur en algemeen geldende normen met betrekking tot communicatie en participatie een toetsingskader opgesteld. Het kader bestaat uit een verzameling van normen waarvan verwacht mag worden dat deze binnen de projecten zijn gehanteerd. In dit hoofdstuk wordt elk thema afzonderlijk toegelicht.

### 3.1 Landelijke wet- en regelgeving

In de huidige landelijke wetgeving is weinig terug te vinden over hoe gemeenten vorm dienen te geven aan communicatie en participatie bij ruimtelijke projecten. In een aantal wetten wordt hier in algemene zin aandacht aan besteed. In 2003 is door de Europese Unie de richtlijn Public Participation (2003/35/EC) opgesteld. Deze richtlijn bevat de bepalingen uit het Verdrag van Aarhus, waarin onder meer is vastgelegd dat iedereen het recht heeft op toegang tot informatie en op inspraak in de besluitvorming<sup>1</sup>. In de Wet openbaarheid van bestuur is op basis van deze richtlijn gesteld dat bestuursorganen de plicht hebben om informatie te delen en bij opvraging beschikbaar te stellen<sup>2</sup>. De Wet op Ruimtelijke Ordening vraagt van het college dat zij het vaststellen van het bestemmingsplan voor een project openbaar maakt in de Staatscourant en het besluit met bijbehorende stukken aanbiedt bij de bestuursorganen (waaronder waterschapsbesturen) die belast zijn met het behartigen van de belangen die in het plan in het geding zijn<sup>3</sup>. Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht moet daarbij tenminste het volgende worden vermeld<sup>4</sup>:

- waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen
- wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen
- op welke wijze dit kan geschieden
- indien van toepassing: de termijn waarbinnen het besluit zal worden genomen

In de Gemeentewet zijn onder meer inrichting, regeling, bevoegdheden en financiële bepalingen van het Nederlands gemeentebestuur vastgelegd. Artikel 150 van deze wet stelt dat de gemeenteraad in een inspraakverordening moet vastleggen op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid<sup>5</sup>.

De resultaten van dit onderzoek moet de gemeente handvatten bieden in het vormgeven van communicatie en participatie in toekomstige projecten binnen de ruimtelijke ordening. In het licht daarvan is het nuttig om vooruit te kijken naar relevante toekomstige ontwikkelingen. Naar verwachting zal de Omgevingswet in 2022 zijn intrede doen. Artikel 2 en 3 stellen dat gemeenten een omgevingsvisie en een omgevingsplan opstellen<sup>6</sup>. Gemeenten worden daarin verplicht om vast te leggen hoe zij het participatietraject vorm willen geven<sup>7</sup>. Dit is tot nog toe echter geheel vormvrij. Aan de manier waarop en de mate waarin burgers kunnen participeren wordt geen verdere invulling gegeven.

Samenvattend zijn er in de wet- en regelgeving niet veel meer dan een aantal algemene wettelijke kaders opgenomen. Over (de communicatie rond) participatie bij gemeentebestuur is vooralsnog weinig wettelijk

<sup>1</sup> De Nationale Ombudsman, *We gooien het de inspraak in*, 2009, p. 9

<sup>2</sup> Wob, Artikel 2 en Artikel 3

<sup>3</sup> WRO, 3:12; lid 3

<sup>4</sup> AWB, 3:12; lid 3

<sup>5</sup> Gemw, 150; lid 1

<sup>6</sup> Omg, 2.4; Omg, 3.1

<sup>7</sup> Rijksoverheid, Unie van Waterschappen, VNG & Interprovinciaal Overleg, *Participatie in de Omgevingswet*, Geraadpleegd op 27 februari 2020 van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>



vastgelegd. Met de intrede van de Omgevingswet in 2022 en andere eventuele uitbreidingen, zoals de participatieverordening, verwachten wij in de nabije toekomst helderdere participatiekaders te zullen zien in de Nederlandse wetgeving.

## 3.2 Gemeentelijk beleid en regelgeving

Naast de wettelijke kaders wordt er gemeentelijk beleid gehanteerd ten aanzien van communicatie en participatie. Hieronder worden de documentatie waarin dit beleid is vastgelegd, en de mate waarin er in die documenten aandacht wordt besteed aan communicatie en participatie, kort doorlopen.

### ‘Toekomstvisie gemeente Hardenberg 2013-2023’

De gemeente heeft haar langetermijnbeleid vastgelegd in een toekomstvisie. Voor de periode 2013-2023 is de toekomstvisie opgesteld onder de leus: “de gemeente Hardenberg stapt stevig op de toekomst af”<sup>8</sup>. Burgerparticipatie staat in deze visie centraal. Zo werd de toekomstvisie opgesteld aan de hand van input van plaatselijk belangen, ondernemers, LTO en bewoners<sup>9</sup>. Een belangrijk uitgangspunt is dan ook de samenwerking met stakeholders en externe partijen<sup>10</sup>:

“Samenwerking, afstemming en bundeling moeten leiden tot een sterkere onderlinge verbinding van voorzieningen en sectoren die elkaar aanvullen en versterken. Daarin heeft de gemeente een aandeel, maar belangrijker wordt dat onze inwoners, het bedrijfsleven, de instellingen, verenigingen en andere instanties meedoen. Thema’s daarbij zijn: economie, vitaliteit en gezondheid, bereikbaarheid, duurzaamheid en samenwerking.”

In de toekomstvisie wordt beperkt aandacht besteed aan communicatie. Wel stelt de gemeente “een grotere externe oriëntatie” te krijgen “met de samenwerking en participatie van burgers, bedrijven, instellingen en mede-overheden”<sup>11</sup>. Daarbij neemt de gemeente zich voor een regierol in te nemen waarbij zij “doelen stelt en samenwerking en ontwikkelingen op gang brengt”. *Hoe* de gemeente dat zal doen wordt niet expliciet vermeld. De gemeente lijkt hiermee een rol in te willen nemen die past bij de coproducerende trede van de participatieladder: de gemeente geeft meer inspraak uit handen, maar blijft betrokken bij de besluitvorming in een regisserende rol. Daarnaast is het volgens de toekomstvisie haar rol om onder meer helder te communiceren en duidelijke verwachtingen te scheppen<sup>12</sup>. Ook stelt de gemeente zich als onderdeel van haar toekomstvisie ten doel om duurzaam te bouwen en een veilige en leefbare woonomgeving te bevorderen<sup>13</sup>. In het Coalitieakkoord 2018-2022 geeft de gemeente aan de samenhang tussen economie, onderwijs en participatie te zullen vergroten<sup>14</sup>. Hoe dit concreet gedaan zal worden, wordt in het akkoord niet expliciet vermeld.

Naast beleid is er tevens gemeentelijke regelgeving opgesteld. In lijn met artikel 150 van de Gemeentewet heeft de gemeente Hardenberg een inspraakverordening opgesteld. Hierin is vastgelegd dat het bestuursorgaan een openbaar eindverslag dient op te stellen met daarin tenminste het volgende<sup>15</sup>:

- een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure
- een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht
- een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan

<sup>8</sup> Gemeente Hardenberg, *Toekomstvisie 2013-2023*, p. 3

<sup>9</sup> Gemeente Hardenberg, *Toekomstvisie 2013-2023*, p. 4

<sup>10</sup> Gemeente Hardenberg, *Toekomstvisie 2013-2023*, p. 8

<sup>11</sup> Gemeente Hardenberg, *Toekomstvisie 2013-2023*, p. 28

<sup>12</sup> Gemeente Hardenberg, *Toekomstvisie 2013-2023*, p. 27

<sup>13</sup> Gemeente Hardenberg, *Toekomstvisie 2013-2023*, p. 12

<sup>14</sup> Gemeente Hardenberg, CDA, ChristenUnie, OpKoers.nu & PvdA, *Coalitieakkoord 2018-2022*, p. 8-9

<sup>15</sup> Inspraakverordening gemeente Hardenberg, 2003, Artikel 5



In de provinciale Inspraakverordening Overijssel staat daarnaast vastgelegd dat het bovengenoemde eindverslag wordt toegezonden aan de indieners van zienswijzen die hierom vragen. In Artikel 170 van de Gemeentewet is opgenomen dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van procedures rondom burgerparticipatie.<sup>16</sup> Het wetsvoorstel *Wet versterking participatie op decentraal niveau* bepaalt dat “het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid”<sup>17</sup>. Deze wet zou onder andere de Gemeentewet uitbreiden naar participatie en de inspraakverordening veranderen in een participatieverordening.

Al met al is het beleid en de regelgeving rondom communicatie beperkt. Er zijn weinig concrete doelstellingen opgenomen met betrekking tot communicatie in het algemeen. Voor participatie is meer aandacht, maar ook dit is in weinig beleidsstukken terug te vinden.

### 3.3 Literatuur

In de literatuur geniet het thema participatie een groeiende mate van aandacht. Michels en De Graaf<sup>18</sup> onderzochten de effecten van burgerparticipatie op lokale projecten in Nederlandse gemeenten. Zij stellen dat participatie kan leiden tot een groeiende maatschappelijke competentie onder burgers. De invloed van burgerinspraak heeft volgens hun bespreking een positieve invloed op de democratische besluitvorming.<sup>19</sup> In 2017 stellen zij dat participatie in de periode sinds 2010 is uitgegroeid tot een vast onderdeel van de lokale democratie.<sup>20</sup>

Hoewel participatie een thema is dat steeds meer aandacht krijgen, is het verre van nieuw. Er bestaan al decennialang richtlijnen en theorieën die helpen om het participatieproces in een concreet kader te plaatsen. Ieder bestuursorgaan moet besluiten nemen aangaande de mate van burgerparticipatie die zij wil opnemen in haar beleid. Deze kan verschillen per project van een lage mate van participatie – waarbij burgers geen enkele inspraak hebben – tot een hoge mate van participatie – waarbij burgers het voortouw nemen in de besluitvorming rondom bepaalde processen/projecten.

#### De participatieladder

Een veel gebruikte werkvorm om de mate van burgerparticipatie weer te geven is de participatieladder: een overzichtelijke indeling van participatie aan de hand van een aantal niveaus (treden). De participatieladder, oorspronkelijk afkomstig van Arnstein<sup>21</sup>, is een hulpmiddel dat gemeenten kunnen inzetten als leidraad voor het proces van burgerparticipatie en kent inmiddels verschillende verschijningsvormen. Hieronder wordt de ladder gepresenteerd zoals hij is besproken door de Nationale Ombudsman<sup>22</sup>.

- 5. (Mee)beslissen \_\_\_\_\_
- 4. Coproduceren \_\_\_\_\_
- 3. Adviseren \_\_\_\_\_
- 2. Raadplegen \_\_\_\_\_
- 1. Informeren \_\_\_\_\_



<sup>16</sup> Gemw, 170; lid 1c

<sup>17</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>

<sup>18</sup> A. Michels & L. de Graaf, *Examining citizen participation*, 2010, p. 480

<sup>19</sup> A. Michels & L. de Graaf, *Examining citizen participation*, 2010, p. 481

<sup>20</sup> A. Michels & L. de Graaf, *Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited*, 2017, p. 3

<sup>21</sup> S. R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, 1969

<sup>22</sup> De Nationale Ombudsman, *We gooien het de inspraak in*, 2009, p. 6



De participatieladder is in deze bespreking onderverdeeld in vijf treden. Hoe hoger de trede, des te groter de mate van inspraak van burgers in het proces. De ladder begint onderaan bij informeren, en loopt op tot (mee)beslissen.

Bij **informeren** is in feite geen sprake van participatie. De plannen liggen vast en burgers worden hier enkel over geïnformeerd.

Bij **raadplegen** kunnen burgers reageren op de plannen en hun mening geven. De gemeente is er echter niet aan gebonden om de plannen hierop aan te passen.

Bij **adviseren** worden burgers gevraagd inhoudelijke feedback geven op de plannen. De gemeente reageert hierop en beargumenteert hoe de adviezen geïmplementeerd zullen worden.

Bij **coproduceren** stelt de gemeente samen met burgers de plannen op. Hier zijn burgers onderdeel van de besluitvorming.

Bij **(mee)beslissen** worden de plannen opgesteld door de burgers. Binnen de randvoorwaarden bepalen zij de besluitvorming, die vervolgens door de gemeente wordt overgenomen.

### Maximen van communicatie

Wat communicatie betreft zijn er in de literatuur tal van normen te vinden die verschillen in termen van afzender, ontvanger en context. Voor de doeleinden van dit normenkader beperken wij ons hier tot de bespreking van het zogeheten coöperatieprincipe, een populaire theorie die die beschrijft hoe onderling begrip kan worden bereikt in sociale situaties. Het coöperatieprincipe, afkomstig van Britse taalfilosoof Paul Grice, stelt dat men communicatieve uitingen dient af te stemmen op de fase en het doel van de interactie. Ter ondersteuning van dit coöperatieprincipe is Grice verantwoordelijk voor het opstellen van vier algemene communicatienormen, ook wel *maximen*<sup>23</sup>. Deze maximen worden in de communicatieliteratuur aangehaald als basisprincipes, en kunnen worden ingezet als handvatten voor heldere communicatie in algemene zin. De maximen luiden als volgt<sup>24</sup>:

- Maxime van kwaliteit  
Zeg enkel dat waarvan je gelooft dat het juist is, en zeg enkel dat waarvoor je voldoende bewijs hebt
- Maxime van kwantiteit  
Geef voldoende, maar niet te veel informatie
- Maxime van relevantie  
Zorg dat je bijdrage relevant is binnen de gegeven communicatieve context
- Maxime van stijl  
Wees duidelijk, bondig en vermijd ambiguïteit

## 3.4 Algemeen geldende normen

Buiten de normen die uit het beleid, de wet en de literatuur zijn te destilleren, geldt er een aantal algemene normen ten aanzien van communicatie en participatie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om richtlijnen en suggesties die zijn opgesteld door overheidsinstanties of op basis van bestaande theorie. Zo is er bijvoorbeeld het boekje *De raad en burgerparticipatie* (2010), uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als onderdeel van een publicatiereeks over burgerparticipatie. De uitgave is bedoeld om gemeenteraden en raadsleden richtlijnen te bieden aan de hand waarvan zij burgerparticipatie kunnen benaderen. In de tekst wordt opgemerkt dat – hoewel steeds meer gemeenten met burgerparticipatie te maken krijgen – minder dan de helft de kaders rondom burgerparticipatie daadwerkelijk gerealiseerd heeft in een nota of beleidskader<sup>25</sup>. Toch neemt de aandacht voor burgerparticipatie bij gemeenten op landelijke schaal toe. De raad vormt als volksvertegenwoordiging “het scharnierpunt tussen de burgers en de gemeente” en stelt

<sup>23</sup> H. P. Grice, *Studies in the way of words*, 1989, p. 26-27

<sup>24</sup> Stephen C. Levinson, *Maxim*, 2000, p. 144

<sup>25</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De raad en burgerparticipatie*, 2010, p. 7



kwaliteitseisen aan participatieprocessen<sup>26</sup>. Voor een gemeentelijk participatiebeleid worden acht suggesties gedeeld<sup>27</sup>:

### 1. Burgers met budgetten

Om de verantwoordelijkheid voor het publieke domein werkelijk over te dragen aan bewoners zijn bijvoorbeeld wijk- en dorpsbudgetten mogelijk.

### 2. Geef burgerinitiatieven een kans

Voorkomen moet worden dat inwoners vastlopen in het gemeentelijke apparaat middels een éénloketfunctie en een medewerker die het initiatief begeleidt. Zorg ook voor een koppeling naar college en raad.

### 3. Burgers hebben invloed op de gemeenteraad

De participatieve en representatieve democratie versterken elkaar alleen als de gemeenteraad een actieve rol in het proces speelt. Burgers kunnen invloed krijgen d.m.v. van referenda, formeel recht op burgerinitiatieven, experimentele vergadervormen, burgerpanels en meer.

### 4. Verankering burgerparticipatie in de organisatie: procesafspraken vastleggen

De afspraken voor burgers, raad en college over de manier waarop burgerparticipatie wordt vormgegeven, moeten worden vastgelegd (bijvoorbeeld door een vaste paragraaf in startnotities).

### 5. Kwaliteit burgerparticipatie: evaluatie is de standaard

Evaluaties moeten standaard worden uitgevoerd, en toetsing moet plaatsvinden door de gemeenteraad en bewaking door de burgemeester.

### 6. Burgemeester als hoeder van burgerparticipatie

De burgemeester staat enigszins op afstand van de partijpolitiek en kan zich als onafhankelijke vertrouwenspersoon opstellen en verantwoordelijkheid op zich nemen ten aanzien van de kwaliteit van besluitvormingsprocessen.

### 7. Open gemeente 2.0

De gemeente is open over plannen en documenten die van belang zijn voor de burgers: actieve openbaarheid en toegankelijkheid, ook digitaal. Het internet en nieuwe communicatiemiddelen bieden nieuwe mogelijkheden om inwoners te betrekken.

### 8. Benadering specifieke doelgroepen

Bij al deze maatregelen bereikt de gemeente meestal een beperkte groep actieve burgers, maar het is ook belangrijk om moeilijk bereikbare burgers aan te spreken. Meestal moeten zij speciaal worden opgezocht en met andere communicatiemiddelen worden benaderd.

In *De raad en burgerparticipatie* wordt onder meer gesteld dat de raad een verantwoordelijkheid draagt om zichtbaar en assertief te zijn en een actieve rol in te nemen in het participatieproces, bijvoorbeeld door een startnotitie te hanteren waarin de kaders van de inhoud, het proces en de afspraken direct voor alle betrokkenen duidelijk zijn<sup>28</sup>. Hierbij wordt ook de toekomstvisie van de gemeente Hardenberg genoemd als voorbeeld van actieve gemeentelijke aandacht voor burgerparticipatie<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De raad en burgerparticipatie*, 2010, p. 10

<sup>27</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De raad en burgerparticipatie*, 2010, p. 69-70; hier ingekort overgenomen

<sup>28</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De raad en burgerparticipatie*, 2010, p. 9

<sup>29</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De raad en burgerparticipatie*, 2010, p. 10





## De Nationale Ombudsman

De Nationale Ombudsman heeft in 2014 een participatiewijzer opgesteld met tien 'spelregels' om het participatieproces naar behoren te laten verlopen. De hoop is dat gemeentes deze spelregels kunnen gebruiken om hun beleid op het gebied van participatie te blijven ontwikkelen. De spelregels luiden als volgt<sup>30</sup>:

Heldere keuzen vooraf	
1	De gemeente motiveert of, en zo ja hoe, ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2	De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3	De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moeten ze de keuze motiveren.
4	De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meebeslissen</li> <li>• Coproduceren</li> <li>• Adviseren</li> <li>• Raadplegen</li> <li>• Informeren</li> </ul>
5	De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welk onderwerp ter discussie staat</li> <li>• Wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn</li> <li>• Op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden</li> <li>• Op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.</li> </ul>
Constructieve houding	
6	De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7	De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8	De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.
9	De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10	De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

<sup>30</sup> De Nationale Ombudsman, *Participatiewijzer*, 2014



## 4. Communicatie en participatie in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt ieder casusproject toegelicht aan de hand van een verdiepende analyse. Per project wordt allereerst een beschrijving gegeven van de aanleiding en het verdere traject. Vervolgens wordt inzicht geboden in de bevindingen ten aanzien van de communicatie en participatie rondom het project. Tot slot worden de ervaringen besproken van de gesproken omwonenden en plaatselijk belangen.

### 4.1 AZC

#### 4.1.1 Projectbeschrijving

In 2015 was er een piek waarneembaar in de toestroom van het aantal asielzoekers in Nederland en was de vraag naar tijdelijke opvanglocaties zeer urgent. Daartoe heeft het COA de gemeente op 2 februari met spoed formeel verzocht om mee te werken aan de tijdelijke opvang van 1000 asielzoekers voor een periode van vijf jaar. Daarop heeft de raad op 17 maart 2015 besloten om in principe akkoord te gaan met het collegevoorstel. Daarbij is besloten om te starten met een lager aantal van 700 asielzoekers. Dit aantal kon in 2016 oplopen tot maximaal 1000 asielzoekers.

Na een aantal inloopbijeenkomsten voor omwonenden in februari en maart 2015 heeft de gemeente omwonenden, de plaatselijk belangen van de aangrenzende kernen, en een aantal bedrijven uitgenodigd om per april deel te nemen aan een klankbordgroep. Ook andere belangstellenden konden zich hier op informatiebijeenkomsten voor inschrijven. De klankbordgroep heeft naar aanleiding van het principebesluit van de gemeente regelmatig overleggen gevoerd met de gemeente en betrokkenen en op 15 juni 2015 een adviesnota uitgebracht over de invulling van de tijdelijke opvanglocatie. Met deze nota trachtte de klankbordgroep een handreiking te bieden aan de gemeente en het COA. Voorwaarden voor een goede start van het project werden door de klankbordgroep geformuleerd en in de nota beschreven. De klankbordgroep adviseerde hierin 500 opvangplekken, een halvering van het oorspronkelijke aantal.

Op 29 september 2015 heeft de gemeenteraad besloten om definitief in te stemmen met de bestuursovereenkomst tussen de gemeente en het COA. In april 2016 zijn de werkzaamheden van start gegaan en in oktober 2016 is het AZC geopend in Heemserpoort voor een totaal van 700 asielzoekers met maximaal 50 bufferplekken.

#### 4.1.2 Communicatie en participatie

##### **Aandacht voor communicatie**

Bij de totstandkoming van het AZC was volgens de projectleider vooraf duidelijk dat het een thema betrof dat sterke reacties kan oproepen. Om deze reden lag de frequentie van het projectoverleg hoger dan bij andere projecten. Het thema communicatie stond wekelijks op de agenda en in de beginfase van het project is een communicatieplan opgesteld. Hierin is onder meer een overzicht van potentiële belanghebbenden opgenomen en een communicatiekalender waarop de planning is uitgewerkt tot aan het besluit dat in maart 2015 werd genomen. In het communicatieplan worden 'openheid' en 'duidelijkheid' als belangrijkste kernwoorden genoemd door de gemeente en het COA. Uitgangspunten in het communicatieplan waren onder meer:



- Het scheppen van duidelijke verwachtingen
- Liever te veel en te vaak communiceren dan te weinig
- Doelgroepen moeten geïnformeerd zijn over het plan, de feiten kennen en weten in hoeverre zij zullen worden betrokken

Uit de communicatieplanning en het interview met de projectleider blijkt dat de gemeente verwachtte dat er in maart een definitief besluit kon worden genomen. Toen bleek dat de gemeenteraad meer tijd nodig had om een definitief besluit te kunnen nemen, is het principebesluit tot stand gekomen. Omdat het communicatieplan uitging van een definitief besluit in maart 2015, is er voor de periode die daarop volgt geen concrete uitwerking van de communicatieve planning. De projectleiding laat weten dat er vanaf dit stadium is besloten om te blijven communiceren aan de hand van de richtlijnen in het communicatieplan, maar dat de actualiteit leidend was.

### **Persoonlijke aanpak**

De projectleider is van mening dat de kern van de communicatie verder gaat dan wat er in een communicatieplan wordt vastgelegd: de kern ligt in het krijgen van een positieve relatie met belanghebbenden om de acceptatie te vergroten, en dat is een proces dat voor een belangrijk deel verloopt aan de hand van informele gesprekken. Wanneer het de projectleider ter ore komt dat er vragen leven of zorgen zijn onder omwonenden of andere betrokkenen, wordt naar eigen zeggen geprobeerd deze weg te nemen. De voorkeur gaat daarbij uit naar een persoonlijk gesprek waarin het uitgangspunt transparantie is.

### **Participatieladder**

In het communicatieplan is niet expliciet benoemd welke trede op de participatieladder de gemeente wil innemen en welke rol zij daarbij ziet voor stakeholders. Op basis van de inhoud van dit document en de overige documentatie kan gesteld worden dat de gemeente hoofdzakelijk een informerende rol voor ogen heeft gehad. De gemeente beschrijft haar rol (onder meer) als “het via informatie verantwoording afleggen aan de inwoners van Hardenberg over de komst en aanwezigheid, doel en duur van de opvanglocatie en ontwikkelingen, i.s.m. met het COA”.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende doelgroepen. In het communicatieplan is “nadrukkelijke aandacht” voor de volgorde van de communicatie: eerst de directe omgeving, gevolgd door overige doelgroepen en tot slot de media. Middelen die daarbij worden ingezet zijn onder meer persoonlijke gesprekken, brieven, informatiebijeenkomsten en persberichten. In februari 2015 is tevens een gemeentelijke webpagina online gekomen waarop relevante documentatie werd geplaatst. De gedachte vanuit de projectleiding was om op deze manier belanghebbenden zoveel mogelijk mee te nemen in de plannen.

### **Ruimte voor inspraak**

Ondanks de informerende trede die de gemeente lijkt te betreden, is er in het traject ruimte geweest voor inspraak. In het communicatieplan wordt nadrukkelijk genoemd dat het COA en de gemeente willen weten “wat men van het plan vindt” en ruimte zullen geven voor “inspraak/meedenken/meepraten”. Het doel is dat doelgroepen de noodzaak van het AZC zullen inzien en accepteren, en een bijdrage willen leveren aan de tijdelijke opvanglocatie.

De mogelijkheid tot inspraak heeft voornamelijk vorm gekregen door de totstandkoming van de klankbordgroep. In de klankbordgroep zijn plaatselijk belangen van de aangrenzende kernen, directe omwonenden en een aantal bedrijven verenigd. Deze klankbordgroep bestond aanvankelijk uit ongeveer 45 leden. Na een looptijd van plusminus 25 weken was dit aantal teruggelopen naar ongeveer 30 mensen. De klankbordgroep is na het principebesluit tot stand gekomen en door de gemeente gevraagd om advisering over de realisatie van het AZC. Plaatselijk belang stelt dat een aantal ‘stormachtige’ inloopbijeenkomsten aanleiding is geweest voor het oprichten van de klankbordgroep. De klankbordgroep is tien keer bijeengekomen voor overleg en heeft in juni



2015 een nota uitgebracht met adviezen ten aanzien van de leefbaarheid voor de asielzoekers en buurtbewoners. Voltooiing van de nota is gecommuniceerd aan de hand van een persbericht.

Na het uitbrengen van haar adviesnota is de klankbordgroep gestopt met actief overleg. In de bestuursovereenkomst is in september 2015 vastgelegd dat het COA na overleg met de gemeente zorg draagt voor de informatievoorziening richting bewoners. Daartoe is ter vervanging van de klankbordgroep een omwonendenoverleg opgericht, bestaande uit omwonenden, plaatselijk belangen, lokale ondernemers, de politie, het COA en de gemeente. Zij brengt adviezen uit aan het college van B&W en aan het COA, en dient ertoe de relatie tussen belanghebbenden en het AZC te onderhouden. Inspraak verloopt in deze fase van het project dan ook aan de hand van dit omwonendenoverleg en omvat de ruimte tot meepraten en meedenken, maar niet tot meebeslissen, zo stelt de projectleider.

De projectleider geeft aan dat besluiten niet formeel hebben opengestaan voor zienswijzen. De raadsbesluiten kenden inspraak aan de voorkant. In de verkregen documentatie zijn elf ingekomen brieven opgenomen. Deze brieven zijn verschillend van toon, maar duidelijk is dat het merendeel van de insprekers de plannen voor het AZC steunt. Hoe de gemeente gereageerd heeft op deze inspraakreacties is onduidelijk. Eventuele reacties vanuit de gemeente ontbreken in de documentatie.

### **Communicatieplan als een flexibel instrument**

Uit de documentatie alsmede uit het interview met de projectleider blijkt dat het communicatieplan is gebruikt als een leidraad om de communicatie verder vorm te geven. Zo diende het communicatieplan als flexibel instrument. De documentatie van de procesbeschrijving is door de projectleiding als minder belangrijk beoordeeld dan de flexibele aanpak over de loop van het project. Toen bijvoorbeeld bleek dat er onder omwonenden behoefte heerste aan deelname als vrijwilliger, heeft het COA in juni 2015 een informatiemarkt georganiseerd waar belangstellenden werden geïnformeerd over de activiteiten in het AZC en de mogelijkheid om daar als vrijwilliger aan mee te werken. De komst van deze informatiemarkt is bekendgemaakt middels een persbericht. De informatiemarkt stond vooraf niet op de projectplanning, maar is tot stand gekomen toen er een informatiebehoefte onder belanghebbenden werd geconstateerd. Zo werd er eerder gecommuniceerd naar aanleiding van de actualiteit dan naar aanleiding van vastliggende communicatiemomenten.

Na het uiteindelijke raadsbesluit in september 2015 zijn belanghebbenden op verschillende momenten geïnformeerd over de ontwikkelingen aan de hand van persberichten vanuit de gemeente. De projectleider stelt dat voor deze berichtgeving is gekozen omdat persberichten via verschillende kanalen worden verspreid en minder voorbereidingstijd vergen dan nieuwsbrieven. Daardoor komt de berichtgeving sneller bij belanghebbenden terecht. Persberichten zouden volgens het raadsvoorstel van september 2015 gepaard zijn gegaan met tweewekelijkse digitale nieuwsbrieven. Deze nieuwsbrieven zijn online niet (langer) toegankelijk.

## **4.1.3 Ervaringen<sup>31</sup>**

### **Omwonenden zien de communicatie niet los van het project zelf**

De projectleider merkt op dat de komst van het tijdelijke AZC een belangrijk thema was voor de gemeente en wordt gekenmerkt door een enorme betrokkenheid. Die betrokkenheid kan zich soms uiten in extreme percepties en standpunten. Bij gesprekken in de omgeving wordt duidelijk dat omwonenden er moeite mee hebben om de communicatie rond het project los te zien van de gevolgen die het project zelf heeft. Wanneer zij een mening hebben over de komst van de asielzoekers in Hardenberg, bepaalt die mening al direct hoe zij denken over de communicatie rondom het project. Voor een deel heeft dat er ook mee te maken dat het project in 2016 is voltooid, en een deel van de bewoners het project (en de communicatie eromheen) dus niet heeft meegemaakt. Zij zien alleen de uitkomsten. Hoewel een aantal bewoners begrijpt dat er een plek moet zijn om

<sup>31</sup> Door de maatregelen rondom COVID-19 was de mogelijkheid tot interviewen in de omgeving van het AZC beperkt. De ervaringen die hier worden besproken zijn gedeeld in korte gesprekken aan de deur bij ca. tien bewoners van de wijk Marslanden.



vluchtelingen op te vangen, heerst er onder de gesproken bewoners een algemeen beeld dat kan worden geformuleerd als “waarom nou net hier?”. Die vraag is volgens de omwonenden onvoldoende door de gemeente beantwoord en onderbouwd in het communicatietraject.

### Rol van plaatselijk belang en de klankbordgroep

Volgens leden van het plaatselijk belang is er in de beginfase van het project onenigheid ontstaan tijdens “stormachtige” inloopbijeenkomsten. Toen de omgeving op de hoogte werd gebracht van het spoedverzoek om een tijdelijk AZC te laten bouwen verliepen de ontwikkelingen snel en onverwacht. Dat maakte dat omwonenden zich in deze fase niet goed gehoord voelden. De totstandkoming van de klankbordgroep – bestaande uit ongeveer 40 omwonenden, belangenvertegenwoordigers, een aantal plaatselijk belangen zelf en ondernemers uit de omgeving – heeft volgens het plaatselijk belang veel rust gebracht. De plaatselijk belangen vingen in die periode naar eigen zeggen de klappen op en werden door de gemeente ingezet om de bewoners te kunnen bereiken. De plaatselijk belangen geven aan dat hier vaker voor wordt gekozen en dat dit niet betekent dat er door de gemeente zelf minder gecommuniceerd werd.

De perceptie vanuit het plaatselijk belang is dat de adviezen van de klankbordgroep serieus zijn opgepakt door de gemeente. Het plaatselijk belang maakte onderdeel uit van de klankbordgroep en geeft aan dat zij zich gehoord voelden. Toch betekent dat niet dat dit voor ‘de gewone burger’ ook gold. Deze uitspraak laat zien dat de klankbordgroep een vertegenwoordiging, maar geen afspiegeling is van de belanghebbenden. Het is voor de klankbordgroep blijkbaar niet duidelijk geweest of andere burgers dezelfde mate van inspraak hebben ervaren.

“ Als klankbordgroep voelden we ons goed gehoord, maar of de gewone burger dat ook zo ervoer weet ik niet ”

- Plaatselijk belang

### De besluiten zijn al genomen

Plaatselijk belang geeft ook aan dat, hoewel er ruimte was voor inspraak, er een beeld bestond onder belanghebbenden dat inspraak geen effect zou hebben omdat de besluiten rondom het project eigenlijk al zijn genomen. Dat maakt dat er, ondanks de informatiebijeenkomsten, weinig vertrouwen is dat men daadwerkelijk iets kan inbrengen. Toch wordt er door plaatselijk belang gesteld dat omwonenden en ondernemers zijn betrokken door de gemeente. De plaatselijk belangen concluderen dan ook dat zij zelf goed zijn gehoord en betrokken bij het project. Zij geven aan dat het belangrijk is dat de gemeente open en transparant is in de keuzes die worden gemaakt. Over de loop van het project is dit volgens hen steeds beter verlopen. Voor toekomstige projecten adviseren zij de gemeente om meer openheid te tonen en zaken al vooraf helder aan te kondigen.



## 4.2 De Boshhoek

### 4.2.1 Projectbeschrijving

In november 2011 is in de ontwerpnota N34 Witte Paal – Coevorden de ontsluiting van sportpark de Boshhoek besproken. Daarin werd de aanleg van een autotunnel onder de N34 nabij de Hessenweg als goede optie genoemd. Daarbij zou de gelijkvloerse kruising met de Hessenweg worden opgeheven ter verbetering van de verkeersveiligheid.

De werkzaamheden aan de N34 zijn in juni 2017 van start gegaan. Na informatieavonden in januari en maart 2018 is de inrichting van de omgeving Hessenweg aangepast op het verzoek van bewoners. Op 13 juli 2018 was de Boshoektunnel gereed en is deze in gebruik genomen. Separaat aan de openstelling van de tunnel is er op de Hessenweg ter hoogte van nummer 72 een knip voor het gemotoriseerd verkeer opgenomen. Waar gemotoriseerde voertuigen eerst via de Hessenweg het sportpark bereikten, kan dat nu alleen nog via de nieuwe tunnel onder de N34.

Deze afsluiting van de hessenweg voor gemotoriseerd verkeer heeft voor een maatschappelijke discussie gezorgd. Eind 2018 zijn de werkzaamheden aan de Hessenweg daarom opgeschort. Gevolg was dat het verkeersbesluit via een uitgebreide procedure is verlopen, waarbij ontwerpschetsen ter inzage zijn gelegd. Een onafhankelijk verkeerskundig bureau heeft de verkeerssituatie op verzoek van de gemeente onderzocht. Op 2 oktober 2019 heeft het college definitief besloten de toegang tot de Hessenweg middels afzetpalen te beperken.

### 4.2.2 Communicatie en participatie

#### **Geen communicatie- en participatieplan**

Bij de start van het project is, voor zover bekend, geen communicatie- of participatieplan opgesteld. Op basis van de documentatie wordt dan ook niet duidelijk wie, wanneer en op welke wijze geïnformeerd zouden worden over het project en op welke mate zij konden participeren. Door het ontbreken van dergelijke plannen wordt tevens niet duidelijk welke rol de gemeente voor haarzelf ziet weggelegd.

De huidige projectleider (hierna: projectleider), die sinds juni 2019 betrokken is bij het project, benoemt dat er bij ruimtelijke projecten sprake is van een vaste procedure waar vaste communicatiemomenten toe behoren. De procedure biedt mensen, door middel van zienswijzen, tevens de kans om hun mening te geven over het project.

In de communicatie bij het daadwerkelijke project is niet één bepaalde groep omwonenden actief betrokken door de gemeente, maar is geprobeerd een zo groot mogelijke groep te bereiken, aldus de projectleider. Zij geeft aan dat hier bewust voor is gekozen omdat het vooraf niet duidelijk is wie belanghebbenden zijn. Wel is het zo dat enkele andere belanghebbenden (niet-omwonenden) specifiek worden benaderd door de gemeente. Wie hiervoor in aanmerking komt wordt bepaald in samenwerking met een communicatiemedewerker.

#### **Inzage, zienswijzen en reactie**

Gedurende het besluitvormingsproces hebben meerdere documenten ter inzage gelegen. Voor omwonenden en betrokkenen was het mogelijk om hier zienswijzen op in te dienen. Betrokkenen lijken hiervan voldoende op de hoogte te zijn geweest, gezien het aantal binnengekomen zienswijzen. Zo zijn er op het ontwerpbestemmingsplan 17 zienswijzen ingediend en 11 reacties geplaatst via een informatieavond. Zowel de provincie als de gemeente heeft gereageerd op de ingediende zienswijzen middels een reactienota of individuele antwoorden waarin is aangegeven in welke mate de voorgestelde wijzigingen worden meegenomen.



Voorafgaand aan de afsluiting van de Hessenweg zijn zienswijzen hoofdzakelijk gericht op de verkeersveiligheid en de plaatsing van de tunnel. Over de toekomstige afsluiting van de Hessenweg wordt in de zienswijzen en inspraakreacties in deze periode niet gesproken.

### **Communicatie over afsluiting van de Hessenweg**

Bij de presentatie van de ontwerpnota in 2011 wordt door de provincie en gemeente niet gesproken over de afsluiting van de Hessenweg. In de documentatie is dit voor het eerst terug te vinden in de verslaglegging van een informatiebijeenkomst in 2012 naar aanleiding van de presentatie van de eerste ontwerpsschetsen. Uit de verslaglegging blijkt dat kenbaar is gemaakt dat de Hessenweg afgesloten zal worden voor gemotoriseerd verkeer. Gedurende de informatiebijeenkomst lijkt echter hoofdzakelijk aandacht te zijn geweest voor de verkeersveiligheid. Ook bij de bespreking van de ontwerpssessie in januari 2014 is de afsluiting van de Hessenweg besproken, en is benoemd dat de straat heringericht zal worden als fietsstraat. In de plannen die ter inzage hebben gelegen, wordt de afsluiting voor gemotoriseerd verkeer echter niet geconcretiseerd. Zo wordt er in het bestemmingsplan uit september 2015 beschreven dat de Hessenweg wordt ingericht als fietsstraat om het verkeer langzamer te laten rijden.

Ten tijde van de daadwerkelijke afsluiting van de Hessenweg bleek hier onder verschillende omwonenden en organisaties dan ook onduidelijkheid over te bestaan. Naar aanleiding van een 'groot aantal reacties' heeft de gemeente vervolgens besloten in eerste instantie de Hessenweg tijdelijk af te sluiten en een onderzoek in te stellen naar de verkeersveiligheid, aldus de projectleider. Hier zijn alle belanghebbenden van op de hoogte gesteld. Door inzicht te geven in de afwegingen van de gemeente ontstond meer begrip bij voor- en tegenstanders aldus de projectleider. Er is bewust gekozen om geen gebruik te maken van een informatiebijeenkomst, aangezien de gemeente de argumenten voor en tegen al in kaart had.

Volgens de projectleider ligt een mogelijke verklaring voor de maatschappelijke discussie die is ontstaan na afsluiting van de Hessenweg in het onvoldoende concretiseren van de plannen. Door enkel in algemene termen te spreken over de afsluiting van de Hessenweg voor gemotoriseerd verkeer komt de boodschap onvoldoende over op betrokkenen. Een andere reden ligt volgens de projectleider in het feit dat de afsluiting van de Hessenweg 'slechts een klein deel' is van het grotere plan. De afsluiting is nooit afzonderlijk gecommuniceerd, maar onderdeel geweest van de grotere plannen, waardoor niet voor alle belanghebbenden duidelijk is geworden dat de Hessenweg afgesloten zou worden voor gemotoriseerd verkeer.

### **Rol van de gemeente en provincie**

Een afbakening van de rollen tussen de gemeente en de provincie wordt op basis van de documentatie niet duidelijk. In november 2011 is de ontwerpnota voor de N34 door de provincie Overijssel opgesteld. Hieruit blijkt dat de gemeente betrokken is geweest bij het opstellen van het plan en het beoordelen van de binnengekomen zienswijzen. Een zienswijzenverslag of reactie op de ingediende zienswijzen ontbreken echter. Omdat de plaatsing van de 'Boshoektunnel' en de afsluiting van Hessenweg onderdeel uitmaakten van een groter project (de doorontwikkeling van de N34) speelt de provincie de hoofdrol. Een treffend voorbeeld van het spanningsveld tussen de taken van de gemeente en de provincie is een inspraakreactie van een omwonende uit januari 2012. Deze omwonende geeft aan gebruik te hebben gemaakt van de inspraakmogelijkheid bij de provincie, maar voelt zich in deze inspraakprocedure niet gehoord. Hiervan stelt hij de gemeenteraad op de hoogte aangezien het project zich binnen de grenzen van de gemeente afspeelt.

### **Participatie**

Op basis van de documentatie lijkt de gemeente een raadplegende rol te hebben gekozen waarbij bewoners werd gevraagd mee te denken over de plannen. Belanghebbenden kregen de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen en mee te denken bij informatiebijeenkomsten. Uit meerdere ingediende zienswijzen blijkt dat het voor



belanghebbenden onduidelijk was dat de bouw van de Boshoektunnel ook het afsluiten van de Hessenweg tot gevolg zou hebben. Hierdoor ontstond maatschappelijke onrust en ontevredenheid bij omwonenden.

### 4.2.3 Ervaringen

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de afsluiting van de Hessenweg nabij de Boshoeek een controversieel punt is in de omgeving. Omwonenden zijn in sommige gevallen tevreden met de afsluiting en in andere gevallen niet, maar delen veelal dezelfde opvattingen over de communicatie rondom het project: hoewel de informatievoorziening voldoende is geweest, was er sprake van problemen in het verwachtingsmanagement waardoor er ontevredenheid is ontstaan.

#### ‘Berichtgeving komt te laat’

In het gesprek met plaatselijk belang kwam naar voren dat de informatievoorziening vaak te laat komt en het inspraakproces te lang duurt. Als bewoners hun mening willen geven of een vraag willen stellen over het project, moet de gemeente vaak herhaaldelijk gecontacteerd worden voordat er een reactie komt, aldus het plaatselijk belang. Omdat de afstemming tussen gemeente en provincie niet goed lijkt te zijn uitgedacht, wijzen beide partijen vaak naar elkaar waardoor kwesties pas na lange tijd worden afgehandeld. Plaatselijk Belang stelt dat bewoners best begrip kunnen opbrengen als het traject vertraging oploopt, zolang er maar open en eerlijk over gecommuniceerd wordt. Transparantie moet een uitgangspunt zijn in de communicatie.

Gesproken bewoners aan de Hessenweg zijn tevreden met de afsluiting omdat zij er baat bij hebben: de Hessenweg is nu aanzienlijk rustiger dan voorheen. Verderop in de wijk merkt men minder van de toegenomen rust. Zij geven aan het vooral vervelend te vinden dat er nu moet worden omgereden. Er is dus sprake van perspectieven en ervaringen die uiteenlopen. De meeste gesproken omwonenden zijn van mening dat de rust en veiligheid er wel op vooruit zijn gegaan. Over het algemeen vinden omwonenden de informatievoorziening voldoende, maar hebben zij niet het gevoel dat er veel met de inspraak wordt gedaan. Ook komt de communicatie pas laat, bijvoorbeeld nadat de plannen al gemaakt zijn of zelfs nadat men al is begonnen met de werkzaamheden.

“*Het is natuurlijk altijd zo: zodra je iets doet in de buurt van burgers, moet je burgers informeren*”

- *Omwonende van de Boshoeek*

Een van de gesproken omwonenden is van mening dat burgers direct geïnformeerd moeten worden over nieuwe ontwikkelingen die hen aangaan. Met termen als “natuurlijk” en “altijd” onderstreept hij de vanzelfsprekendheid van zijn uitspraak: het is voor deze bewoner logisch dat burgers onmiddellijk op de hoogte worden gesteld. Hiermee wordt duidelijk dat de late communicatie over de afsluiting van de Hessenweg niet aansluit bij de verwachtingen van sommige omwonenden: zij rekenen erop dat zij tijdig worden geïnformeerd.

#### Miscommunicatie aan het begin van het traject

Het merendeel van de gesproken bewoners gaf aan dat zij niet op de hoogte waren van de afsluiting van de Hessenweg. Volgens een vertegenwoordiger van Plaatselijk Belang Heemse is dat te verklaren: nadat het project van start ging is het jarenlang stil geweest. Toen de werkzaamheden begonnen zagen bewoners en andere belanghebbenden plotseling de gevolgen van de nieuwe verkeerssituatie, aldus het plaatselijk belang. De afsluiting van de Hessenweg was eerder al wel gedocumenteerd, maar volgens Plaatselijk Belang Heemse is dit nooit duidelijk gecommuniceerd in de omgeving. Dit heeft ertoe geleid dat er onder een aantal bewoners een gevoel van wantrouwen heerst richting de gemeente. In de optiek van het plaatselijk belang heeft de gemeente informatie achtergehouden die nadelige gevolgen had voor de omwonenden. De voorzitter van het plaatselijk belang laat weten:





*“Op een gegeven moment gingen de schoppen de grond in en toen wisten bewoners niet meer wat nou precies de afspraken waren en hoe alles geregeld was”.*

Het beeld dat wordt geschetst is dat het communicatietraject vooral in beperkte mate is vastgelegd, met verwarring onder omwonenden en andere betrokkenen als gevolg. De gemeente lijkt belanghebbenden van moment tot moment te hebben geïnformeerd, zonder daarbij duidelijk te maken wat de gevolgen waren voor omwonenden. Deze bevinding is in lijn met eerdere berichtgeving uit plaatselijke krant De Toren. Het blad schrijft in september 2018:

*“Bij de daadwerkelijke openstelling van de tunnel en de afsluiting van de Hessenweg heeft er beperkte communicatie plaatsgevonden met zowel de omwonenden als gebruikers van de Boshoeek. Deze communicatie was vooral gericht op het bekend maken van het moment en niet zozeer over de maatregel.”<sup>32</sup>*

Het college van B&W stelt in 2018 dat er aan verwarring niet te ontkomen is bij de wijziging van een verkeerssituatie. Volgens het college is er tijdens informatiebijeenkomsten voldoende aandacht geweest voor de situatie. Toch heerste bij de start van de werkzaamheden nog onduidelijkheid over de afsluiting van de Hessenweg. Een kritische tegenlezer kan volgens de projectleider helpen in het helder communiceren en het voorkomen van dubbelzinnige boodschappen.

Een andere verklaring voor de verwarring kan liggen in het feit dat de gemeente een beroep heeft gedaan op externe partijen om omwonenden hiervan op de hoogte te stellen. Bij plaatselijk belangen is onduidelijkheid ontstaan over de rolverdeling tussen de gemeente en de provincie, die beide bij het project betrokken waren. Zij geven aan dat het voor inwoners niet duidelijk was wie waar verantwoordelijk voor was. Ook geeft Plaatselijk Belang Heemse aan dat zij een soort filter zijn geweest voor de communicatie. Volgens plaatselijk belangen zou de gemeente hebben gesteld dat omwonenden voor vragen en opmerkingen in eerste instantie bij het plaatselijk belang terecht kan. Ook het college stelt dat zij andere partijen hebben aangesteld in de informatievoorziening richting omwonenden:

*“[We hebben] de sportverenigingen meerdere malen verzocht om de eigen leden, maar zeker ook de tegenstanders te informeren over de gewijzigde aanrijroute.”<sup>33</sup>*

In het bovenstaand tekstfragment worden twee communicatiedoelgroepen expliciet genoemd: de leden van de sportverenigingen en de tegenstanders van de gewijzigde aanrijroute. Daarbij mist een belangrijke partij: de overige omwonenden. Het is goed denkbaar dat er niet-leden in de omgeving wonen die ontevredenheid hebben gevoeld, maar deze niet hebben geuit. Er zijn tenslotte ook gevolgen voor mensen die geen lid zijn van een sportvereniging, maar door de afsluiting wel om moeten rijden. Zo kunnen ‘tegenstanders’ van de afsluiting die bij de sportverenigingen niet bekend waren in de informatievoorziening zijn overgeslagen. Ook zullen er omwonenden zijn bij wie er pas ontevredenheid is ontstaan toen zij afwisten van de afsluiting. Mensen kunnen geen ontevredenheid uiten over een situatie waar zij niet vanaf weten.

---

<sup>32 2</sup> De Toren (20 september 2018). *Uiteindelijke situatie tunnel Boshoeek veilig*. Geraadpleegd via <https://www.detoren.net/detoren/uiteindelijk-situatie-tunnel-boshoeek-veilig-1s>



## De schijn van inspraak

Een belangrijk punt dat naar voren is gekomen in gesprekken met omwonenden en plaatselijk belangen is de schijn van inspraak: omwonenden worden uitgenodigd om input te leveren en suggesties aan te dragen, maar vervolgens wordt deze input naar hun beleving niet serieus genomen. Dit zorgt ervoor dat sommige bewoners, zowel aan de Hessenweg als verderop in de wijk, zich bedrogen voelen: er wordt een verwachting bij hen geschept dat zij inspraak hebben, maar deze verwachting wordt niet waargemaakt. Dat heeft een gevoel van machteloosheid tot gevolg bij bewoners die in contact zijn met de gemeente maar het idee hebben dat zij van de gemeente niets terugkrijgen. “U mag meedenken” is volgens het plaatselijk belang een standaard uitspraak, maar of het ook echt wordt omgezet in participatie is een tweede. Het lijkt alsof belanghebbenden alleen om inspraak worden gevraagd zodat de gemeente een hokje kan aanvinken, niet om er daadwerkelijk iets mee te doen, aldus een plaatselijk belang. Volgens hen is er een grote discrepantie tussen hetgeen de raad roept en wat de ambtenaren uitvoeren: de gemeente heeft burgerparticipatie hoog in het vaandel, maar bewoners voelen zich niet serieus genomen.

“*Communiceren betekent inspraak en ik heb het idee dat hier geen inspraak geweest is*”

- *Omwonende van de Boshoeck*



## 4.3 Broeklanden-Zuid

### 4.3.1 Projectbeschrijving

De gemeente Hardenberg stelde zich enkele jaren geleden ten doel haar bedrijventerreinen uit te breiden om zo haar economische positie en streekfunctie te versterken middels een aantrekkelijk ondernemersklimaat. In mei 2010 zijn in de gemeente plannen besproken voor de oplevering van bedrijventerrein Broeklanden-Zuid, gelegen nabij het huidige bedrijventerrein Broeklanden ten zuidoosten van Hardenberg. In 2011 zijn nieuwe afspraken gemaakt over de omvang van deze uitbreiding en in oktober 2018 heeft het bestemmingsplan voor een periode van zes weken ter inzage gelegen. In januari 2019 is in het zienswijzenverslag door de gemeente voorgesteld om de ingekomen zienswijzen grotendeels over te nemen, maar het bestemmingsplan ongewijzigd vast te stellen<sup>34</sup>. Op 12 februari 2019 werden het bestemmingsplan en de verbeelding dan ook ongewijzigd vastgesteld in het raadsbesluit. Op 27 februari werden de plannen gedeeld in de Staatscourant, waarna het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan zowel digitaal als op papier ter inzage werden gelegd. In de uiteindelijke plannen is gekozen voor een uitbreiding van 20 hectare. Op 1 maart 2019 konden belanghebbenden hun eventuele onvrede hierover kenbaar maken door tegen het plan in beroep te gaan. In de zomer van 2019 is het nieuwe terrein bouwrijp gemaakt en de bouw van bedrijfspanden op het nieuwe terrein is van start gegaan in het voorjaar van 2020.

### 4.3.2 Communicatie en participatie

#### Het proces was belangrijker dan de schriftelijke verantwoording

Over de communicatie rond de verwezenlijking van Broeklanden-Zuid is minder documentatie opgenomen dan over de andere projecten. De projectleiding laat weten dat de focus heeft gelegen op het project zelf en dat de plannen prioriteit hadden boven de procesmatige verantwoording. Een communicatieplan ontbreekt omdat het vooraf helder was hoe het communicatietraject eruit ging zien en de projectleiding besloot dat een pragmatische aanpak de voorkeur had. Daartoe is geen communicatieplan opgesteld en ook informatiebrieven zijn niet terug te vinden in de documentatie. De projectleiding kan zich het versturen van informatiebrieven niet herinneren. Hij is van mening dat contact met belanghebbenden het best verloopt via een persoonlijke benadering. Met keukentafelgesprekken op locatie achterhaal je 'de vraag achter de vraag'.

#### Inspraak en participatie

Als gevolg van de pragmatische aanpak waarvoor gekozen werd, is vooraf niet bepaald welke trede op de participatieladder als passend werd geacht. Ook is niet vastgelegd welke doelgroepen wel en niet zouden worden meegenomen in het participatietraject omdat de projectleiding niemand heeft willen buitensluiten. Mensen die verder van het project afstonden mochten er volgens de projectleider ook een mening over hebben. De projectleider geeft aan dat omwonenden suggesties hebben gegeven voor de inrichting van het bedrijventerrein, en dat deze suggesties zijn meegenomen in de uiteindelijke uitwerking.

Plaatselijk belangen zijn volgens de projectleider al vanaf het begin betrokken. Zij zijn één à twee keer per jaar bijeengekomen met het projectbestuur en fungeerden in zekere zin als een spreekbuis naar de directe omgeving. Op deze manier kon de gemeente omwonenden bereiken. Plaatselijk belang kreeg geen extra informatievoorziening vanuit de gemeente om bewoners te informeren.

#### Inzage, zienswijzen en reactie

In oktober 2018 hebben de ontwerpbestemmingsplannen en het beeldkwaliteitsplan ter inzage gelegen met de mogelijkheid om hier zienswijzen op in te dienen. Er zijn in totaal twee zienswijzen binnengekomen: de eerste is afkomstig van de plaatselijk belangen en bevat vragen ten aanzien van de verkeersveiligheid van de plannen. De

<sup>34</sup> Een gewijzigde vaststelling is alleen nodig bij aanpassing van de regels of verbeelding, waarvan in dit geval geen sprake was.



gemeente heeft de zienswijze in zijn geheel overgenomen en heeft hiervoor het bestemmingsplan niet gewijzigd hoeven vaststellen. De tweede zienswijze is afkomstig van een omwonende die inspreekt over de mogelijkheden om geluidsoverlast tegen te gaan en natuur te behouden. De gemeente geeft een tekstuele verantwoording voor de gemaakte keuzes en neemt de zienswijze gedeeltelijk over. In januari 2019 is een zienswijzenverslag opgesteld waarin zowel de zienswijzen als de reacties van de gemeente zijn samengevat. Hierin worden beide zienswijzen als positief en constructief gekarakteriseerd.

### 4.3.3 Ervaringen<sup>35</sup>

De vragenlijst over het communicatie- en participatietraject rond de verwezenlijking van het bedrijventerrein Broeklanden-Zuid is door zes respondenten ingevuld. Alle respondenten gaven aan een beetje of behoorlijk bekend te zijn met het project. De mate waarin het project impact op hen heeft gehad komt in de meeste gevallen overeen met de mate van kennis die zij over het project hebben. Bewoners geven aan dat zij door de gemeente geïnformeerd zijn. De kanalen waarmee dat is gebeurd, lopen uiteen. Brieven, informatiebijeenkomsten, telefonisch contact of e-mail, plaatselijke nieuwsbladen en persoonlijke gesprekken worden allemaal genoemd als onderdeel van de informatievoorziening. Toch noemen sommige bewoners slechts één van deze middelen, wat suggereert dat niet iedereen via verschillende kanalen bereikt is.

#### De ervaringen lopen uiteen

In relatie tot de communicatie lopen de meningen uiteen. Ondanks de variatie in communicatiemiddelen geeft het merendeel van de bewoners aan niet het gevoel te hebben dat zij voldoende geïnformeerd zijn. Ook stellen sommige bewoners dat zij in het geheel niet geïnformeerd zijn. Een deel van de respondenten is uitgenodigd om een mening te geven op de plannen. Een van de respondenten geeft aan daarbij ook advies te hebben gegeven en tweemaal te zijn uitgenodigd voor een gesprek. Andere respondenten stellen dat zij geen mogelijkheid tot participatie hadden.

#### Negatieve discourse overheerst

Bij de vraag naar positieve zaken in de communicatie geeft een respondent aan tijdig persoonlijk te zijn benaderd om in gesprek te gaan. Andere respondenten geven aan dat “helemaal niks” goed ging of reageren zelfs met “welke communicatie???”. Enkel de negatieve ervaringen gaan gepaard met extreme formuleringen. Wanneer bewoners aangeven dat zij geïnformeerd zijn, doen zij dit zonder het gebruik van evaluatieve termen of extreme formuleringen. Hieruit wordt duidelijk dat respondenten met negatieve ervaringen een sterkere mening hebben over de communicatie rond het project dan respondenten die de communicatie voldoende vonden. Negatieve ervaringen nemen de overhand in de discourse die uit de vragenlijst naar voren komt.

#### Adviezen van respondenten aan de gemeente

- Omwonenden beter informeren via post
- Omwonenden in staat stellen een keer een afspraak te maken
- Omwonenden ook tijdens het opstarten van de werkzaamheden te informeren
- Een vast contactpersoon (bijvoorbeeld een omgevingsmanager aanstellen waar omwonenden bij terecht kunnen; niet de projectleider)
- Omwonenden vroegtijdig betrekken
- Aan te geven binnen welke marges men mee mag doen
- Transparant zijn en uitleg geven
- Met omwonenden om tafel gaan voordat er plannen gemaakt worden
- De burger meenemen in de plannen en planning

<sup>35</sup> Omwille van het COVID-19 virus dat in de lente van 2020 noodzaak gaf tot sociale afstand, konden er in de omgeving van het bedrijventerrein Broeklanden-Zuid geen interviews met omwonenden worden gevoerd. Ter vervanging van de interviews hebben bewoners van de nabijgelegen straten een vragenlijst ontvangen.



Als verbeterpunt geven respondenten aan dat omwonenden voorafgaand aan de planfase moeten worden meegenomen en via post geïnformeerd dienen te worden. Ook wordt de behoefte aan een vast contactpersoon genoemd. Daarnaast geven verschillende respondenten geven aan dat zij behoefte hebben gehad aan meer persoonlijk contact, bijvoorbeeld een omgevingsmanager die langskomt of een persoonlijk gesprek in plaats van een bericht in de plaatselijke krant.

### Belanghebbenden moeten zelf actie ondernemen

Hoewel de projectleiding suggereert dat plaatselijk belang nauw werd betrokken, geven de plaatselijk belangen zelf aan dat ze niet allemaal actief zijn betrokken door de gemeente. Zij hebben naar eigen perceptie zelf het initiatief moeten nemen om deel te nemen aan een inloopbijeenkomst. Dit deden zij omdat ze ontevreden waren over de ontsluiting. Daartoe hebben de plaatselijk belangen elkaar betrokken. Schriftelijke communicatie naar de omwonenden hebben zij, buiten plaatselijk nieuwsblad De Toren, niet gezien. Er wordt gesteld dat als belanghebbenden (zowel omwonenden als plaatselijk belang) geïnformeerd willen worden, zij zelf initiatief zullen moeten nemen. Wel geeft het plaatselijk belang aan dat zij in een later stadium positief contact hebben gehad met de gemeente en zijn meegenomen in het proces.

*“Je moet zelf actie ondernemen als je iets wil weten”*

*- Plaatselijk belang*

*“Liever slecht nieuws, dan geen nieuws. Als het dan nog een jaar moet duren, zeg dat dan”*

*- Plaatselijk belang*

*“Verslaggeving is heel belangrijk. Dat is wel een punt van aandacht.”*

*- Plaatselijk belang*

### De planning was onduidelijk

Plaatselijk belang laat weten dat een gebrek aan transparantie grote verwarring en onduidelijkheid tot gevolg heeft gehad. Er wordt gesteld dat de plannen er liggen en de gemeente precies weet “wanneer alles gaat gebeuren”, maar dat er geen planning wordt gecommuniceerd. Burgers moeten volgens plaatselijk belang herhaaldelijk op eigen initiatief in contact komen om te horen wanneer nieuwe ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Dit maakt dat de vervolgstappen niet helder zijn. Plaatselijk belang hoort liever slecht nieuws dan geen nieuws, aangezien de gevolgen uiteindelijk hetzelfde zijn. Het scheppen van de juiste verwachtingen is van groot belang. Daarom stelt plaatselijk belang dat de gemeente de planning op papier moet hebben. Daar zitten lessen voor de toekomst, aldus het plaatselijk belang.

*“Men wist al jaren dat het ging komen, maar wanneer? Een tijdsplan? Geen idee. Ik heb nergens een schema gezien met een jaartal erop van dan is het af.”*

*- Plaatselijk belang*



## 4.4 Lutten Levert

### 4.4.1 Projectbeschrijving

In augustus 2016 heeft initiatiefgroep Lutten Leeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor het opwekken van zonne-energie op daken. In het raadsbesluit van 3 oktober 2017 heeft de gemeente Hardenberg zonnepark Lutten Levert erkend als pilotproject. De energiecoöperatie is officieel opgericht op 20 februari 2018, met als doelstelling: “duurzaam zonne-energie opwekken voor de bewoners van Lutten en omstreken naar behoefte van de gemeenschap”. Nog dezelfde dag werd een informatieavond georganiseerd voor buurtbewoners. In samenwerking met een externe professional (ROM3D) is de schets omgezet naar een ruimtelijke inpassing waar alle buurtbewoners zich in kunnen vinden. Ook heeft een deel van de buurtbewoners zich ingeschreven als participant van het zonnepark.

Op 22 maart 2018 heeft Plaatselijk Belang Lutten in haar jaarvergadering aandacht besteed aan het project. Hierin werden zowel de achtergrond als de plannen en mogelijkheden tot participatie uitgebreid toegelicht. Op 30 april is er een businessplan ingeleverd bij de provincie Overijssel. Hierna vond tussen juli en oktober naast een aantal informatieavonden ook straatpromotie plaats. In oktober is de eerste nieuwsbrief verschenen en zijn 1000 intentieverklaringen getekend. Op 4 december 2018 heeft de raad besloten om medewerking te verlenen aan het realiseren van een aantal zonneparken, waaronder Lutten (onder een aantal randvoorwaarden). Vanaf 15 januari 2019 lag er een ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage.

Op 12 maart 2019 kondigde de gemeente Hardenberg in een persbericht aan dat de omgevingsvergunning werd verleend en de bouw van zonnepark Lutten Levert kon gaan starten. Het park kan groene stroom opwekken voor zo'n 330 huishoudens. De opbrengsten van het park moeten aan de bewoners van Lutten ten goede komen. In september 2019 kon iedereen die zich voor het zonnepark had ingeschreven aansluiten bij een ledenbijeenkomst.

### 4.4.2 Documentatie

#### **Geen communicatieplan of -agenda**

De projectleider van Lutten Levert geeft aan dat een communicatieplan vooraf niet als nodig werd beschouwd. De gemeenteraad was vooraf al positief over het project. Bovendien had de energiecoöperatie goede connecties in de omgeving en werden die connecties voldoende geacht om vorm te kunnen geven aan het communicatietraject. Het vastleggen van een communicatieplan is een extra handeling die nodig wordt geacht voor de bureaucratie, maar voor dit project geen grote meerwaarde had. Als er zienswijzen of negatieve signalen zouden komen dan zou de projectleiding dat wel horen.

Ook in de ruimtelijke onderbouwing wordt communicatie nauwelijks genoemd. De projectleider schatte vooraf in dat het project weinig weerstand zou krijgen. Omdat er vanuit de projectleiding veel vertrouwen was in de communicatie van Lutten Levert, is ervoor gekozen om niet meer te communiceren dan nodig, en om niet alle communicatiemomenten te documenteren. Veel communicatie verliep ook mondeling. Dit is in contrast met een raadsbesluit waarin werd gesteld dat de gemeente beoogt vooraf een communicatie- en participatiestrategie uit te werken.

#### **Gemeente heeft een faciliterende rol**

Uit de documentatie blijkt dat de communicatie over het nieuwe zonnepark hoofdzakelijk vanuit de energiecoöperatie zelf kwam, en niet vanuit de gemeente. Middels informatiebijeenkomsten en nieuwsbrieven is de omgeving op de hoogte gesteld van de plannen. In de ruimtelijke onderbouwing (p. 24) wordt gesteld dat de energiecoöperatie aan de hand van regelmatige communicatiemomenten heeft geprobeerd het draagvlak te waarborgen. In het raadsbesluit van 3 oktober 2017 is de volgende passage opgenomen:



*“Bij de projecten, waar de gemeente pro-actief ondersteunt, wordt een participatie- en communicatiestrategie uitgewerkt. Daarnaast worden over de resultaten en voortgang van het meerjarenprogramma Duurzaam Hardenberg en de resultaten op het gebied van duurzame energieproductie doorlopend gecommuniceerd. In de tweede helft van 2018 zullen de doelen en ambities voor het Meerjarenprogramma duurzaamheid 2019-2022 met uw raad worden besproken.”*

### Participatie als kernpunt

Het grote aantal informatieavonden wijst op een aanzienlijke aandacht voor participatie. Bij de informatiebijeenkomst op 22 maart 2018 lijkt de mogelijkheid tot participatie uitgebreid te zijn besproken. In het document ‘Duurzaam Lutten/Oud-Lutten/Keiendorp’ wordt gesteld dat draagvlak kan worden gecreëerd door bewoners en werkgroepen te “betrekken bij het maken en voorbereiden van de plannen”. De suggestie is dan ook dat participatie een kernpunt van het project was, maar door het missen van een communicatieplan lijkt het alsof aan het communicatie- en participatietraject vooraf geen concrete invulling is gegeven. In de periode dat het mogelijk was om zienswijzen in te dienen is dat niet gebeurd. Dit wekt de suggestie dat er weinig ontevredenheid was over de ontwerpbeslissing, maar het kan ook betekenen dat mensen zich niet bewust waren van de gelegenheid om zienswijzen in te dienen.

### 4.4.3 Ervaringen

#### ‘Het is wel prima zo’

Uit de gesprekken met omwonenden van zonnepark Lutten Levert wordt duidelijk dat men in het algemeen tevreden is met het verloop van het project. Omwonenden stellen dat er voldoende is gecommuniceerd middels brieven en inloopavonden. Ook het Lutten Journaal, een plaatselijk maandblad voor buurtbewoners, heeft aandacht besteed aan het zonnepark. “Als je niet op de hoogte bent, dan ben je gewoon dom” durft een bewoner met harde taal te stellen. “Zelfs een mevrouw van 85 die verderop woont was goed op de hoogte”, spreekt een andere bewoner. Met deze extreme formuleringen wordt de communicatie in een positief licht gezet. Deze sterke woordkeuze staat in contrast met de andere gesprekken: “Niks te klagen”, stelt een omwonende wanneer zijn ervaring rondom het project bevestigd wordt. Een andere bewoner keek ervan op dat hij het zonnepark zo goed kan zien vanuit zijn woning. Toch stelt hij relativerend: “het is geven en nemen in het leven. Ik heb zelf ook de keuze gemaakt voor zonne-energie, dus dan moet je er ook vrede mee hebben”. Het sentiment “het is wel prima zo” verbindt nagenoeg alle omwonenden die werden gesproken.

*“Zelfs de buurvrouw van 85 is goed op de hoogte”*

*- Omwonende van Lutten Levert*

Slechts één omwonende gaf een negatief geluid: als er iets is aan te merken op het project, dan is het wel dat er bijna te veel geïnformeerd werd. Ook de burgerparticipatie mocht minder wat hem betreft: inspraak is goed, maar hij ziet liever dat er wat minder mensen worden meegenomen zodat het traject sneller verloopt.

#### Contact via verschillende middelen

Een andere omwonende laten weten geïnformeerd te zijn aan de hand van brieven. Er zijn geen mensen langs de deur geweest om het project nader te verklaren, maar dat was ook niet nodig. Men kon erover lezen in het Lutten Journaal en dat was volgens deze bewoner voldoende. Ook inloopavonden en berichtgeving via e-mail werden genoemd als middelen die regelmatig zijn ingezet om bewoners over de ontwikkelingen te informeren. Een mevrouw met zicht op het zonnepark had enkele vragen en kon daar over mailen of bellen. Dat contact verliep naar alle tevredenheid.

#### Communicatie vanuit de gemeenschap heeft de voorkeur

Omwonenden waren blij met het feit dat de communicatie vanuit de energiecoöperatie kwam en niet vanuit de gemeente. Lutten Levert is een initiatief van Lutten Leeft, een initiatiefgroep uit de omgeving. Veel omwonenden



hebben contacten met deze initiatiefgroep en weten dat het een initiatief is dat buurtbewoners vertegenwoordigt, zonder de politieke agenda die meespeelt in het gemeentelijk contact. Dat maakt dat omwonenden meer het gevoel hadden dat zij ergens met hun inspraak heen konden met betrekking tot het zonnepark. Een bewoner gaf als tip mee om in alle gemeentelijke gebieden een organisatie te hebben die dichter bij de bewoners staat (zoals Lutten Levert) om het contact voor ruimtelijke projecten te verzorgen. Aan communicatie vanuit de gemeenschap wordt dus voorkeur gegeven boven communicatie vanuit de gemeente zelf.





# Bijlage I - Analyse kader

Op basis van de wettelijke, beleids- en algemene normen die hierboven zijn besproken, is hieronder een puntsgewijs overzicht opgesteld van normen waar de gemeente op kan worden getoetst over de verschillende fasen van het participatieproces.

## *Landelijke wet- en regelgeving*

- De gemeente deelt informatie en stelt deze beschikbaar op aanvraag
- De gemeente stelt het bestemmingsplan openbaar in de Staatscourant en biedt het besluit aan met bijbehorende stukken bij de bestuursorganen (waaronder waterschapsbesturen) die belast zijn met het behartigen van de belangen die in het plan in het geding zijn (WRO, 3:12; lid 3). Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht moet daarbij tenminste worden vermeld (AWB, 3:12; lid 3):
  - waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen
  - wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen
  - op welke wijze dit kan geschieden
  - indien van toepassing: de termijn waarbinnen het besluit zal worden genomen
- De gemeente legt vast hoe zij participatie wil vormgeven aan de hand van de eisen van de Omgevingswet
- De gemeenteraad legt vast op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid (Gemw, 150; lid 1)
- De gemeente Stelt een eindverslag op met daarin alle onderdelen die staan vermeld in Artikel 5 van de Inspraakverordening gemeente Hardenberg (2003)
- De gemeente maakt het vaststellen van het bestemmingsplan openbaar via de Staatscourant, met daarbij alle informatie die er volgens de Algemene Wet bestuursrecht (AWB, 3:12, lid 3) bij vermeld dient te worden

## *Gemeentelijk beleid en regelgeving*

- De gemeente maakt het voor haar inwoners, het bedrijfsleven, de instellingen, verenigingen en andere instanties mogelijk om mee te doen
- De gemeente neemt een regierol in waarbij zij doelen stelt en samenwerking en ontwikkelingen op gang brengt

## *Algemeen geldende participatienormen*

- De gemeente stelt vooraf vast welke trede op de participatieladder wordt gekozen
- De gemeente overweegt lokale burgerinitiatieven van een eigen budget te voorzien
- De gemeente houdt zich aan de vooraf opgestelde afspraken
- De gemeente stelt belanghebbenden regelmatig op de hoogte van ontwikkelingen
- De gemeente vraagt belanghebbenden het proces te evalueren
- De gemeente biedt burgers invloed op de gemeenteraad d.m.v. burgerinitiatieven, burgerpanels, referenda, etc.
- De gemeente legt participatieafspraken voor burgers, raad en college vast
- De gemeente voert standaard evaluaties uit en toetst de participatie met regelmaat
- De gemeente stelt zich op als onafhankelijke vertrouwenspersoon, op zekere afstand van de partijpolitiek
- De gemeente is open over informatie en documentatie en maakt deze zowel fysiek als digitaal toegankelijk
- De gemeente motiveert of, en zo ja hoe, burgers worden betrokken
- De gemeente maakt participatie tot vast onderdeel van het traject en beperkt participatie niet zonder deze keuze te motiveren
- De gemeente maakt onderwerp, belanghebbenden, invulling van het participatieproces en mogelijkheden tot contact helder en expliciet

## *Algemeen geldende communicatienormen*

- De gemeente communiceert helder en schept duidelijke verwachtingen



- De gemeente communiceert volgens de algemene communicatiemaximes
- Enkel juiste informatie
- Voldoende informatie, maar niet te veel
- Relevante informatie
- Duidelijk, bondig en niet-ambigu



# Bijlage II – Quickscan schriftelijke toegankelijkheid

In dit onderzoek zijn twee brieven onderworpen aan een 'quickscan schriftelijke toegankelijkheid'. De brieven zijn beoordeeld op basis van de volledigheid van de informatie, tekstkwaliteit, structuur, tussenkoppen en vormgeving. Gesteld kan worden dat beide brieven hoofdzakelijk voldoen aan de toegankelijkheidsnormen die hiervoor gesteld worden. Voor beide brieven geldt echter dat zinnen en alinea's niet bondig genoeg zijn. Ook zijn er grote discrepanties tussen de brieven in termen van vorm en presentatie.

## Nieuwsbrief: 'Nieuwsbrief N34'

Naam afzender: Gemeente Hardenberg en provincie Overijssel  
 Titel brief: Nieuwsbrief N34  
 Brief betreft: Informatie over de N34  
 Datum: 05-02-2020

## 1. Volledigheid van informatie

### Inhoudelijke informatie

De nieuwsbrief bevat informatie aangaande de ontwikkelingen en werkzaamheden aan de N34 in Overijssel.

### Algemene informatie

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
1.1 De eerste alinea's geven aan waarom de brief is geschreven (het doel)		✓	De eerste alinea bevat de kerninformatie
1.2 Elke zin bevat één boodschap	✓		Sommige zinnen bevatten meerdere boodschappen, maar altijd boodschappen die aan elkaar verwant zijn (bijvoorbeeld in korte opsommingen)
1.3 Uit de brief wordt duidelijk waar extra informatie gevonden kan worden		✓	In een kader aan het einde van de brief
1.4 Er is geen sprake van informatie die elkaar tegenspreekt		✓	Informatie is niet tegenstrijdig
1.5 De contactgegevens van de gemeente staan in de brief vermeld	✓		Alleen de contactgegevens van de provincie zijn vermeld
1.6 De afzender is duidelijk		✓	De logo's van beide afzenders zijn prominent weergegeven
1.7 De datum is aangegeven		✓	Links bovenin

### Titel

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
1.8 De titel is informatief		✓	De titel bevat de benodigde informatie
1.9 De titel is bondig		✓	De titel bevat minder dan 15 woorden



## 2. Tekstkwiteit

### Woordkeuze

#### Informatie over consistentie bij afkortingen (2.6)

Voor de begrijpelijkheid van afkortingen in de brief is het belangrijk dat de wijze waarop afkortingen worden geschreven op een consistente manier gebeurt. Worden afkortingen bijvoorbeeld uitgeschreven, afgekort, of eerst uitgeschreven en dan afgekort? Al deze voorbeelden zijn goed, als het maar bij alle afkortingen op dezelfde manier gebeurt.

#### Informatie over consistentie in begrippen (2.7)

Voor begrippen geldt ook dat consistentie belangrijk is. Het is daarbij van belang dat voor een begrip slechts één woord wordt gebruikt, geen synoniemen. Wordt er bijvoorbeeld 'aanvraag' gebruikt, dan staat verderop in de brief niet 'melding' of 'aanmelding'. Synoniemen kunnen voor verwarring zorgen.

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
2.1 Er wordt geen gebruik gemaakt van vakjargon		✓	
2.2 Indien vermijden van jargon niet kan, worden de begrippen uitgelegd			N. V. T.
2.3 Er wordt geen gebruik gemaakt van woorden met een dubbele betekenis		✓	
2.4 Er wordt geen gebruik gemaakt van een dubbele ontkenning		✓	
2.5 Er is een correcte spelling van woorden		✓	
2.6 Er is consistentie in de wijze waarop afkortingen worden geschreven		✓	
2.7 Begrippen worden consistent gebruikt		✓	
2.8 Er is consistentie in de manier waarop de lezer wordt aangesproken (u/jij)		✓	De lezer wordt aangesproken met "u"

### Zinsbouw

#### Informatie bij taalniveau B1 (2.9)

De belangrijkste kenmerken van teksten op taalniveau B1 zijn:

- duidelijke titel en tussenkoppen;
- actieve schrijfstijl met voorbeelden;
- eenvoudige woorden die iedereen kent;
- korte en duidelijke zinnen.

#### Informatie over consequentie (2.12)

Het is belangrijk dat in de gehele brief de gekozen stijl wordt gehanteerd. Wordt er zakelijk geschreven? Dan worden er bijvoorbeeld geen persoonlijke argumenten in de brief gebruikt.

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
2.9 De teksten zijn geschreven op taalniveau B1		✓	Taalniveau is toegankelijk
2.10 Er wordt geen gebruik gemaakt van spreekwoorden en metaforen		✓	Er is geen sprake van ontoegankelijk stijlgebruik
2.11 Er wordt op correcte wijze gebruik gemaakt van interpunctie		✓	Interpunctie is correct
2.12 Gemaakte keuzes wat betreft de inhoud worden consequent doorgevoerd		✓	Inhoudelijk consequent
2.13 Er worden korte zinnen gebruikt (gemiddeld niet meer dan 15 woorden)	✓		Zinnen overschrijden vaak de 15 woorden, maar zijn niet onnodig lang.
2.14 Alinea's zijn bondig (niet langer dan 100 woorden)	✓		Een aantal alinea's overschrijdt de 100 woorden



2.15 Alinea's zijn voldoende lang (drie zinnen of meer)	✓	Een aantal alinea's is slechts twee zinnen lang
---	---	---

#### Informatie over consistentie in soorten tussenkoppen (4.4)

Alle tussenkoppen zijn op dezelfde manier weergegeven. Ze bestaan bijvoorbeeld allemaal uit een term, groepje woorden of een vraagzin.

### 3. Structuur

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
3.1 Het middenstuk bestaat uit meerdere alinea's		✓	
3.2 De alinea's (indien meerdere aanwezig) worden van elkaar gescheiden door middel van witregels		✓	
3.3 Informatie over hetzelfde onderwerp staat in dezelfde alinea of sluit op elkaar aan		✓	
3.4 Er wordt correct gebruik gemaakt van verbindingswoorden om structuur aan te brengen in de brief		✓	
3.5 De nieuwsbrief is niet langer dan nodig is	✓		Nieuwsbrief is aan de lange kant. Een deel van de informatie had kunnen worden ingekort om de leesbaarheid te vergroten.

#### Verbindingswoorden

Binnen alinea's is het van belang dat deze intern samenhangen. Dat kan aangeduid worden met verbindingswoorden. Voorbeelden zijn: doordat, daarom, waarmee, wanneer, bijvoorbeeld, dus, want, vervolgens, kortom, echter, verder.

### 4. Tussenkoppen

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
4.1 Er zijn tussenkoppen aanwezig		✓	Twee soorten tussenkoppen worden toegepast

*Laat de volgende vragen (4.2, 4.3, 4.4) open als er geen tussenkoppen aanwezig zijn.*

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
4.2 De tussenkoppen komen overeen met de inhoud van de alinea		✓	
4.3 Voor ieder onderwerp is er een nieuw tussenkopje aanwezig		✓	
4.4 Er wordt consistent gebruik gemaakt van soorten tussenkoppen		✓	

### 5. Vormgeving

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
5.1 Het logo van de gemeente is aanwezig in de brief		✓	Het logo van zowel de gemeente Hardenberg als de provincie Overijssel is zichtbaar rechts onderin, maar alleen op de eerste pagina
5.2 Er wordt consistent gebruik gemaakt van witruimte		✓	Witruimte scheidt alinea's van elkaar en van afbeeldingen
5.3 Opmaak is aantrekkelijk/uitnodigend	✓		De opmaak is onoverzichtelijk en nodigt niet uit tot lezen
5.4 Er zijn afbeeldingen gebruikt		✓	Er worden veel afbeeldingen gebruikt



Laat de volgende vragen (5.5, 5.6) open als er geen afbeeldingen aanwezig zijn.

	Nee	Ja	Bevindingen
5.5 Afbeeldingen zijn ondersteunend	✓		Niet alle afbeeldingen zijn ondersteunend. Veel afbeeldingen dienen ter impressie van de werkzaamheden
5.6 Afbeeldingen zijn voorzien van een bijschrift	✓		Afbeeldingen zijn niet van bijschriften voorzien

### Nieuwsbrief: 'Tijdelijke opvang asielzoekers'

Naam gemeente: Gemeente Hardenberg  
 Titel brief: Tijdelijke opvang asielzoekers  
 Brief betreft: Informatie aangaande de tijdelijke opvang van asielzoekers in de gemeente Hardenberg  
 Datum: 02-04-2020

## 1. Volledigheid van informatie

### Inhoudelijke informatie

De nieuwsbrief bevat informatie aangaande het verzoek van het COA voor de vestiging van een tijdelijke opvanglocatie voor asielzoekers in de gemeente Hardenberg

### Algemene informatie

	Nee	Ja	Bevindingen
1.1 De eerste alinea's geven aan waarom de brief is geschreven (het doel)		✓	De nieuwsbrief is geschreven om de ontvanger op de hoogte te houden van de stand van zaken
1.2 Elke zin bevat één boodschap		✓	Zinnen bevatten inderdaad niet meer dan één boodschap
1.3 Uit de brief wordt duidelijk waar extra informatie gevonden kan worden		✓	Onderaan de nieuwsbrief staat een alinea met de kop "blijf op de hoogte", waar staat aangegeven hoe de lezer extra informatie kan achterhalen
1.4 Er is geen sprake van informatie die elkaar tegenspreekt		✓	Informatie in de nieuwsbrief spreekt andere informatie niet tegen
1.5 De contactgegevens van de gemeente staan in de brief vermeld		✓	Telefoonnummer en e-mailadres staan onderaan de nieuwsbrief vermeld
1.6 De afzender is duidelijk		✓	De afzender (gemeente Hardenberg) staat vermeld in de aanhef en middels het logo rechts onderin
1.7 De datum is aangegeven		✓	Rechts bovenin

### Titel

	Nee	Ja	Bevindingen
1.8 De titel is informatief		✓	Alle benodigde informatie is direct zichtbaar
1.9 De titel is bondig		✓	De titel is kort en bevat niet meer informatie dan nodig is

## 2. Tekstkwaliteit

### Woordkeuze

#### Informatie over consistentie bij afkortingen (2.6)

Voor de begrijpelijkheid van afkortingen in de brief is het belangrijk dat de wijze waarop afkortingen worden geschreven op een consistente manier gebeurt. Worden afkortingen bijvoorbeeld uitgeschreven, afgekort, of eerst uitgeschreven en dan afgekort? Al deze voorbeelden zijn goed, als het maar bij alle afkortingen op dezelfde manier gebeurt.



#### Informatie over consistentie in soorten tussenkoppen (4.4)

Alle tussenkoppen zijn op dezelfde manier weergegeven. Ze bestaan bijvoorbeeld allemaal uit een term, groepje woorden of een vraagzin.

#### Informatie over consistentie in begrippen (2.7)

Voor begrippen geldt ook dat consistentie belangrijk is. Het is daarbij van belang dat voor een begrip slechts één woord wordt gebruikt, geen synoniemen. Wordt er bijvoorbeeld 'aanvraag' gebruikt, dan staat verderop in de brief niet 'melding' of 'aanmelding'. Synoniemen kunnen voor verwarring zorgen.

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
2.1 Er wordt geen gebruik gemaakt van vakjargon		✓	Buiten de thema gerelateerde termen wordt er geen vakjargon gebruikt
2.2 Indien vermijden van jargon niet kan, worden de begrippen uitgelegd			N. V. T.
2.3 Er wordt geen gebruik gemaakt van woorden met een dubbele betekenis		✓	Tekst is helder en niet ambigu
2.4 Er wordt geen gebruik gemaakt van een dubbele ontkenning		✓	Dubbele ontkenningen komen in de tekst niet voor
2.5 Er is een correcte spelling van woorden		✓	De spelling is correct
2.6 Er is consistentie in de wijze waarop afkortingen worden geschreven		✓	De afkorting <i>COA</i> wordt consistent toegepast
2.7 Begrippen worden consistent gebruikt		✓	Begrippen worden inderdaad consistent gebruikt
2.8 Er is consistentie in de manier waarop de lezer wordt aangesproken (u/jij)		✓	De lezer wordt met "u" aangesproken

#### Zinsbouw

#### Informatie bij taalniveau B1 (2.9)

De belangrijkste kenmerken van teksten op taalniveau B1 zijn:

- duidelijke titel en tussenkoppen;
- actieve schrijfstijl met voorbeelden;
- eenvoudige woorden die iedereen kent;
- korte en duidelijke zinnen.

#### Informatie over consequentie (2.12)

Het is belangrijk dat in de gehele brief de gekozen stijl wordt gehanteerd. Wordt er zakelijk geschreven? Dan worden er bijvoorbeeld geen persoonlijke argumenten in de brief gebruikt.

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
2.9 De teksten zijn geschreven op taalniveau B1		✓	De nieuwsbrief is in een formele toon geschreven, maar bevat geen complexe thema's
2.10 Er wordt geen gebruik gemaakt van spreekwoorden en metaforen		✓	De tekst is veelal concreet en bevat geen stijlgebruik
2.11 Er wordt op correcte wijze gebruik gemaakt van interpunctie		✓	Interpunctie is correct
2.12 Gemaakte keuzes wat betreft de inhoud worden consequent doorgevoerd		✓	De nieuwsbrief is inhoudelijk consistent
2.13 Er worden korte zinnen gebruikt (gemiddeld niet meer dan 15 woorden)	✓		Veel zinnen overschrijden de 30 of zelfs 40 woorden
2.14 Alinea's zijn bondig (niet langer dan 100 woorden)	✓		Drie alinea's overschrijden de 100 woorden (tot 135 woorden)
2.15 Alinea's zijn voldoende lang (drie zinnen of meer)		✓	Met uitzondering van vetgedrukte zinnen als toelichting op de besproken thema's zijn alle alinea's voldoende lang



### 3. Structuur

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
3.1 Het middenstuk bestaat uit meerdere alinea's		✓	Het middenstuk bevat inderdaad meerdere alinea's
3.2 De alinea's (indien meerdere aanwezig) worden van elkaar gescheiden door middel van witregels		✓	De alinea's worden inderdaad gescheiden door witregels
3.3 Informatie over hetzelfde onderwerp staat in dezelfde alinea of sluit op elkaar aan		✓	Informatie is netjes en overzichtelijk gegroepeerd
3.4 Er wordt correct gebruik gemaakt van verbindingswoorden om structuur aan te brengen in de brief		✓	Verbindingswoorden worden correct toegepast
3.5 De nieuwsbrief is niet langer dan nodig is		✓	De brief bevat niet meer dan de benodigde informatie en overschrijdt de twee pagina's niet

#### Verbindingswoorden

Binnen alinea's is het van belang dat deze intern samenhangen. Dat kan aangeduid worden met verbindingswoorden. Voorbeelden zijn: doordat, daarom, waarmee, wanneer, bijvoorbeeld, dus, want, vervolgens, kortom, echter, verder.

### 4. Tussenkoppen

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
4.1 Er zijn tussenkoppen aanwezig		✓	Alle alinea's en thema's zijn voorzien van vetgedrukte/grote rode tussenkoppen

*Laat de volgende vragen (4.2, 4.3, 4.4) open als er geen tussenkoppen aanwezig zijn.*

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
4.2 De tussenkoppen komen overeen met de inhoud van de alinea		✓	De alinea's bevatten de informatie die op basis van de tussenkoppen verwacht mag worden
4.3 Voor ieder onderwerp is er een nieuw tussenkopje aanwezig		✓	Zie bevindingen bij 4.1
4.4 Er wordt consistent gebruik gemaakt van soorten tussenkoppen		✓	Nieuwe alinea's zijn voorzien van een kleine zwarte tussenkop, nieuwe thema's van een grote rode tussenkop

### 5. Vormgeving

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
5.1 Het logo van de gemeente is aanwezig in de brief		✓	Recht onderin
5.2 Er wordt consistent gebruik gemaakt van witruimte		✓	Witruimte is aanwezig tussen alinea's en voor en na themakoppen
5.3 Opmaak is aantrekkelijk/uitnodigend		✓	Er is sprake van consistent kleurgebruik om de nieuwsbrief opvallend te maken en de scheiding tussen thema's te verduidelijken
5.4 Er zijn afbeeldingen gebruikt		✓	Er is een afbeelding aanwezig van het plangebied

*Laat de volgende vragen (5.5, 5.6) open als er geen afbeeldingen aanwezig zijn.*

	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Bevindingen</i>
5.5 Afbeeldingen zijn ondersteunend		✓	Een afbeelding van het plangebied laat zien welk terrein wordt overwogen





---

5.6 Afbeeldingen zijn voorzien van een bijchrift	✓	Een bijschrift geeft aan wat de afbeelding weergeeft
---	---	--

---



# Bijlage III – Vragenlijst omwonenden Broeklanden-Zuid

## COMMUNICATIE EN BURGERPARTICIPATIE - BROEKLANDEN-ZUID

- Heeft u vragen over de vragenlijst of het onderzoek? Dan kunt u contact opnemen met de helpdesk: bel/WhatsApp naar: 050 20 53 048 (op werkdagen tussen 9:00 en 17:30), e-mail: [helpdesk@enneus.nl](mailto:helpdesk@enneus.nl). Vermeld hierbij de volgende code: TZQYNZ
- U kunt de vragen beantwoorden door het vakje van uw keuze aan te kruisen. Heeft u per ongeluk een kruisje in een verkeerd hokje gezet? Zet dan haakjes om het verkeerd aangekruiste hokje: (☒) en kruis het juiste hokje aan.

## INTRODUCTIE

Deze vragenlijst gaat over uw ervaringen met de communicatie en burgerparticipatie rondom de totstandkoming van bedrijventerrein Broeklanden-Zuid. Wij willen u verzoeken om uw vragen zoveel mogelijk toe te lichten.

	Helemaal niet	Niet zo	Een beetje	Behoorlijk	Heel erg
1. In hoeverre bent u bekend met het project?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. In hoeverre heeft dit project impact op u gehad?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Kunt u uw antwoord op vraag 1 en/of 2 toelichten?

## INFORMATIEVOORZIENING

4. Bent u door de gemeente geïnformeerd over het project?

- Ja → [Ga door naar vraag 5](#)  
 Nee → [Ga door naar vraag 9](#)

**Beantwoord vraag 5 t/m 8 alleen als u bij vraag 4 'Ja' heeft geantwoord en dus door de gemeente geïnformeerd bent.**

5. Op welke manier en middels welke kanalen bent u geïnformeerd over het project? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Bijwonen ontwerpessie                          | <input type="checkbox"/> Plaatselijk nieuwsblad         |
| <input type="checkbox"/> Bijwonen informatiebijeenkomst(en)             | <input type="checkbox"/> Website van de gemeente        |
| <input type="checkbox"/> (Nieuws)brieven                                | <input type="checkbox"/> Sociale media (zoals Facebook) |
| <input type="checkbox"/> Contact met de gemeente via e-mail of telefoon | <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:              |

6. Heeft u het gevoel dat u hiermee voldoende bent geïnformeerd over het project?

- Ja → [Ga door naar vraag 8](#)  
 Nee → [Ga door naar vraag 7](#)



**Beantwoord vraag 7 alleen als u bij vraag 6 'Nee' heeft geantwoord en dus niet voldoende geïnformeerd bent.**

**7. Op welke manier en middels welke kanalen had u geïnformeerd willen worden? (meerdere antwoorden mogelijk)**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Bijwonen ontwerpessie                          | <input type="checkbox"/> Plaatselijk nieuwsblad         |
| <input type="checkbox"/> Bijwonen informatiebijeenkomst(en)             | <input type="checkbox"/> Website van de gemeente        |
| <input type="checkbox"/> (Nieuws)brieven                                | <input type="checkbox"/> Sociale media (zoals Facebook) |
| <input type="checkbox"/> Contact met de gemeente via e-mail of telefoon | <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:              |

**8. Kunt u uw antwoord op vraag 5,6 en/of 7 toelichten?**

**Beantwoord vraag 9 alleen als u bij vraag 4 'Nee' heeft geantwoord en dus niet door de gemeente geïnformeerd bent.**

**9. Had u geïnformeerd willen worden?**

- Ja → [Ga door naar vraag 10](#)
- Nee → [Ga door naar vraag 11](#)

**Beantwoord vraag 10 alleen als u bij vraag 9 'Ja' heeft geantwoord en dus geïnformeerd had willen worden.**

**10. Op welke manier en middels welke kanalen had u geïnformeerd willen worden? (meerdere antwoorden mogelijk)**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Bijwonen ontwerpessie                          | <input type="checkbox"/> Plaatselijk nieuwsblad         |
| <input type="checkbox"/> Bijwonen informatiebijeenkomst(en)             | <input type="checkbox"/> Website van de gemeente        |
| <input type="checkbox"/> (Nieuws)brieven                                | <input type="checkbox"/> Sociale media (zoals Facebook) |
| <input type="checkbox"/> Contact met de gemeente via e-mail of telefoon | <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:              |



**11. Kunt u uw antwoord op vraag 9 en/of 10 toelichten?**

**INSPRAAK**

**12. Had u de mogelijkheid om bij het project te participeren? Denk aan: meedenken over het plannen of het geven van advies**

- Ja → [Ga door naar vraag 13](#)
- Nee → [Ga door naar vraag 17](#)

**Beantwoord vraag 13 t/m 15 alleen als u bij vraag 12 'Ja' heeft geantwoord en dus de mogelijkheid had om te participeren.**

**13. Op welke manier kon u participeren in het project (meerdere antwoorden mogelijk)**

- Ik kon mijn mening over de plannen geven
- Ik kon advies geven over de plannen
- Ik kon meedenken over de plannen
- Ik kon besluiten nemen over de plannen
- Anders, namelijk:

**14. Vindt u dat u voldoende inspraak heeft gehad?**

- Ja → [Ga door naar vraag 16](#)
- Nee → [Ga door naar vraag 15](#)

**Beantwoord vraag 15 alleen als u bij vraag 14 'Nee' heeft geantwoord en dus niet voldoende inspraak heeft gehad.**

**15. Op welke manieren had u inspraak willen hebben bij het project? (meerdere antwoorden mogelijk)**

- Ik had mijn mening over de plannen willen delen
- Ik had advies willen geven over de plannen
- Ik had willen meedenken over de plannen
- Ik had besluiten willen nemen over de plannen
- Anders, namelijk:

16. Kunt u uw antwoord op vraag 13,14 en/of 15 toelichten?

Beantwoord vraag 17 alleen als u bij vraag 12 'Nee' heeft geantwoord en dus geen mogelijkheid had om te participeren.

17. Had u willen participeren?

- Ja → Ga door naar vraag 18
- Nee → Ga door naar vraag 19

Beantwoord vraag 18 alleen als u bij vraag 17 'Ja' heeft geantwoord en dus had willen participeren.

18. Hoe had u willen participeren? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- Ik had mijn mening over de plannen willen delen
- Ik had advies willen geven over de plannen
- Ik had willen meedenken over de plannen
- Ik had besluiten willen nemen over de plannen
- Anders, namelijk:

19. Kunt u uw antwoord op vraag 17 en/of 18 toelichten?



## UW OORDEEL OVER DE COMMUNICATIE

20. Wat zijn zaken die naar uw idee goed gingen in de communicatie vanuit de gemeente over dit project?

21. Wat zijn naar uw idee verbeterpunten in de communicatie vanuit de gemeente over dit project?

## TOT SLOT

22. Wat zou u de gemeente willen meegeven voor een volgend project?

23. Als u bereid bent uw antwoorden telefonisch toe te lichten, geef dan hieronder uw telefoonnummer op. De onderzoekers zullen dan eventueel contact met u opnemen om kort met u over het project in gesprek te gaan.

Hartelijk bedankt voor uw medewerking! Stuur de vragenlijst terug in de bijgevoegde retourenvelop.

HARDENBERG

**Uw contactpersonen**

Jesse Hulsebosch – [j.hulschebosch@enneus.nl](mailto:j.hulschebosch@enneus.nl)

**Hoofdkantoor Groningen**

Sylviuslaan 5  
9728 NS Groningen

Postbus 473  
9700 AL Groningen

**Kantoor Utrecht**

Graadt van Roggenweg 328-334  
3531 AH Utrecht

T. 050 – 711 52 55

[info@enneus.nl](mailto:info@enneus.nl)

[www.enneus.nl](http://www.enneus.nl)

