

# Grensoverschrijdende Besluitvorming

*De betrokkenheid van Duitse stakeholders bij grensoverschrijdende besluiten, genomen door gedecentraliseerde Nederlandse overheden in het algemeen, en in bijzonder bij de herontwikkeling van Vliegveld Twente.*



**Nicky Bijen**  
**S0183415**  
**Universiteit Twente**  
**Bestuurskunde**  
**Bacheloropdracht**  
**01-09-2010**  
**Versie 6.0**

## Grensoverschrijdende Besluitvorming



Begeleiders:

Dr. P.J. Klok (Universiteit Twente; examiner)

Dr. J.M.G. Heerkens (Universiteit Twente; tweede lezer)

Dr. D. Schwanekamp (Lectoraat gebiedsontwikkeling en recht Saxion Hogeschool Enschede)

Opdrachtgever:

Lectoraat gebiedsontwikkeling en recht Saxion Hogeschool Enschede

Opdrachtnemer:

Nicky Bijen

Opleiding bestuurskunde

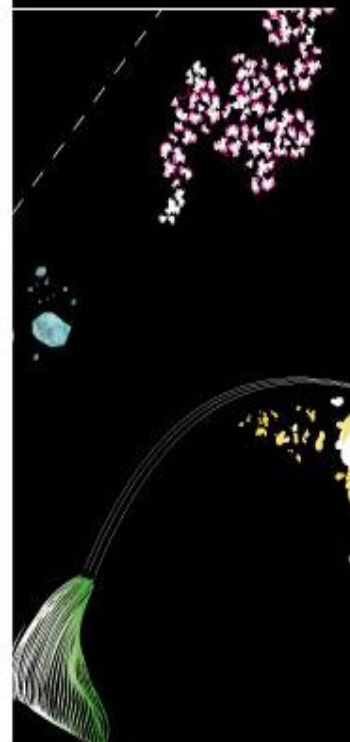
Faculteit management en bestuur

Universiteit Twente Enschede

[n.g.h.bijen@student.utwente.nl](mailto:n.g.h.bijen@student.utwente.nl)

Enschede, juli 2010

FACULTEIT  
MANAGEMENT  
EN BESTUUR



## Voorwoord

Ter afronding van de bachelor Bestuurskunde aan de Universiteit Twente, ben ik eind maart 2010 gestart met mijn bacheloropdracht Grensoverschrijdende Besluitvorming. De bacheloropdracht is een onderzoek naar de betrokkenheid van Duitse stakeholders bij grensoverschrijdende besluiten, genomen door gedecentraliseerde Nederlandse overheden in het algemeen, en in bijzonder bij de herontwikkeling van Vliegveld Twente. In mijn dagelijks leven heb ik veel met besluitvorming van doen, en het feit dat vliegveld Twente een hot item is, zorgen ervoor dat ik de afgelopen tijd met veel plezier aan deze opdracht gewerkt heb. Ook de onderlinge samenwerking met de verschillende instanties heeft hier aan bijgedragen en wordt daarom zeer gewaardeerd.

Voor de totstandkoming van deze opdracht wil ik mijn begeleider dhr. Daniel Schwanekamp vanuit het Saxion Enschede en dhr. Pieter-Jan Klok als begeleider vanuit de Universiteit Twente hartelijk danken. Ook de heren Wout Vochteloë en Rik Schulte van Vliegwiél Maatschappij Twente (VTM) wil ik dank zeggen voor de medewerking. Tot slot wens ik u veel leesplezier.

Nicky Bijen  
Bestuurskunde  
Universiteit Twente

## Management summary

### Aanleiding

De voornaamste oorzaak die de sneeuwbal van dit onderzoek aan het rollen heeft gebracht, zijn de plannen van de gemeente Enschede om het vliegveld Twente als een particuliere luchthaven te exploreren. Dit heeft onder de bevolking in de omliggende regio van het vliegveld veel weerstand opgeroepen, zowel in Nederland als ook in Duitsland. Tot verbazing van onder meer Vliegwielen Twente Maatschappij (VTM) komt de helft van de 600 ingediende zienswijzen over de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente uit Duitsland. Deze zienswijzen zijn onder meer afkomstig van het "Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz"(BBU) en betreft voornamelijk opmerkingen over toekomstige geluidsoverlast en niet tijdige informatieverstrekking.

Uit deze informatie is vervolgens door het lectoraat gebiedsontwikkeling en recht van het Saxion in Enschede een eerste onderzoeksvoorstel opgesteld, zie hiervoor bijlage 1. Dit onderzoeksvoorstel is er gekomen nadat het lectoraat Peter Kuenzli -de general manager van VTM- heeft gevraagd of er in het kader van het Vliegveld Twente nog vragen liggen bij het VTM. Aan de hand van dit onderzoeksvoorstel is er tijdens een gesprek met dhr. Schwanekamp -onderzoeker bij het lectoraat gebiedsontwikkeling en recht- en de begeleider vanuit de Universiteit Twente, dhr. Heerkens, gesproken over een opdracht specifiek toegespitst op een student. In deze opdracht zal meer ingegaan worden op de vraag hoe gedecentraliseerde Nederlandse overheden grensoverschrijdende besluiten met zoveel mogelijk acceptatie vanuit Duitsland kunnen voorbereiden. Vervolgens geldt naast dit algemene onderzoek het vliegveld Twente als casus in deze opdracht.

### Methode

Binnen dit onderzoek is er een groot beroep op literatuuronderzoek gedaan. Dit geldt met name voor de: juridische, bestuursprocedurele, culturele en economische factoren. De methode van data verzameling omtrent de casus bestaat veelal uit het halen van informatie uit de ingediende zienswijzen vanuit Duitsland.

### Resultaten

Eén van de belangrijkste resultaten kan gevonden worden in het feit dat met wet en regelgeving alleen het simpelweg niet mogelijk is om een grensoverschrijdend participatieproces tot een succes te maken. Zoals aangegeven zijn er veel verschillende factoren waar rekening mee gehouden moet worden. Allereerst kan de zone waarop het besluit zijn betrekking heeft, vastgesteld worden door middel van een milieueffectrapportage. Door middel van de reikwijdte van bijvoorbeeld geluidsoverlast of stank kan deze zone bepaald worden. Dit criterium is niet geheel waterdicht, echter is het een stap in de goede richting om het grensoverschrijdende karakter van een besluit vast te stellen. Door algemene beginselen van behoorlijk bestuur strikt na te leven komt men met een zorgvuldige voorbereiding al een heel eind. Ook is er een aanvulling geboden voor het betrekken van stakeholders, in de vorm van the engagement planning workbook. Dit workbook stimuleert het betrekken van burgers bij de voorbereiding van een besluit, en daarmee ligt het geheel in lijn met de opvattingen in dit onderzoek over interactief bestuur. *Manieren van beleidsvorming waarbij een overheid in beginsel alle belanghebbenden in meer of minder mate mogelijkheden geeft de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en/of de beleidsevaluatie te beïnvloeden*, kunnen leiden tot een hogere mate van acceptatie van zowel het proces, als het inhoudelijke gedeelte van een besluit. Dat Duitse belanghebbenden kunnen participeren in een Nederlands beleidsproces, komt voort uit het beginsel van non-discriminatie en het beginsel van gelijke rechtstoegang. Tot slot zijn voor het bestuursorgaan de culturele gedachten van de Duitse burger wellicht handige aspecten om mee te nemen naar het besluitvormingsproces.

Wat betreft de resultaten omtrent Vliegveld Twente, valt uit de reacties van VTM op de zienswijzen af te leiden dat aan de juridische vereisten is voldaan. Echter blijkt dat ondanks het naleven van de wettelijke vereisten voor 'grensoverschrijdende planvorming', zoals in de reactienota gesteld wordt, dat er bij burgers soms toch nog een gevoel overheerst dat de betrokkenheid voor verbetering vatbaar is. Wellicht voldoen voor burgers louter de wettelijke vereisten niet ten aanzien van grensoverschrijdende betrokkenheid. Draagvlak is ingedeeld in procesinhoudelijk draagvlak en besluitinhoudelijk draagvlak. Op het proces gedeelte kan men veel winst boeken door het proces opener en transparanter te laten verlopen. Op het besluitinhoudelijke gebied is het moeilijker om vooruitgang in de zin van meer draagvlak te realiseren. Het gaat immers om een zeer gecompliceerd onderwerp, zoals ook uit de zienswijzen naar voren kwam: "realiseert men zich dat de plannen gaan over de aantasting van iemands leven?" (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009, p. 144).

De acceptatie voor het proces onder Duitse belanghebbenden weegt dus het zwaarst van alle problemen die geconstateerd zijn. Daarbij spelen een tekort aan openheid en transparantie de grootste rol. De toegang tot het proces wordt niet voldoende gewaarborgd. Voor een te groot deel van de bevolking is het te lastig geweest om deel te nemen aan het beleidsproces. Vervolgens is de toegankelijkheid van informatie niet optimaal geweest. Na beoordeling van de zienswijzen blijkt dat belanghebbenden relatief minder opmerkingen hebben over het feit dat hun eigen mening niet terug komt in de uiteindelijke uitwerking van het besluit. Een groter probleem vindt men het dat voorkeuren van de belangengroepen niet terug te zien zijn in het uiteindelijke besluit. Wellicht is dit te verklaren door de vrees van Duitse belanghebbenden achtergesteld te worden bij een Nederlands besluit.

### **Aanbevelingen**

De mate van interactiviteit van bestuur varieert per land. Het is daarom belangrijk dat bij burgers aan de overkant van de grens bekend is dat deze mogelijkheden om te participeren er zijn. Het kan tot onvrede onder de bevolking leiden wanneer Duitse belanghebbenden niet van de mogelijkheden om te participeren weten, of dat Duitse belanghebbenden juist vinden dat er tekortkomingen zijn voor de participatie omdat deze mogelijkheden in eigen land veel groter zijn.

Op juridisch gebied spelen er vele wetten, verdragen en regels waar men zich aan houden moet bij grensoverschrijdende besluitvorming. Belangrijkste aanbeveling hierin is dat het bestuursorgaan er goed aan doet ook de Duitse belanghebbende, evenals de Nederlandse, op een adequate manier te informeren. Dat wil zeggen dat deze informatievoorziening op de in het buurland 'gebruikelijke' wijze plaats moet vinden, maar ook, vanwege het *begrijpelijke* aspect, in de eigen taal. Het doel moet daarmee dus zijn om te vertalen, dat wat voor Duitsers gebruikelijk is tijdens een beleidsproces. Ter aanvulling hierop wordt gewezen op the engagement planning workbook, waarin verschillende tools voor het betrekken van belanghebbenden worden geboden.

Het culturele aspect is afgebakend in twee dimensies van Geert Hofstede (2009). Allereerst bestaat er geen verschil tussen Duitsland en Nederland over de behoefte om te participeren in het voorbereidingsproces. Voor het tweede aspect geldt dit wel, Duitsers zien alles namelijk graag in goede structuren, zodat toekomstige gebeurtenissen nog enigszins te voorspellen zijn. Dit zou in het algemeen en voor de casus bijvoorbeeld kunnen in de vorm van heldere convenanten en wetgeving. Voor lokale overheden betekent dit dus vooral niet te informeel en zaken duidelijk regelen.

Binnen dit onderzoek is interactief bestuur een belangrijke pijler. Er wordt vaak aan gerefereerd dat een hogere mate van interactief bestuur kan leiden tot meer acceptatie van zowel het proces, als het inhoudelijke gedeelte van een besluit. Aanbevolen wordt dan ook om hier veel gebruik van te maken, en burgers participatiemogelijkheden te bieden, in gebruikelijke wijze op een begrijpelijke manier.

Vervolgens is het uiteraard ook van belang om wat met de uitkomsten van deze participatie te doen. Men moet reële opmerkingen in de voorbereidingsfase niet terzijde schuiven, maar oppikken en gebruiken, zodat het te nemen besluit een groter succes kent en voor zoveel mogelijk tevreden burgers zorgt.

Wat betreft vliegveld Twente is er veel aangelegen om het procesdraagvlak te verhogen. Om meer draagvlak voor het proces te krijgen, en daardoor minder zienswijzen te ontvangen, zal er voor de *belanghebbenden in meerdere mate mogelijkheden gegeven moeten worden om de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en/of de beleidsevaluatie te kunnen beïnvloeden*. Om dat te bereiken zullen de drie elementen van proces draagvlak beter tot uiting gebracht moeten worden.

Om te beginnen de openheid van het proces. Uit de beoordeling van de zienswijzen is gebleken dat dit punt de meeste aandacht nodig heeft. Dit kan men verbeteren door bijvoorbeeld de wijze van uitnodigen. Wanneer mensen weten dat ze deel kunnen nemen, wordt het proces ook toegankelijker. De manier waarop bekend wordt gemaakt dat mensen kunnen deelnemen aan het proces, draagt bij aan het feit dat mensen weet hebben dat het proces speelt. Zo is de kans dat mensen op de hoogte raken van een proces bij een persoonlijke uitnodiging veel hoger, dan wanneer men dit uit de krant moet vernemen. Dit geldt in ieder geval voor de direct belanghebbenden. Omdat deze groep bij de casus erg groot is, zou dit bijvoorbeeld kunnen door een uitnodiging aan de belangengroepen. Vervolgens is de ruimte die participanten krijgen om zich uit te spreken over het vastgestelde onderwerp van belang op de openheid van het proces te vergroten. Het ideaalbeeld is hierbij een participant die discussie kan voeren aan de hand van bijvoorbeeld verschillende stellingen over het vliegveld Twente. Tweede punt om het procesdraagvlak te verhogen is transparantie. Hierbij draait het voornamelijk om informatie geven. Wanneer er een bijeenkomst is geregeld, zorg dan voor procedurele informatie voor de tijd, inhoudelijke informatie tijdens, en inhoudelijke informatie na de bijeenkomst. Verder is de toegankelijkheid van informatie erg belangrijk. Zorg ervoor dat burgers toegang hebben tot procedurele en inhoudelijke informatie tijdens het proces, en toegang tot informatie over het uiteindelijke besluit. Tot slot is gelijkheid van meningen het derde punt dat bijdraagt aan meer procesdraagvlak. Elke participant moet evenveel kansen hebben om zijn mening te geven (Boedeltje, 2009). Dat betekent dus dat ook de inbreng van Duitse participanten en instanties op gelijkheid van waarde moet worden geschat met de Nederlandse. En niet, zoals enkele zienswijzen doen geloven, een bevoordeling van Nederlandse argumenten, en een onderdrukking van de Duitse.

Wat betreft besluitinhoudelijk draagvlak ligt dit een stuk gecompliceerder bij het vliegveld Twente. Wanneer men middels interactief bestuur bij belanghebbenden meer besluitinhoudelijk draagvlak wil creëren, is dit zeer lastig. Het besluit kan immers een aantasting van iemands leven zijn, dat door veel participeren niet zal veranderen omdat de 'deep core' van de belanghebbende geraakt wordt. Toch zal het streven moeten zijn om de inhoud van het beleid zoveel mogelijk overeen te laten stemmen met de mening van belanghebbenden. Tijdens de processen wordt burgers immers de kans gegeven om hun mening te geven, doe er dan ook wat mee. Tot slot de opmerking dat het principe van een 'goede buur' toch ook in dit geval zal moeten prevaleren. Dit onderzoek kan een goede aanzet zijn om aan beide kanten van de grens te komen tot een vergelijkbare en op elkaar aansluitende faciliteit om van een grensoverschrijdende besluit een succes te maken.

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Management summary .....	4
1. Aanleiding voor onderzoek.....	9
2. Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen .....	9
2.1 Onderzoeksdoel grensoverschrijdende besluitvorming Nederlands-Duitse grensgebied .....	9
2.2 Onderzoeksvragen grensoverschrijdende besluitvorming Nederlands-Duitse grensgebied.....	10
3. Theoretisch kader .....	11
3.1 Grensoverschrijdende karakter van een besluit .....	11
3.2 Belangrijke factoren bij een grensoverschrijdend besluit .....	11
3.2.1 Bestuursprocedurele factoren .....	12
3.2.2 Juridische factoren.....	12
3.2.3 Culturele factoren.....	12
3.2.4 Communicatie factoren .....	13
3.2.5 Economische factoren .....	13
3.3 Draagvlak door interactief bestuur .....	14
3.4 Conclusie.....	15
4. Onderzoeksstrategie .....	15
4.2 Analyse van variabelen en units.....	16
4.3 Methode van data verzameling .....	17
5. Relevantie van het resultaat .....	18
6. Grensoverschrijdende karakter van een besluit .....	18
6.1 Grensoverschrijdende besluiten .....	18
6.2 Conclusie.....	19
7. Bestuursprocedurele processen .....	20
7.1 De mate van interactief bestuur .....	20
7.2 Conclusie.....	20
8. Juridische processen .....	20
8.1 De positie van de Duitse belanghebbende .....	21
8.1.1 Non-discriminatie beginsel.....	22
8.1.2 Beginsel van gelijke rechtstoegang.....	22

8.2 Betrekken van de Duitse belanghebbenden bij Nederlandse besluiten .....	23
8.2.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur .....	23
8.2.2 Informatieplicht ten behoeve van Duitse belanghebbende .....	23
8.3 The engagement planning workbook.....	23
8.3.1 The planning key: Scope, Act, Evaluate .....	24
8.4 Conclusie.....	25
9. Culturele verschillen omtrent het besluitvormingsproces .....	25
9.1 De mate van machtafstand .....	26
9.2 Vermijding van onzekerheid .....	27
9.3 Conclusie.....	27
10. Het belang van interactief bestuur .....	28
10.1 Proces draagvlak.....	28
10.2 Besluitinhoudelijk draagvlak .....	29
11. Vliegveld Twente: Proces en werkwijze .....	29
11.1 Vliegveld Twente grensoverschrijdend.....	30
11.2 Proces en werkwijze .....	30
11.3 Conclusie .....	31
12. Vliegveld Twente en interactief bestuur .....	32
12.1 Vliegveld Twente: Proces draagvlak .....	32
12.2 Vliegveld Twente: Besluitinhoudelijk draagvlak.....	33
12.3 Conclusie .....	33
13. Conclusies en aanbevelingen .....	34
13.1 Conclusie .....	34
13.2 Aanbevelingen.....	37
Bibliografie.....	40
Bijlagen .....	42
Bijlage 1 .....	42
Bijlage 2 .....	45



## 1. Aanleiding voor onderzoek

In dit hoofdstuk zal de aanleiding voor het onderzoek besproken worden. Er wordt uiteengezet welke observatie of kennislacune er aan het onderzoek ten grondslag ligt.

De voornaamste oorzaak die de sneeuwbal van dit onderzoek aan het rollen heeft gebracht, zijn de plannen van de gemeente Enschede om het vliegveld Twente als een particuliere luchthaven te exploreren. Dit heeft onder de bevolking in de omliggende regio van het vliegveld veel weerstand opgeroepen, zowel in Nederland als ook in Duitsland. Tot verbazing van onder meer Vliegwiél Twente Maatschappij (VTM) komt de helft van de 600 ingediende zienswijzen over de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente uit Duitsland. Deze zienswijzen zijn onder meer afkomstig van het “Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz”(BBU) en betreft voornamelijk opmerkingen over toekomstige geluidsoverlast en niet tijdige informatieverstrekking.

Uit deze informatie is vervolgens door het lectoraat gebiedsontwikkeling en recht van het Saxion in Enschede een eerste onderzoeksvoorstel opgesteld, zie hiervoor bijlage 1. Dit onderzoeksvoorstel is er gekomen nadat het lectoraat Peter Kuenzli -de general manager van VTM- heeft gevraagd of er in het kader van het Vliegveld Twente nog vragen liggen bij het VTM. Aan de hand van dit onderzoeksvoorstel is er tijdens een gesprek met dhr. Schwanekamp -onderzoeker bij het lectoraat gebiedsontwikkeling en recht- en de begeleider vanuit de Universiteit Twente, dhr. Heerkens, gesproken over een opdracht specifiek toegespitst op een student. In deze opdracht zal meer ingegaan worden op de vraag hoe gedecentraliseerde Nederlandse overheden grensoverschrijdende besluiten met zoveel mogelijk acceptatie vanuit Duitsland kunnen voorbereiden. Vervolgens geldt naast dit algemene onderzoek het vliegveld Twente als casus in deze opdracht. In deze casus zullen de zienswijzen behandeld worden betreffende proces en werkwijze. Deze zienswijzen zijn ingediend omdat men bijvoorbeeld niet tevreden is geweest over de mogelijkheden om voldoende te kunnen participeren in het besluitvoorbereidingsproces.

## 2. Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk zal allereerst het doel van onderzoek uit worden gelegd. Vervolgens worden in paragraaf 2.2, de onderzoeksvragen beschreven.

### 2.1 Onderzoeksdoel grensoverschrijdende besluitvorming Nederlands-Duitse grensgebied

Het oorspronkelijke doel van de analyse van de zienswijzen uit het eerste onderzoeksvoorstel, bestond voornamelijk uit het feit meer begrip voor elkaar te krijgen. VTM wilde op deze manier beter inzicht krijgen in de behoeften van de Duitse burens met betrekking tot grensoverschrijdende bestuursprocedures. Daardoor kunnen in de toekomst grensoverschrijdende bestuursprocedures effectiever worden en zo inspraken vanuit Duitsland zoveel mogelijk vermijden. Dit onderzoek dient een soortgelijk doel, echter wordt grensoverschrijdende besluitvorming eerst in zijn algemeenheid onderzocht. De uitkomsten van het onderzoek moeten het mogelijk maken om zoveel mogelijk acceptatie vanuit Duitsland te winnen voor grensoverschrijdende besluiten. Het tweede doel van dit onderzoek is vervolgens aan de hand van de resultaten uit het onderzoek, een advies uitbrengen over de besluitvoorbereiding omtrent het project vliegveld Twente. Zo kan het wellicht mogelijk gemaakt worden dat de acceptatie vanuit Duitsland voor het besluit betreffende deze casus wordt vergroot. Om dit doel te bereiken, zal er een analyse van zienswijzen, ingediend door Duitse stakeholders, plaatsvinden.

## 2.2 Onderzoeksvragen grensoverschrijdende besluitvorming Nederlands-Duitse grensgebied

Voor het onderzoek staat de volgende vraag centraal: "Hoe kunnen besluiten, met grensoverschrijdende effecten in het Nederlands-Duitse grensgebied, genomen door een gedecentraliseerde overheid in Nederland, voorbereid worden met zoveel mogelijk acceptatie vanuit Duitsland?"

Het onderzoek is dus gericht op het vinden van een antwoord op de vraag hoe het mogelijk is om zoveel mogelijk acceptatie vanuit Duitsland te krijgen, bij een besluit genomen door een Nederlandse gedecentraliseerde overheid. Om tot een antwoord te komen op de kernvraag van dit onderzoek blijkt uit literatuuronderzoek dat de volgende factoren van belang zijn. Deze verschillende factoren kunnen op de volgende manier gekarakteriseerd worden, en spelen op die manier een belangrijke rol bij de voorbereiding van een grensoverschrijdend besluit (zie theoretisch kader) (Spoormans, Reichenbach, & Korsten, 1999):

- Bestuursprocedurele factoren: De inrichting van het openbaar bestuur in een land, en meer specifiek, de grensregio's.
- Juridische factoren: De wettelijke basis voor grensoverschrijdende besluitvorming.
- Communicatie: Informeren op een voor ieder begrijpelijke manier
- Culturele factoren: De eventuele botsing tussen gedragspatronen aan weerszijde van de grens.
- Economische factoren: Kosten van grensoverschrijdende besluiten.

Aan de hand van deze factoren zijn de volgende deelvragen opgesteld die zo hun bijdrage leveren om tot een beantwoording te komen van de kernvraag. Zo komt vraag 2 voort uit punt 1, vraag 3 uit de punten 2 en 3 en tot slot komt vraag 4 voort uit de laatste 2 punten.

1. Wanneer valt een besluit, genomen door een gedecentraliseerde Nederlandse overheid in het Nederlands-Duitse grensgebied, als grensoverschrijdend te interpreteren?
2. Wanneer Europese regelgeving ontbreekt, of dat er door middel van Europese richtlijnen ruimte blijft voor individuele invulling van die richtlijnen, wat zijn dan de bestuurlijke verschillen tussen Nederland en Duitsland die een obstakel kunnen vormen voor succesvolle grensoverschrijdende besluitvorming?
3. Hoe moeten de Duitse actoren, aan de hand van een juridisch kader van grensoverschrijdende besluitvorming, betrokken worden bij de procedure van een grensoverschrijdend besluit?
4. Is het Nederlandse gedecentraliseerde overheden aan te raden rekening te houden met de opvattingen over *economie*, *communicatie* en *bestuursprocedures* binnen de Duitse cultuur, omtrent het grensoverschrijdende besluitvormingsproces, om zo het aantal ingediende zienswijzen zo laag mogelijk te houden?

Deze vragen hebben allen tot doel uit te leggen hoe een grensoverschrijdend besluit voor te bereiden om het zo succesvol mogelijk te laten zijn. Blijft echter het gedeelte 'met zoveel mogelijk acceptatie' een klein beetje open, en daarom wordt de factor interactief bestuur geïntroduceerd. Deze vragen vullen dit principe eigenlijk al automatisch aan, immers wanneer het wettelijk verplicht is om participatiemogelijkheden te faciliteren, dan geeft dat dus een automatisch invulling aan de factor interactief bestuur. Waarom het deze invulling geeft en de precieze uitleg van dit begrip zullen in paragraaf 3.3 en in hoofdstuk 10 uitgelegd volgen.

Vervolgens kunnen de resultaten voortkomend uit dit onderzoek gebruikt worden voor de casus vliegveld Twente. Dit zal gedaan worden aan de hand van de verschillende indicatoren om Duitse tevredenheid te meten. Voor de casus vliegveld Twente kan er door middel van de volgende onderzoeksvragen helder gekregen worden of men daadwerkelijk heeft getracht zoveel mogelijk

acceptatie bij Duitse stakeholders te creëren, of dat men slechts wettelijk verplichte handelingen heeft uitgevoerd.

1. Hoe is men omtrent het Vliegveld Twente te werk gegaan wat betreft de procedures van grensoverschrijdend besluitvorming?
2. Zijn de ontstane zienswijzen, betreffende proces en werkwijze, te verklaren door het feit dat men wellicht onvoldoende rekening heeft gehouden met die stap extra om meer draagvlak te creëren?

### 3. Theoretisch kader

In dit theoretische kader zal getracht worden duidelijk te krijgen wat er onder grensoverschrijdende besluitvorming verstaan wordt. Vervolgens zal uit de literatuur blijken welke factoren een belangrijke rol spelen in het proces ter voorbereiding aan dit besluit. Tot slot zal, vanwege de casus, overgegaan worden tot een analyse van mogelijkheden om tot een zo groot mogelijk draagvlak door interactief bestuur te komen.

#### 3.1 Grensoverschrijdende karakter van een besluit

Wanneer valt een besluit, genomen door een gedecentraliseerde Nederlandse overheid in het Nederlands-Duitse grensgebied, als grensoverschrijdend te interpreteren? Met deze vraag, die bestaat uit drie verschillende elementen wordt het onderzoek aangevangen. Ten eerste is deze vraag van belang voor de afbakening van het gebied waarover gesproken wordt. Ten tweede zal naar voren komen op welke overheden gedoeld wordt en tot slot wordt beantwoord wanneer een besluit grensoverschrijdend is.

Het gebied dat dit onderzoek behelst is het Nederlands-Duitse grensgebied. Wat betreft de casus kunnen we specifieker zijn. Hier gaat het om de regio Twente-Niedersachsen-Nordrhein-Westfalen, waarin een besluit omtrent vliegveld Twente haar uitwerking heeft.

Er wordt in deze eerste onderzoeksvraag gesproken over besluiten genomen door een gedecentraliseerde Nederlandse overheid. De bestuursorganen provincie, gemeenten en de waterschappen zijn in Nederland als gedecentraliseerd aan te merken. Zij zijn (hoofdzakelijk provincie en gemeente) verantwoordelijk voor de voorbereiding en implementatie van besluiten (Elzinga & De Lange, 2006). Daarmee kunnen de uitkomsten van dit onderzoek deze bestuursorganen een handvat toereiken.

Tot slot het grensoverschrijdende karakter. Wanneer is een besluit als grensoverschrijdend aan te merken? Aan de hand van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de milieu effect rapportage (MER) wordt er naar een antwoord op deze vraag gezocht.

#### 3.2 Belangrijke factoren bij een grensoverschrijdend besluit

Er bestaat uiteraard een grote variëteit aan projecten waarbij een besluit het in paragraaf 3.1 besprokene grensoverschrijdende karakter draagt. Hierbij moet men met name denken aan projecten met als thema ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid, milieubeleid, onderwijs en verkeer. Dit wordt niet alleen geconcludeerd in een onderzoek van de hogeschool Osnabrück en het Saxion Enschede (Eijkelhof, et al., 2005) maar ook in *aspecten van grensoverschrijdende samenwerking* (Spoormans, Reichenbach, & Korsten, 1999). Omdat laatstgenoemden, op basis van deze variëteit aan projecten op het gebied van grensoverschrijdende besluitvorming, tot een reeks van belemmeringen en stimulansen op het gebied van grensoverschrijdende besluitvorming komen, zal worden voortgeborduurd op deze weg. Men deelt in het concluderende hoofdstuk deze categorieën namelijk in naar factoren die belemmerd dan wel stimulerend kunnen werken op het grensoverschrijdende werkterrein. Bij de onderzoeksvragen zijn deze factoren al even kort gekarakteriseerd en is daarmee aangegeven waarom zij van belang zijn.

### 3.2.1 Bestuursprocedurele factoren

De voornaamste hindernis op het bestuursprocedurele vlak is het verschil in de mate van interactief bestuur. Dit verschil kan zich voordoen vanwege het feit dat de Duitse organisatie van het openbaar bestuur anders in elkaar zit dan de Nederlandse (Eijkelhof, et al. 2005). Binnen Nederland bestaat wellicht veel meer ruimte voor interactief dan in Duitsland, of vice versa. Er is sinds de 19<sup>e</sup> eeuw namelijk een ontwikkeling opgang die een aanvulling op de representatieve democratie biedt: directe participatie. Onder deze participatie wordt verstaan: 'deelname aan een bepaald sociaal proces' (Birch, 2002, p. 23). Dit verschil in de mate van interactief bestuur kan er toe leiden dat Duitse burgers niet weten dat er in Nederland wellicht meer mogelijkheden zijn om deel te nemen aan dit 'sociale proces'. Hierdoor lopen zij kansen om in het proces deel te nemen mis, wat tot onvrede onder hen kan leiden. Directe participatie komt in paragraaf 3.3 en hoofdstuk 10 verder aan de orde. Hebben Duitse burgers dan, net zoals Nederlanders, wel het recht om direct te participeren? In het juridische gedeelte zal dieper in worden gegaan op het feit of ook Duitse stakeholders van deze mogelijkheid gebruik mogen maken, in welke vorm en in welke mate. Of wellicht gelden er voor Nederlandse overheden speciale voorschriften om Duitse stakeholders bij Nederlandse beleidsvoorbereidingsprocessen te betrekken. In paragraaf 3.2.4 wordt over de juiste wijze van kenbaar maken -van deze mogelijkheid- aan Duitse stakeholders, opheldering gegeven.

### 3.2.2 Juridische factoren

Voordat begonnen wordt met het noemen van verschillende juridische factoren die men in acht moet nemen bij het beleidsvoorbereidingsproces van een grensoverschrijdend besluit, dient er een algemene opmerking gemaakt te worden. In Nederland en in Duitsland is er namelijk sprake van het zogenaamde territorialiteitsbeginsel. Dit beginsel verhindert dat één rechtssysteem voor het hele grensgebied van toepassing is. Dat wil dus zeggen dat: ofwel het Nederlandse dan wel het Duitse recht van toepassing is (Eijkelhof, et al. 2005). Bij de besluiten waar in dit onderzoek over gesproken wordt, zal dus in principe het Nederlandse recht van toepassing zijn (besluiten genomen door een Nederlandse gedecentraliseerde overheid).

Vervolgens kan er een begin worden gemaakt met de verschillende juridische factoren waar rekening mee dient gehouden te worden. Allereerst moet helder verkregen worden of Duitse stakeholders überhaupt wel bij een Nederlands besluit als belanghebbende mogen worden aangewezen. Deze vraag is van belang in het kader van de vraag wie er 'mee mag spelen'. Wie verkeren er in de positie dat ze mogen verlangen dat het bestuursorgaan met hun belangen rekening houdt, en daarmee bij de voorbereiding van besluiten betreft. Daarop heeft de wetgever in artikel 1:2, eerste lid Awb voor burgers het uitgangspunt geformuleerd en in het tweede lid staat de regeling voor bestuursorganen.

Tot slot moet de invloed van de milieueffectrapportage (MER) op waarde worden geschat. Er is een hoeveelheid aan wet- en regelgeving die betrekking hebben op de MER procedure in Nederland. Dit geldt van Verenigde Natie (VN) verdragen tot aan afspraken tussen Nederlandse overheden onderling.

### 3.2.3 Culturele factoren

Bij de culturele factoren die van belang zijn bij een grensoverschrijdend besluit, wordt voornamelijk ingegaan op de vijf dimensies van Geert Hofstede (2004). Cultuur is een breed en moeilijk in te kaderen begrip, maar deze dimensies bieden toch nog enigszins houvast. Ze kunnen gebruikt worden om een overzicht te krijgen van de verschillen tussen Nederlanders en Duitsers ten opzichte van bijvoorbeeld de mate van communiceren met een overheid of de mate van risicovermijding bij economische besluiten.

- Machtafstand. Dit zou als maat van communicatie met de overheid kunnen gelden. Bij een lage score is stap om in beleidsvorming te participeren groter.
- Individualisme. Rijke landen zijn individualistisch, dit is af te leiden uit het feit dat scores voor individualisme vrijwel evenredig lijken te lopen met het BNP van dat land.

- Masculiniteit. Dit is betreft de mate waarin nog waarde wordt gehecht aan de traditionele rolverdeling tussen man en vrouw.
- Onzekerheidsvermijding. Hoe hoger de score op dit gebied, des te meer is men geneigd om berekend te werk te gaan. Landen met een hoge score hebben de neiging alles onder controle te willen hebben, terwijl laagscorende landen meer alles op zich af laten komen.
- Lange- of korte termijn denken. Bij deze dimensie wordt ingegaan op de drang om onmiddellijk resultaat te zien, tegenover ontwikkelingen op de lange termijn (Hofstede, 2004).

Uit deze vijf dimensies worden machtafstand en onzekerheidsvermijding uitgekozen. Deze twee worden gekozen omdat aangenomen wordt dat zij het beste de relatie met een succesvolle voorbereiding van een besluit weergeven. Zo is de verwachting dat wanneer men bereid is meer te participeren in beleidsvorming, de teleurstelling extra groot is wanneer deze mogelijkheden te weinig gegeven worden, en daardoor wellicht meerdere zienswijzen betreffende proces en werkwijze zullen worden ingediend. Dat zelfde geldt voor de aanname veel controle over verschillende processen te willen hebben. Wanneer handvaten voor controle van processen te weinig geboden worden, kunnen de zienswijzen eveneens hoger oplopen, en daarmee de acceptatie verlagen.

#### 3.2.4 Communicatie factoren

Vooropgesteld is elke definitie of omschrijving van het complexe begrip communicatie (evenals cultuur), eenzijdig en niet volledig. Desalniettemin, zal dit onderwerp belangrijk zijn op het gebied van de theorievorming. Om toch nog enigszins een communicatiekader te scheppen, moge duidelijk zijn dat taal een zeer belangrijke rol speelt. Verder wordt er met communicatie in dit onderzoek vooral bedoeld, het informeren van belanghebbenden bij een besluit. Omdat daardoor snel de overlap met wetten en regels plaatsvindt, wordt communicatie in het juridische hoofdstuk behandeld (8).

Wanneer er sprake is van een besluit dat voorbereid moet worden voor burgers uit twee verschillende landen, met een verschillende taal en cultuur, dan is het logische gevolg dat communicatie een heikel punt kan vormen. Het begint namelijk al met de bekendmaking van stukken waarvan 'een ieder' kennis van kan nemen. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) biedt hiervoor de juridische ondersteuning.

Een alternatief dat vervolgens geboden zal worden ter aanvulling van bestaande wetgeving is het engagement planning workbook. Hierin worden manieren weergegeven hoe stakeholders bij de voorbereiding van een besluit kunnen worden betrokken? (Department of sustainability and environment, 2005).

#### 3.2.5 Economische factoren

Met de economische factor hebben wij in dit onderzoek niet zoveel van doen. Vanwege het feit dat het hier gaat om een besluit genomen door een Nederlandse gedecentraliseerde overheid, zal ook het normale kostenplaatje opgaan. Dat betekent dat kosten van een nieuwsbrief, voorlichtingsavond, internetsite etc. omtrent de voorbereiding van een besluit voor rekening van de gebruikelijke rechtspersonen komen. En zoals in paragraaf 3.2.2 reeds naar voren kwam, is de overheid verplicht tot een zorgvuldige behandeling van belanghebbenden, en daarbij dus ook de Duitse belanghebbenden. Kosten voor vertaling en dergelijke zullen dus ook op het bordje van de Nederlandse gedecentraliseerde overheid komen. Met economische factoren worden slechts de kosten wat betreft besluitvorming behandeld. Overige elementen die economisch van belang kunnen zijn worden buiten beschouwing gelaten omdat zij buiten het doel van dit onderzoek vallen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de waardevermindering van een huis vanwege geluidsoverlast, of de haalbaarheid van een vliegveld in de buurt van het vliegveld Munster - Osnabruck.

### 3.3 Draagvlak door interactief bestuur

De voorgaande paragrafen hebben allen tot doel aan te geven met welke factoren rekening gehouden dient te worden, om een besluit voor te bereiden waarop de acceptatie zo hoog mogelijk is. In deze paragraaf zal worden aangegeven waarom interactief bestuur ook van belang is om deze acceptatie te verhogen. Eigenlijk vult deze factor de eventuele ruimte die de vorige factoren laten om acceptatie te verhogen aan. Het kan bijvoorbeeld al zo zijn dat het wettelijk verplicht is participatiemogelijkheden te scheppen. Waarom dit belangrijk is, en hoe dit ingevuld moet worden zal in deze paragraaf en uit hoofdstuk 10 blijken. Alvorens verder te gaan, is het goed eerst weer te geven wat er nu eigenlijk onder interactief bestuur wordt verstaan. Uit de vele definities van interactief bestuur die er bestaan is de volgende van belang voor dit onderzoek: "Manieren van beleidsvorming waarbij een overheid in beginsel alle belanghebbenden in meer of minder mate mogelijkheden geeft de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en/of de beleidsevaluatie te beïnvloeden" (Denters, Klok, & Visser, 2002).

Evenals in het onderzoek van Boedeltje (2009) geldt in dit onderzoek "de mate waarin interactief bestuur wordt geaccepteerd door belanghebbende burgers" als definitie voor draagvlak. Vervolgens kan opgemerkt worden dat er een scheiding is gemaakt tussen procesdraagvlak en inhoudelijk draagvlak voor het beleid dat voorkomt uit interactief bestuur. Uit literatuur en van overheidswege wordt deze scheiding gemaakt, ook belanghebbenden zelf onderscheiden interactief bestuur in proces en inhoud (Abelson & Gauvin, 2006).

Procesdraagvlak kan dan als volgt worden gedefinieerd: "de mate waarin het proces van interactief bestuur wordt geaccepteerd door belanghebbende burgers". Het gaat in dit geval dus puur om het proces, de inhoud staat er helemaal los van. Dit principe kan ervoor zorgen dat een correct proces van interactief bestuur, burgers de besluiten eerder accepteren (Boedeltje, 2009).

Belanghebbenden worden tijdens dit proces dus op een bepaalde mate betrokken bij het beleidsproces. Deze mate van interactiviteit van het proces kan variëren op de volgende punten.

- Openheid van een proces
- Transparantie van het proces
- Gelijkheid van meningen

Het inhoudelijke draagvlak gaat over de acceptatie van de inhoud van het beleid dat voorkomt uit interactief beleid onder belanghebbenden. De definitie van inhoudelijk draagvlak luidt als volgt: "de mate waarin het beleid dat voortkomt uit interactief bestuur wordt geaccepteerd door belanghebbende burgers". Dit gedeelte van draagvlak heeft meer betrekking op de inhoud van het beleid of plan zelf (Boedeltje, 2009).

Hoe meer er naar belanghebbenden geluisterd is, hoe meer burgers tevreden zullen zijn over de inhoud van het beleid. Dit speelt een grote rol in de beoordeling van de inhoud die voortkomt uit beleid dat door interactief bestuur tot stand is gekomen. Hieruit kunnen twee punten voor de inhoud van het beleid worden onderscheiden.

- De mate waarin individuen hun voorkeuren herkennen in het uiteindelijke beleid
- De mate waarin individuen de voorkeuren van de belanghebbenden als groep herkennen in het uiteindelijke beleid.

Ook hier komt uit naar voren dat belanghebbenden graag zien dat het beleid in overeenstemming is met hun eigen mening. Wanneer dit in de praktijk niet tot uiting komt, kan dit tot ontevredenheid, en dus minder draagvlak leiden (Boedeltje, 2009).



### 3.4 Conclusie

Na de verschillende -uiteenlopende- factoren te hebben geanalyseerd, mag duidelijk zijn geworden dat er veel aspecten zijn waar rekening mee dient gehouden te worden bij de voorbereiding van een grensoverschrijdend besluit. Om dit overzichtelijk weer te kunnen geven is tabel 1 opgesteld, zodat beter duidelijk wordt welke factoren op verschillende terreinen mogelijk van belang zijn om het aantal zienswijzen te laten verminderen.

Tabel 1

Categorieën	Factoren van belang
Bestuursprocedurele	- De mate van interactief beleid
Juridisch	- De positie Duitse belanghebbende - Algemene beginselen van behoorlijk bestuur - The engagement planning workbook
Cultureel	- Machtafstand - Individualisme - Masculiniteit - Onzekerheidsvermijding - Lange- of korte termijn denken
Communicatie	- Taal - Informeren - The engagement planning workbook
Economisch	- Kosten volgens normale procedure, voorbereiding 'Nederlands' besluit
Procesdraagvlak	- Interactief → Procesacceptatie
Beleidsinhoudelijk draagvlak	- Interactief → Beleidsacceptatie

### 4. Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek speelt het theoretisch kader een belangrijke rol. Dit is opgesteld in hoofdstuk 3 en kan meteen een kader stellen voor de onderzoeksvraag (1): "Wanneer valt een besluit, genomen door een gedecentraliseerde Nederlandse overheid in het Nederlands-Duitse grensgebied, als grensoverschrijdend te interpreteren?" In dit theoretisch kader moet duidelijk worden over welk gebied en welke besluiten gesproken wordt. Ook is er in dit kader een voorlopig lijstje opgesteld met factoren die van belang zijn binnen de opgestelde vijf categorieën. En tot slot dient het kader als *hulpmiddel* bij de analyse van de zienswijzen, waaruit naar voren moet komen of de besluitvorming rondom het vliegveld Twente wel volgens de opgestelde criteria heeft plaatsgevonden.

Om de juiste literatuur te vinden is via de universiteitsbibliotheek van de universiteit Twente gezocht, en worden boeken en syllabi van vakken uit de bachelorfase bestudeerd. Het voordeel dat de onderzoeker in dit onderzoek heeft, is dat het grootste deel informatie over Duitse stakeholders reeds voor handen is. Door middel van analyse van de ingediende zienswijzen, moet er voldoende informatie gewonnen kunnen worden om tot beantwoording van de vragen te komen. Dit is een vorm van explorerend onderzoek. Door middel van verkenning is het de bedoeling om fouten in het besluitvormingsproces op te sporen, en daarmee een les voor de toekomst te zijn. Het is in dit type onderzoek erg belangrijk dat een onderzoeker zich bekend maakt met het onderwerp van onderzoek (Babbie, 2004). Wanneer we spreken in termen van een research design, kan dit onderzoek als een single group post-test design worden getypeerd. Na een interventie (besluitvormingsproces) wordt er een post-test gehouden (de analyse van zienswijzen) (Shadish, Cook, & Campbell, 2002).

## 4.2 Analyse van variabelen en units

Bij het grensoverschrijdende aspect van de casus hebben we te maken met verschillende variabelen en units. De data waar we ons binnen de casus op baseren komt uit de structuurvisies gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. reactienota zienswijzen (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009). Het doel van dit onderzoek, besluiten voor te bereiden met zoveel mogelijk acceptatie vanuit Duitsland in het algemeen, en in het bijzonder bij de herontwikkeling van vliegveld Twente komt dus ook in de casus terug. Voor wat betreft de casus zal dit onderzocht worden aan de hand van de volgende vragen:

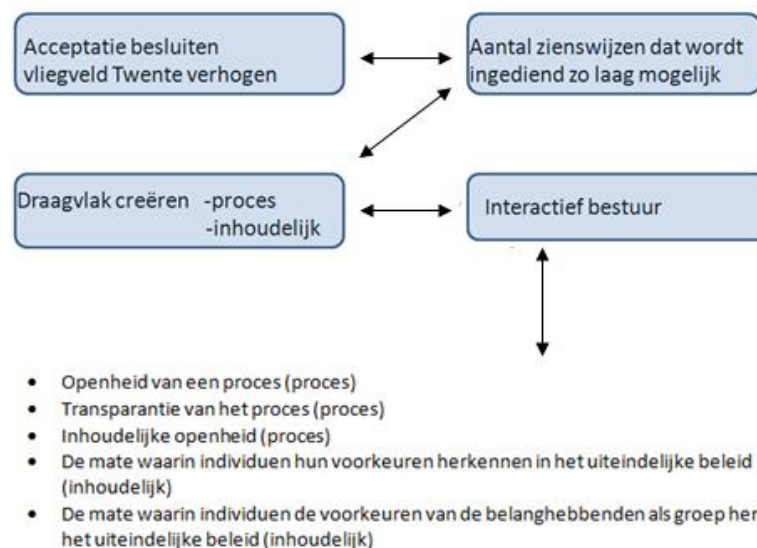
1. Hoe is men omtrent het Vliegveld Twente te werk gegaan wat betreft de procedures van grensoverschrijdend besluitvorming?
2. Zijn de ontstane zienswijzen, betreffende proces en werkwijze, te verklaren door het feit dat men wellicht onvoldoende rekening heeft gehouden met die stap extra om meer draagvlak te creëren?

Het is de bedoeling dat er zoveel mogelijk acceptatie ontstaat voor de genomen besluiten. Deze acceptatie wordt gemeten door middel van het aantal zienswijzen dat is ingediend. Hoe zorg je er nu voor dat het aantal zienswijzen dat wordt ingediend zo laag mogelijk is? Het is dan zaak, er zorg voor te dragen dat er onder burgers draagvlak voor je besluit bestaat. Vervolgens zal er ook een manier moeten zijn om draagvlak te kunnen creëren. Dit *kan* men bereiken door interactief bestuur toe te passen. Tot slot zal de mate van interactief bestuur door de volgende indicatoren worden beoordeeld:

- Openheid van een proces (proces)
- Transparantie van het proces (proces)
- Inhoudelijke openheid (proces)
- De mate waarin individuen hun voorkeuren herkennen in het uiteindelijke beleid (inhoudelijk)
- De mate waarin individuen de voorkeuren van de belanghebbenden als groep herkennen in het uiteindelijke beleid (inhoudelijk)

In figuur 4.2 is de cyclus van acceptatie voor besluiten tot interactief bestuur schematisch weergegeven.

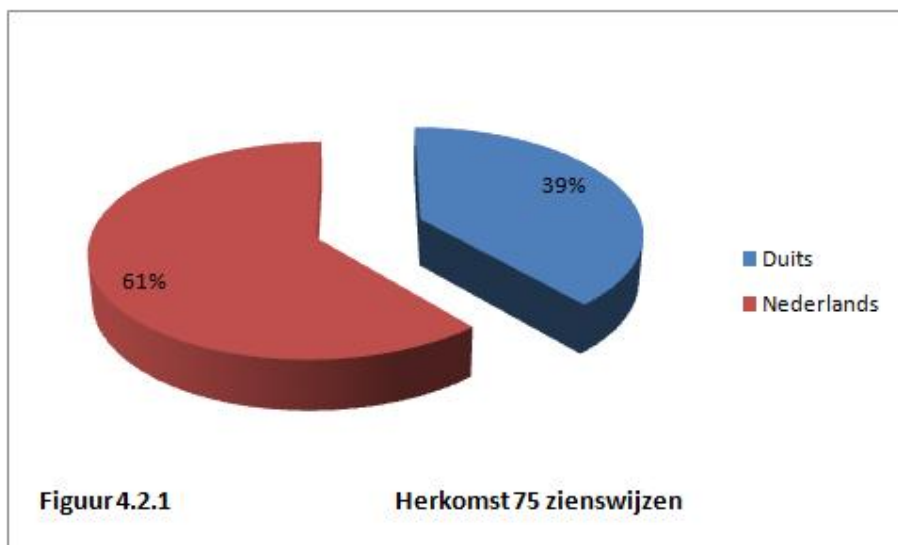
**Figuur 4.2 De cyclus van acceptatie voor besluiten tot interactief bestuur**





De cyclus kan ook andersom geredeneerd worden. Wanneer uit de indicatoren blijkt dat er een hoge mate van interactief bestuur heeft plaats gevonden tijdens de besluitvorming, *kan* dat betekenen dat er voldoende draagvlak onder de bevolking bestaat, en het aantal zienswijzen dat is ingediend laag is. Dat zou betekenen dat de acceptatie van besluiten genomen omtrent vliegveld Twente hoog is. Feit is echter dat het aantal ingediende zienswijzen wel aan de hoge kant zijn, anders zou dit onderzoek niet opgestart zijn. Als echter blijkt dat er wel degelijk voldoende draagvlak gecreëerd is door de betreffende instanties, dan kan de conclusie getrokken worden dat het aantal zienswijzen aan de hoge kant is vanwege externe invloeden.

Conclusies betreffende de ingediende zienswijzen zullen middels analyse van de gegeven data echter wel getrokken worden. In de nota zijn onder andere 75 zienswijzen ingediend omtrent het verloop van het beleidsproces en de werkwijze van VTM. Uit figuur 4.2.1 is op te maken dat van deze 75 er 29 van Duitse herkomst zijn (39%).



Vanwege dit behoorlijke percentage, en om de herkomst van deze zienswijzen te achterhalen, wordt overgegaan tot een nadere bestudering van de data. Het beoordelen van de zienswijzen, geschiedt door ze in te delen bij de verschillende indicatoren. Omdat sommige zienswijzen aspecten van meerdere indicatoren met zich meedragen, bestaat er de mogelijkheid dat één zienswijze onder meerdere indicatoren valt. Een percentuele verdeling kan dan de grote van de indicator laten zien, waardoor duidelijk wordt waar de meeste ruimte voor verbetering ligt. Tevens kan het zo zijn dat een zienswijze bij geen van de aspecten een rol speelt, en daarmee ook verloren gaat.

### 4.3 Methode van data verzameling

Binnen dit onderzoek wordt er een groot beroep op literatuuronderzoek gedaan. Dit geldt met name voor de: juridische, bestuursprocedurele, culturele en economische factoren. Om deze literatuur te bemachtigen zal er voornamelijk gebruik gemaakt worden van de literatuur beschikbaar gesteld door de Universiteit Twente. Dat is de literatuur die te vinden is binnen de bibliotheek van de Universiteit en de overige informatie die tijdens de bachelor bestuurskunde aan de student gepresenteerd zijn.

De methode van data verzameling omtrent de casus zal veelal bestaan uit het halen van informatie uit de ingediende zienswijzen vanuit Duitsland. De structuurvisies gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. reactienota zienswijzen beschikbaar gesteld door de Vliegwielen Twente Maatschappij (2009), is de voornaamste databron waarmee conclusies, omtrent de besluitvormingsproces van het vliegveld Twente, getrokken kunnen worden. Dit zal gedaan worden door eerst uit te zoeken *hoe*

*men te werk is gegaan omtrent het Vliegveld Twente wat betreft de procedures van grensoverschrijdend besluitvorming?* Vervolgens kan er wellicht een verklaring voor de ontstaande zienswijzen gegeven worden. Dit zal gebeuren aan de hand van de volgende vraag: *zijn de ontstane zienswijzen, betreffende proces en werkwijze, te verklaren door het feit dat men wellicht onvoldoende rekening heeft gehouden met die stap extra om meer draagvlak te creëren?* Tot slot zullen de uitkomsten uit het literatuuronderzoek eveneens gebruikt worden, om conclusies gedaan met behulp van de zienswijzen en de onderzoeksvragen, kracht bij te zetten of juist te ontkrachten.

## 5. Relevantie van het resultaat

In dit hoofdstuk wordt besproken waarom het resultaat uit dit onderzoek relevant is. Omdat deze bacheloropdracht als casus het vliegveld Twente betreft, is het resultaat voornamelijk belangrijk voor VTM, die wil leren van deze inzichten met het oog op toekomstige besluitvorming, ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven. Vervolgens is ook de EUREGIO gebaat bij het resultaat, want zij hecht immers veel belang aan goede onderlinge verhoudingen tussen de regio's aan weerszijden van de grens. Adequate grensoverschrijdende informatievoorziening, zowel inhoudelijk als procedureel is daarvoor essentieel. Uiteraard kunnen de bevindingen uit dit onderzoek ook overige Nederlandse gedecentraliseerde overheden die te maken hebben met grensoverschrijdende besluitvorming van dienst zijn.

Tot slot zijn het voornamelijk bewoners aan de Duitse zijde van het Nederlands-Duitse grensgebied die hier profijt van kunnen hebben, aangezien het de bedoeling is om de acceptatie bij grensoverschrijdende besluiten van deze groep te verhogen. Dit wat betreft de casus. De maatschappelijke relevantie is in die zin aanwezig, zoals eerder al vermeldt, dat belanghebbende burgers zich meer gewaardeerd kunnen voelen bij een genomen besluit. Zoals uit paragraaf 3.3 blijkt, kan zowel het proces als het inhoudelijke besluit op meer acceptatie rekenen wanneer belanghebbenden ook echt betrokken worden bij de besluitvorming.

## 6. Grensoverschrijdende karakter van een besluit

In dit hoofdstuk zal er een interpretatie worden gegeven van het grensoverschrijdende karakter van een besluit. Daarbij moet er een antwoord gevonden worden op de eerste deelvraag: "Wanneer valt een besluit, genomen door een gedecentraliseerde Nederlandse overheid in het Nederlands-Duitse grensgebied, als grensoverschrijdend te interpreteren?" Een besluit kan op verschillende manieren en vormen een grensoverschrijdend karakter dragen, maar zoals in paragraaf 3.1 van het theoretisch kader reeds vermeldt werd, gaat het in dit onderzoek om besluiten van gedecentraliseerde overheden die zich bevinden in het Nederlands-Duitse grensgebied.

### 6.1 Grensoverschrijdende besluiten

Omdat het onderzoek zich op gedecentraliseerde overheden richt, blijven nationale overheden buiten beschouwing. Het gaat om provincies en gemeenten die direct aan beide kanten van een staatsgrens liggen. In dit geval kan er ook sprake zijn van een gemeenschappelijke taal (dialect), cultuur en godsdienst die door opkomst van nationale staten uit elkaar gegroeid zijn. Hierdoor kan er toch nog enigszins een gevoel van eenheid bestaan om tot een goed proces van besluitvorming te komen. (Spoormans, Reichenbach, & Korsten, 1999). Een grens ligt eigenlijk toevallig in een gebied waarop het besluit van toepassing is, verder betreft het in dit onderzoek besluiten genomen door Nederlandse gedecentraliseerde overheden. Daarmee is de eerste onderzoeksvraag slechts voor de eerste twee delen beantwoord. Zoals uit het theoretisch kader op te maken valt, bestaat de vraag: "wanneer valt een besluit, genomen door een gedecentraliseerde Nederlandse overheid in het Nederlands-Duitse grensgebied, als grensoverschrijdend te interpreteren?" uit drie delen. Het is nu zaak een interpretatie te geven aan het grensoverschrijdende begrip.

Het is erg lastig om een grens te trekken tussen een besluit dat louter een binnenlands karakter kent en besluiten die mogelijk een grensoverschrijdend karakter dragen. Het is niet eenvoudig om hier een criterium voor te geven dat alle mogelijke interpretaties dekt. Om toch enigszins een leidraad te vinden, kan uitgegaan worden van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor Nederlandse gedecentraliseerde overheden is de Awb immers grotendeels leidend om *belanghebbenden* bij een *besluit*, *beschikking* en *beleidsregel* genomen door een *bestuursorgaan* aan te wijzen. De definities van deze begrippen zijn te vinden in de eerste artikelen van die wet: de artikelen 1:1, 1:2 en 1:3 Awb. De algemene regels van het bestuursrecht zijn in deze Awb neergelegd (Nicolai, 2006). Wanneer uitsluitend de regels van de Awb nageleefd worden, heeft het grensoverschrijdende karakter erg veel overeenstemming met de vraag wanneer een burger belanghebbende is. Dit is het geval wanneer voldaan is aan de volgende drie criteria, die middels rechtspraak ingevuld zijn:

- Persoonlijk
- Actueel en (objectief) bepaalbaar
- Direct geraakt

Het gaat echter te ver om deze twee begrippen gelijk met elkaar te trekken. Het grensoverschrijdende karakter van een besluit moet in een bredere context gezien worden, en dan kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bepaald gebied of zone waarin een activiteit zal plaatsvinden, terwijl de typering van belanghebbende zich op een veel specifiekere terrein beweegt. De grens is eigenlijk niet meer dan een toevalligheid met grote gevolgen, in een bepaalde regio waar een besluit genomen wordt. Vandaar dat het zinvoller kan zijn om te kijken naar een criterium dat deze 'zone' van activiteit in een breder spectrum kan beantwoorden. Dan is het wellicht mogelijk dat de milieueffectrapportage (MER) opheldering kan bieden.

Een MER is nodig om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij een besluit. De rapportage legt de milieugevolgen van een plan of project bloot en is daarom verplicht bij de bouw van onder andere olieraffinaderijen, kerncentrales, snelwegen, spoorwegen en *vliegvelden* (Vrom, 2010). Bij projecten in deze vorm is het dus in zekere mate mogelijk om de MER als criterium te gebruiken. Dit vanwege het feit dat deze rapportage milieugevolgen van een plan bloot legt. Daarbij kunnen de milieugevolgen als norm worden genomen om de zone waarin de activiteit van het besluit zal plaatsvinden, af te bakenen. Bij deze milieugevolgen kan men bijvoorbeeld denken aan stank, of vervuiling van water dat een project met zich meebrengt. Of in het geval van een vliegveld, de geluidsoverlast waar burgers mee te maken krijgen. Uiteraard is bij de vaststelling van een dergelijke zone nog altijd geen waterdicht criterium voor het grensoverschrijdende karakter van een besluit ontstaan. Zo spelen bijvoorbeeld economische belangen ook een rol; is er wel voldoende economische ruimte voor twee vliegvelden in een bepaalde regio? Dit kan er voor zorgen dat de zone van het besluit verder uitgebreid wordt.

## 6.2 Conclusie

Voor nu wordt aangenomen dat de milieugevolgen (door middel van een milieu effect rapportage) voldoende zijn om een zone aan te kunnen wijzen, waarop een te nemen besluit betrekking heeft. Dit kan bijvoorbeeld door de zone van geluidsoverlast aan te wijzen. Of een bepaald gebied dat last heeft van stankoverlast. Als er in dit gebied een grens tussen ligt, dan kan men spreken van een grensoverschrijdend besluit. Deze methode is in ieder geval een stap in de juiste richting om het grensoverschrijdende karakter van een besluit te kunnen vaststellen, immers een omhulsel van regelgeving waar dit karakter in te stoppen is, bestaat niet in een concrete vorm. Mocht het nu bijvoorbeeld voorkomen dat er geen MER is voor een bepaald grensoverschrijdend besluit, dan kan op de Awb worden teruggevallen. Daarmee kan door middel van het in kaart brengen van belanghebbenden een interpretatie worden gegeven aan het feit wanneer een besluit grensoverschrijdend is. Door te onderzoeken wanneer een burger een persoonlijk, actueel en objectief bepaalbaar belang heeft dat direct geraakt wordt, kan men eveneens vaststellen of het een

grensoverschrijdend besluit betreft. Wanneer de burger aan deze eisen voldoet, moet alleen nog het land van herkomst van de belanghebbende getraceerd worden.

## 7. Bestuurprocedurele processen

In dit hoofdstuk is het de bedoeling om tot een antwoord op de volgende vraag te komen: *“Wanneer Europese regelgeving ontbreekt, of dat er door middel van Europese richtlijnen ruimte blijft voor individuele invulling van die richtlijnen, wat zijn dan de bestuurlijke verschillen tussen Nederland en Duitsland die een obstakel kunnen vormen voor succesvolle grensoverschrijdende besluitvorming?”* Uit het theoretisch kader blijkt dat op het bestuursprocedurele vlak, de mate van interactief beleid als voornaamste obstakel aangewezen kan worden.

### 7.1 De mate van interactief bestuur

Sinds de 19<sup>e</sup> eeuw is er een ontwikkeling opgang die een aanvulling op de representatieve democratie biedt: directe participatie. Onder deze participatie wordt verstaan: ‘deelname aan een bepaald sociaal proces’ (Birch, 2002, p. 23). Hierbij kan gesteld worden dat de sociale factor cruciaal is vanwege het feit dat participatie betrekking heeft op de processen waaraan men met anderen samen aan deelneemt. Een wijze van deze indirecte participatie kan gevonden worden in de term interactief bestuur. Voor dit begrip bestaan veel verschillende definities (Boedeltje, 2009). Bij dit onderzoek is de volgende definitie het best passend (mede vanwege de casus die geanalyseerd wordt): *“Manieren van beleidsvorming waarbij een overheid in beginsel alle belanghebbenden in meer of minder mate mogelijkheden geeft de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en/of de beleidsevaluatie te beïnvloeden”* (Denters, Klok, & Visser, 2002, p. 24). Uit deze definitie kunnen we afleiden dat de overheid in meer of mindere mate mogelijkheden geeft voor beleidsvoorbereiding. Dat deze mogelijkheid in Nederland bestaat, is onder het gros van de Nederlandse bevolking bekend. Echter is het de vraag of dit ook bij Duitse burgers het geval is. De ruimte in dit onderzoek is te beperkt om een vergelijking tussen Nederland en Duitsland toe te passen op de mate van interactief bestuur. Feit blijft wel dat het zaak is om Duitse burgers zo goed mogelijk te informeren over de mogelijkheden die er bestaan in Nederland. Ten eerste om te voorkomen dat Duitse stakeholders kansen om in het proces deel te nemen mislopen, wat tot onvrede onder hen kan leiden. En ten tweede wordt door goede informatievoorziening voorkomen dat Duitse stakeholders van een koude kermis thuis komen omdat er in Duitsland wellicht juist veel meer ruimte voor directe participatie bestaat. Deze onvrede kan zich uiten in extra ingediende zienswijzen omdat men vindt dat er te weinig mogelijkheden voor participatie bestaan.

### 7.2 Conclusie

De mate van interactief bestuur kan problemen opleveren wanneer er bij een grensoverschrijdend besluit hier niet voldoende over geïnformeerd wordt. Het kan tot onvrede onder de bevolking leiden wanneer Duitse belanghebbenden niet van de mogelijkheden om te participeren weten, of dat Duitse belanghebbenden juist vinden dat er tekortkomingen zijn voor de participatie. Zoals aangegeven bestaat er onduidelijkheid of er verschillen bestaan in de mate van interactief bestuur tussen de twee landen. Overigens zal in hoofdstuk 8 duidelijk worden of de mogelijkheid voor Duitse stakeholders om te participeren in een Nederlands besluitvormingsproces überhaupt wel bestaat.

## 8. Juridische processen

De juridische processen zijn van zeer grote waarde bij een grensoverschrijdend besluit, zij kunnen een leidraad vormen, maar zijn bovenal zeer omvangrijk. Stap voor stap zal dan ook geprobeerd worden om tot een antwoord op de centrale vraag omtrent dit onderwerp te kunnen komen: *“Hoe moeten de Duitse actoren, aan de hand van een juridisch kader van grensoverschrijdende besluitvorming, betrokken worden bij de procedure van een grensoverschrijdend besluit?”*. Allereerst zal in paragraaf 8.1 aangegeven worden wanneer men belanghebbende is. Vervolgens wordt in

paragraaf 8.1.1 en 8.1.2 uitgelegd of de Duitse belanghebbende dezelfde participatierechten heeft als de Nederlandse. In paragraaf 8.2 wordt aangegeven hoe belanghebbenden bij een besluit betrokken moeten worden, waarna in paragraaf 8.3 een aanvulling volgt als een soort extra stap om nog meer draagvlak onder burgers te creëren.

- De positie Duitse belanghebbende
- Het betrekken van belanghebbenden bij besluiten
- The engagement planning workbook

### 8.1 De positie van de Duitse belanghebbende

Allereerst moet de opmerking gemaakt worden, dat het feit of een Duitse burger belanghebbende is, erg in het verlengde ligt van de vraag wanneer een besluit grensoverschrijdend is. In deze paragraaf wordt er echter specifiek ingegaan op de vraag of een Duitse burger belanghebbende is, dan aan het grensoverschrijdende karakter van een besluit.

Wanneer verkeren welke personen in de positie dat ze mogen verlangen dat het bestuursorgaan met hun belangen rekening houdt, en daarmee bij de voorbereiding van besluiten betrekt? Daarop heeft, zoals in paragraaf 3.2.2 van het theoretisch kader reeds vermeldt, de wetgever in artikel 1:2, eerste lid Awb een uitgangspunt geformuleerd. Dit uitgangspunt luidt als volgt: "iedereen wiens belang "rechtstreeks betrokken bij een besluit" zich als belanghebbende kan profileren". De wetgever laat met deze bepaling twee dingen onduidelijk (Nicolai, 2006). Allereerst het feit wanneer men "rechtstreeks betrokken" is. Dit wordt middels rechtspraak ingevuld door een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden:

- Persoonlijk
- Actueel en (objectief) bepaalbaar
- Direct geraakt

Voor de casus kan met deze voorwaarden bepaald worden of men belanghebbende is. Wanneer men bijvoorbeeld in de positie verkeerd dat zijn belang, dat actueel en objectief bepaalbaar is en waarmee hij zich voldoende persoonlijk van anderen onderscheidt, direct gevolgen ondervindt van het besluit, is op die grond –los van wat hij zelf vindt van het besluit- een belanghebbende. Dit is bijvoorbeeld in het geval van geluidsoverlast dus goed mogelijk (Nicolai, 2006).

Voor rechtspersonen geldt dat zij als belanghebbende aangewezen kunnen worden wanneer:

- In statuten de behartiging van een collectief of algemeen belang als doel is omschreven
- De rechtspersoon ook daadwerkelijk dat belang pleegt te behartigen en
- Het omschreven belang ook voldoende specifiek is
- De gevolgen van het besluit direct inwerken op de belangen die de rechtspersoon statutair dient te behartigen (Nicolai, 2006).

Belangengroepen voor omwonenden en natuurbeschermingsorganisaties zijn hier voorbeelden van.

Voor een ander bestuursorgaan geldt het volgende: "Heeft een besluit van een bestuursorgaan direct en in relevante mate gevolgen voor de algemene belangen die een ander bestuursorgaan ingevolge een wettelijke toekenning van bevoegdheid dient te behartigen, dan zal dat andere bestuursorgaan belanghebbende zijn" aldus lid 2 van artikel 1:2 Awb.

Vervolgens blijft het met de term "degene" onduidelijk of hiermee louter Nederlandse burgers worden bedoeld, of dat ook Duitse burgers hier toe gerekend kunnen worden. Wanneer de wetgever hier inderdaad alleen de Nederlandse burger bedoelt, dan zou dit problemen op kunnen leveren voor grensoverschrijdende betrokkenheid. Deze conclusie is ook getrokken door Eijkelhof, et al. (2005) al deden zij dit op basis van de bepaling onder hoofdstuk 4 afdeling 1 Wet Ruimtelijke Ordening (WRO).

“Het betrekken van de bevolking bij de voorbereiding van gemeentelijke ruimtelijke plannen” met bevolking wordt in dit geval waarschijnlijk de Nederlandse bedoeld.

### 8.1.1 Non-discriminatie beginsel

Uit voorgaande paragraaf blijkt wanneer een burger belanghebbende is. Rest nog altijd de vraag of een natuurlijk persoon, rechtspersoon of bestuursorgaan gesitueerd in Duitsland dezelfde mogelijkheden tot participatie bij besluiten heeft als de Nederlandse.

Wanneer binnen de Europese wetgeving wordt gezocht, komt men al snel uit bij art. 12 van het Europese Gemeenschapsrecht Verdrag (EGV). Na het verdrag van Lissabon is de Europese Unie echter niet meer gebaseerd op het EGV. Na Lissabon is het werkingsverdrag in feite de opvolger van het huidige EGV geworden. Het discriminatieverbod zoals hier beschreven wordt daardoor ondergebracht bij de bepalingen over Europees burgerschap, waardoor het opschrift van het tweede deel van het werkingsverdrag (art. 18-25) luidt: “Non-discriminatie en Burgerschap van de Unie” aldus Mr. Dr. Ronald van Ooik in SEW (2008). Voor dit onderzoek betekent dat geen verdere gevolgen, de werking van het artikel blijft het zelfde alleen zal er anders naar verwezen moeten worden (art. 18 werkingsverdrag).

De eerste alinea van dit artikel verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit. “In een door het gemeenschapsrecht beheerste situatie moet een lidstaat onderdanen van ander lidstaten en eigen onderdanen gelijk behandelen” (Lenaerts & van Nuffel, 2003, p. 144). Zoals het ‘non-discriminatiebeginsel’ hier omschreven staat, kan men stellen dat er sprake is van een zeer algemene omschrijving. Het is echter wel legitiem voor Duitse belanghebbenden om zich op dit artikel te beroepen wanneer zij bij Nederlandse voorbereidingsprocedures betrokken willen zijn. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt namelijk dat dit artikel steeds vaker erg ruim geïnterpreteerd wordt. Zo ruim zelfs dat er in nationale wet en regelgeving en uitvoering geen verschil tussen de mogelijkheden om te participeren tussen de Nederlandse en de Duitse burger mag worden gemaakt. De verwachting is dat dit artikel binnen het bestuursrecht een steeds prominenter rol gaat spelen (Davies, 2003). Aangenomen mag worden dat dit beginsel ook geldt voor bijvoorbeeld de gang van zaken omtrent het vertalen van documenten. Ook bij publicatie en bekendmaking van een besluit mag er een verlangen bestaan dat dit eveneens in de vreemde taal gebeurt. Hierover zal in de paragraaf over informeren (8.2.2) overigens nog uitgebreid op terug gekomen worden.

### 8.1.2 Beginsel van gelijke rechtstoegang

In Europese wetgeving is vastgesteld dat Duitse burgers op grond van het non-discriminatiebeginsel een mogelijkheid tot participatie en rechtsbescherming hebben bij besluiten (art. 18 Werkingsverdrag). Vanwege het feit dat Nederland een monistisch stelsel heeft is het internationaal recht als zodanig ook deel van de nationale rechtsorde en kan er dan ook nationaal gezien een beroep op worden gedaan. Dit komt ook naar voren uit art. 93 van de Grondwet: “bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekend gemaakt”. (Cogen, 2003). Toch heeft ook de Nederlandse wetgever de positie van de Duitse burger niet geheel onopgemerkt gelaten. Nederland kent namelijk het beginsel van gelijke rechtstoegang. Dit beginsel draagt er zorg voor dat buitenlandse belanghebbenden gelijk met de Nederlandse belanghebbende moeten worden behandeld. Dit beginsel behelst meerdere gerechtelijke aspecten; zo vallen toegang tot rechterlijke procedures en inspraak en bezwaarschriftenprocedures hier onder. Het feit of men in Nederland of in Duitsland verblijft, doet dus niks af aan de mogelijkheid om als belanghebbende bezwaar in te kunnen dienen tegen een besluit. Duitse burgers, rechtspersonen en bestuursorganen kunnen eveneens als gelijke participeren in Nederlandse voorbereidingsprocedures (Jans, 1987).



## 8.2 Betrekken van de Duitse belanghebbenden bij Nederlandse besluiten

Uit voorgaande paragrafen werd duidelijk dat de rechtspositie van de Duitse belanghebbende niet af mag wijken van de rechten van de Nederlandse belanghebbende. Maar wat zijn deze rechten dan in de zin van de voorbereiding en uitvoering van een besluit? Hoe moet de Duitse belanghebbende betrokken worden? Zoals in paragraaf 3.1.2 al vermeldt, is er in het Nederlandse bestuursbestel ruimte voor betrokkenheid van de burger bij besluitvorming (8.2.1). Vervolgens komt uit de algemene beginselen van bestuur, naar voren dat overheden verplicht zijn burgers goed te informeren over inspraak in het besluitvormingsproces. Uit bovenstaande komt naar voren dat dit eveneens geldt voor onze Duitse burens en vandaar dat verder wordt ingegaan op het vraagstuk van de informatieplicht (8.2.2).

### 8.2.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij deze procedure van totstandkoming van besluitvorming gelden formele algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daaronder valt ook het formele zorgvuldigheidsbeginsel; gecodificeerd in art. 3:2 Awb (Brekel van den & Niessen, 2003). Binnen dit beginsel valt vervolgens ook weer de plicht van zorgvuldige voorbereiding. Echter moet wel opgemerkt worden dat er Europees gezien nog geen overeenkomstige interpretatie van dit begrip bestaat. Er bestaat tussen lidstaten nog geen overeenstemming over hoe dit beginsel te interpreteren. Wel kan uit diverse uitspraken van het Internationaal Gerechtshof worden afgeleid dat dit beginsel erkenning geniet en dat men op grond van het voorzorgsbeginsel voldoende rekening met belangen van burgers in andere staten moet worden gehouden. Ook wordt in deze jurisprudentie uitdrukkelijk verwezen naar de plicht van staten om actief te onderzoeken, of bij voorbereiding van besluiten niet aan de belangen van burgers aan de andere kant van de grens voorbij wordt gegaan, en hen ook daadwerkelijk in het besluitvormingsproces te betrekken (Eijkelhof F., Lankamp, Slingerland, Muller-Bromley, & Engler, 2006).

### 8.2.2 Informatieplicht ten behoeve van Duitse belanghebbende

Bij de plicht om te informeren, kan de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) uitsluitel geven. Artikel 8 lid 1 stelt dat: "het van belang is dat het bestuursorgaan informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in belang is van een goede en democratische bestuursvoering, moet verschaffen". Alhoewel er in het grensgebied sprake is van 2 democratieën, is er in het kader van het maatschappelijke belang te verantwoorden dat de grensregio in deze context als één democratie kan worden beschouwd. Artikel 8 lid 2 WOB gaat in op de wijze van informatieverschaffing. Deze moet in *begrijpelijke* vorm, op zodanige wijze, dat *belanghebbende burgers* zoveel mogelijk worden bereikt, zodat zij hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen. Hiermee speelt dus wederom het taalaspect een belangrijke rol. De documenten aangaande een besluit, dienen dus ook over de grens bekend gemaakt te worden. Voor de betrokkenen is het op deze manier dus mogelijk om van de mogelijkheden tot participatie gebruik te maken en dat het bestuursorgaan voldoet aan de wettelijke plicht om burgers op gelijke voet met elkaar te behandelen.

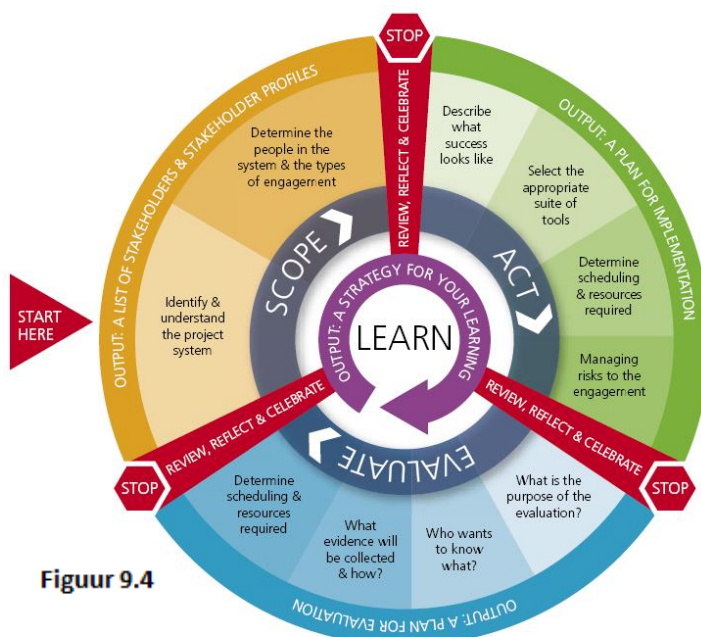
Uit bovenstaande blijkt dat ten aanzien van voorbereidingsprocedures en besluiten er een verplichting bestaat Duitse belanghebbenden hierbij te betrekken. Door het non-discriminatie beginsel wordt bepaald dat het moment van kennisgeving in beide landen gelijktijdig moet geschieden. Om aan deze bepalingen te voldoen, kan dit met de introductie van de tool the engagement planning workbook op de juiste manier geschieden.

## 8.3 The engagement planning workbook

Nu juridisch is vastgesteld dat de Duitse belanghebbende bij een grensoverschrijdend besluit genomen door een Nederlandse decentraliseerde overheid betrokken moet worden, kan overgegaan worden op de wijze hoe een Duitse belanghebbende betrokken moet worden als men die stap extra wil zetten voor meer draagvlak bij de voorbereidingsprocedure van een besluit. Vandaar dat in dit

onderzoek de mogelijkheid van het, tijdens de bachelor bestuurskunde (Universiteit Twente) gebruikte, engagement planning workbook wordt gegeven. Deze werkmap leidt de besluitvormer via een stap-voor-stap-proces door de ontwikkeling van het besluitvormingsproces. Dit resulteert in een systematisch aanpak en betrokkenheid van belanghebbenden tijdens het proces.

Figuur 9.4 is een model voor de ontwikkeling van een effectief plan en kan worden toegepast bij elk project. Deze 'planning key' zorgt er voor dat problemen, kansen en acties die elkaar tijdens een project afwisselen in de richting van progressie worden gedirigeerd. De planning key is verdeeld in drie verschillende onderdelen, en elk van deze onderdelen bouwt voort op de volgende, door een reeks van discrete stappen in de planning. Met de start van een project wordt in de key aangevangen met het onderdeel Scope. De planning key is er voor ontworpen om een proces stap voor stap te begeleiden. Echter zorgt de binnenste cirkel er ook nog eens voor dat men leert van haar eigen ervaringen. Door continu te leren en te verbeteren tijdens het proces, zorgt dit er voor dat er een persoonlijke leerstrategie ontstaat (Department of sustainability and environment, 2005).



Figuur 9.4

### 8.3.1 The planning key: Scope, Act, Evaluate

In deze paragraaf zal een korte uitleg volgen over de werking van de planning key. Voor inzichten in details wordt doorverwezen naar het werkboek zelf, dat online beschikbaar is (Department of sustainability and environment, 2005). Het proces wordt aangevangen met het eerste onderdeel: 'scoping'. Deze eerste fase van de planning key beschrijft het proces hoe een project op te starten. Dat wil zeggen, dat in deze verkennende fase het doel en inzicht in het project helder verkregen moeten worden. Vervolgens is een derde onderdeel wellicht nog meer van belang, namelijk een identificatie van de belangrijkste stakeholders. Aan het einde van elk onderdeel is er ruimte voor zelfreflectie, zodat men voldoende voorbereid is om over te gaan naar het volgende onderdeel. Ook creëert dit informatie over de werkwijze, zodat in een volgend project de effectiviteit toe kan nemen. Echter is het wel van belang dat men op dit objectief eigen werk kan beoordelen.

'Acting' is het volgende onderdeel binnen de planning key. In deze fase wordt er gevraagd te beschrijven hoe het succes van het project er uit komt te zien. Er wordt dan een selectie gemaakt van de tools, die het meest overeenkomen met de gekozen aanpak. Van belang is hierbij wel dat goed duidelijk gemaakt dient te worden hoe met eventuele risico's moet worden omgegaan. Onder deze



risico's worden bijvoorbeeld tegenwerking van plannen en strategieën door belanghebbenden verstaan. Deze risico's beheren doet men het best door de gevolgen te verminderen wanneer ze gebeuren, dan proberen ze te voorkomen of te stoppen. Daarbij speelt dat maatschappelijke betrokkenheid een belangrijke factor binnen het project, want hoe groter de betrokkenheid, des te meer kans op succes (Department of sustainability and environment, 2005).

Het laatste onderdeel binnen de planning key betreft 'evaluating'. Hierbij is feedback erg belangrijk om na te gaan of het proces goed verlopen is. Zijn de juiste prioriteiten gesteld? Hebben de betrokken partijen op een optimale en voor hen tevreden manier een input kunnen geven? En zijn er eventueel nog ergens aanpassingen nodig? De benodigde feedback kan bijvoorbeeld verkregen worden door een bijeenkomst te organiseren waarbij de betrokken actoren hun mening kunnen geven over hoe het proces verlopen is, of door middel van een evaluatieformulier op het internet. Met behulp van deze uitkomsten kunnen conclusies getrokken worden. De bevindingen die gedaan zijn kunnen vervolgens doorspeeld worden naar de juiste actoren die ermee aan de gang kunnen gaan. In deze fase zijn de plannen ontwikkeld en bestaat er zoveel mogelijk consensus over de genomen besluiten (Department of sustainability and environment, 2005). Dit betrof een summiere uitwerking van the engagement planning workbook, voor meer informatie en de manieren van gebruik wordt doorverwezen naar de online versie van dit boek.

## 8.4 Conclusie

Uit bovenstaande paragrafen komt naar voren dat Duitse belanghebbenden niet alleen dezelfde participatierechten, maar ook dezelfde participatiemogelijkheden hebben als de Nederlandse betrokkenen. Dit vloeit voort uit het non-discriminatie beginsel (8.1.1) en het beginsel van gelijke rechtstoegang (8.1.2). In paragraaf 8.2 wordt aangegeven hoe een Duitse belanghebbende betrokken moet worden bij de voorbereidingsprocedure van een besluit. Het bestuursorgaan dat het besluit met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen voorbereidt, moet op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor een zorgvuldige voorbereiding zorgen. Dat houdt ook in dat de Duitse belanghebbende, evenals de Nederlandse, op een adequate manier geïnformeerd moet worden. Dat wil zeggen dat deze informatievoorziening in het buurland op 'gebruikelijke' wijze plaats moet vinden, maar ook, vanwege het *begrijpelijke* aspect, in de eigen taal.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat er veel juridische aspecten zijn waaraan voldaan moet worden, wil een grensoverschrijdend besluit juridisch gezien een succes worden. Als aanvulling hierop, en om een extra te zetten om meer draagvlak te kunnen creëren is in paragraaf 8.3 The engagement planning workbook geïntroduceerd, deze bevat behalve een planning key (8.3.1) ook lijsten met tools die gebruikt kunnen worden om belanghebbenden van informatie te voorzien.

## 9. Culturele verschillen omtrent het besluitvormingsproces

"In hoeverre dienen de Nederlandse gedecentraliseerde overheden rekening te houden met de opvattingen over *economie*, *communicatie* en *bestuursprocedures* binnen de Duitse cultuur, omtrent het grensoverschrijdende besluitvormingsproces, om zo de verrassingen zoveel mogelijk uit te sluiten?"

Om een antwoord te kunnen geven op de laatste deelvraag is het van belang om de verschillende culturele opvattingen tussen Nederland en Duitsland helder te krijgen. Er wordt daarbij uitgegaan van het boek *allemaal andersdenkenden* van Geert Hofstede (2004). Dit boek gaat over nationale cultuurverschillen, die de achtergrond vormen van veel internationale misverstanden en conflicten. Op grond van deze inventarisatie kan het zo zijn dat er een betere verstandhouding tussen culturen ontstaat, waar het gaat om samenwerking tussen politieke, non-profit- en commerciële organisaties. En omdat dat laatste een feit is waar in dit onderzoek naar gestreefd wordt, zal er in dit hoofdstuk

een weergave van de belangrijkste dimensies volgen. Hofstede is van mening dat misverstanden en conflicten in essentie worden bepaald door vijf dimensies (zoals ook uit het theoretisch kader blijkt).

- Machtafstand
- Individualisme
- Masculiniteit
- Onzekerheidsvermijding
- Lange of korte termijn denken

Omdat dit onderzoek over een zo goed mogelijke wijze van voorbereiden van een besluit gaat, is er gekozen voor behandeling van de mate van machtafstand en de vermijding van onzekerheid.

### 9.1 De mate van machtafstand

Bij machtafstand gaat het er voornamelijk om dat landen van elkaar onderscheiden kunnen worden door de manier waarop zij gewend zijn met ongelijkheden om te gaan. Elke samenleving kent wel een vorm van ongelijkheid, er zal altijd iemand groter, sterker of slimmer zijn. Het is dan de manier hoe de samenleving hier mee omgaat dat de machtafstand bepaald. Geert Hofstede heeft hiervoor de volgende definitie voor: "Machtafstand is de mate waarin de minder machtige leden van instituties of organisaties in een land verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld is" (Hofstede, 2004, p. 39). Instituties worden hier dan geassocieerd met de bouwstenen van een samenleving, bijvoorbeeld het gezin of de school.

Om machtafstand daadwerkelijk te meten, werd de machtafstandsindex (MAI) in het leven geroepen. Deze index kon berekend worden door antwoorden, uit verschillende landen, op drie vragen. De scores die hier uit voort komen geven informatie over de afhankelijkheidsrelaties in een land. In landen met een kleine machtafstand zijn de ondergeschikten maar in beperkte mate afhankelijk van hun meerdere. Men wil in deze landen liever overleggen, wat duidt op wederzijdse afhankelijkheid tussen meerdere en ondergeschikte. Bij een grote machtafstand is de afhankelijkheid van ondergeschikten juist zeer groot. In deze landen zullen ondergeschikten er mee in kunnen stemmen afhankelijk te zijn van een autocratisch ingestelde meerdere (Hofstede, 2004).

Hoe kan deze informatie vertaald worden naar deelname in een besluit voorbereiding proces? In het boek wordt gesteld dat het mogelijk is dat de bovenstaande rolverdeling tussen meerdere en ondergeschikte ook de rolverdeling tussen autoriteit en burger beïnvloed. In een land met grote machtafstand is legitimiteit van de macht niet eens aan de orde, in een land met kleine machtafstand juist wel. Dit is echter wel een extreme stelling name, in de praktijk zal het geschetste zelden zo geaccepteerd worden. Wanneer we deze informatie meenemen naar de behoefte om deel te nemen in de voorbereiding van een besluit kan dit als volgt vertaald worden. In landen met een grote machtafstand zal de behoefte om deel te nemen waarschijnlijk niet zo groot zijn, omdat zij vertrouwen op een autocratische overheid. Ook is het in deze landen zo dat men niet aan de legitimiteit van macht tornt, en daardoor besluiten ook niet legitiem hoeven, dan wel kunnen zijn om doorgevoerd te worden. Dat wil zeggen, besluiten waar geen enkele plaats voor interactief bestuur is geweest. Landen waar een lage score op machtafstand is, staan juist wel open voor overleg. Burgers in deze landen zullen eerder met de overheid willen overleggen over een voorliggend besluit en daardoor wel participeren in het proces van voorbereiding. De macht moet in deze landen legitiem zijn, en onderworpen worden aan een oordeel over goed en kwaad.

Tot slot zullen de scores van Nederland en Duitsland erbij gehaald worden om te inventariseren in welk land er een grotere behoefte bestaat om te overleggen met de overheid, en dus te participeren in het besluit voorbereiding proces. Nederland behaalt een MAI-score van 38 punten en staat daarmee in de rangorde op plaats 40 van de 53. Duitsland heeft met 35 punten een lagere MAI-score dan Nederland en staat daarmee op een gedeelde 42<sup>e</sup> plaats. Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat in Duitsland sprake is van een lagere machtafstand, en er daar een grotere behoefte is

om te participeren in het voorbereidingsproces dan hier in Nederland. Men staat in Duitsland meer open voor overleg met de overheid dan dat dit in Nederland het geval is. Uiteraard behelst dit maar een zeer klein verschil, en is de lage plaats van Nederland op de rangorde ook een teken dat men in Nederland al in de sfeer van overleg met ondergeschikten zit. Het verschil tussen de landen is echter zo klein, dat het geen andere manier om burgers te benaderen rechtvaardigt.

## 9.2 Vermijding van onzekerheid

Hoe hoger de score op dit gebied, des te meer is men geneigd om berekenend te werk te gaan. Deze landen hebben de neiging alles onder controle te willen hebben, terwijl laagscorende landen meer alles op zich af laten komen.

De term onzekerheidsvermijding heeft Hofstede (2004) gehaald uit de Amerikaanse organisatiesociologie, en dan met name uit het werk van James March. Iedereen wordt geconfronteerd met het feit dat we niet weten wat er morgen gebeurt, en allemaal gaan we hier anders mee om. Deze dimensie van onzekerheidsvermijding wordt door Hofstede (2004) als volgt gedefinieerd: "De mate waarin de leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onzekere of onbekende situatie; dit gevoel wordt onder andere uitgedrukt in nerveuze spanning en in een behoefte aan voorspelbaarheid: aan formele of informele regels" (Hofstede, 2004, p. 144). Voor deze dimensie is, op dezelfde manier als bij machtafstand, een score ontwikkeld: de onzekerheidsvermijdingsindex (OVI).

Onzekerheidsvermijding moet niet verward worden met het beperken van zoveel mogelijk risico's. Een betere interpretatie van onzekerheidsvermijding is het reduceren van zoveel mogelijk onduidelijkheid. Mensen uit landen met een hoge score op de OVI, willen zoveel mogelijk structuur in organisaties, instituten en relaties die er voor zorgen dat gebeurtenissen enigszins te voorspellen zijn. Wel zijn deze mensen bereid om riskante acties te ondernemen om onduidelijkheid te verminderen. Wanneer er een land hoog scoort op de OVI, zijn wetten zeer nauwkeurig geformuleerd (Duitsland heeft zelfs wetten voor het geval andere wetten niet langer kunnen worden gehandhaafd, de zogenaamde Notstandsgesetze) (Hofstede, 2004).

Waarom is deze informatie dan interessant voor Nederlandse overheden die gaan samenwerken met Duitse burgers? Als we de scores van beide landen op de OVI erbij halen blijkt namelijk dat Duitsland met 65 punten op een 29<sup>e</sup> plaats, van de wederom 53 landen, tot de middenklasse behoort en Nederland met 53 punten op een 35<sup>e</sup> plaats tot de lagere klassen omtrent onzekerheidsvermijding gerekend kan worden. Uiteraard zijn de verschillen nog altijd niet bijster groot, doch nog wel op zo een manier dat het voor Nederlandse overheden goed om te weten is dat Duitsers berekend te werk gaan en onduidelijkheid zoveel mogelijk willen uitsluiten. Men wil alles in goede structuren zien, zodat toekomstige gebeurtenissen nog enigszins te voorspellen zijn. Uiteraard geldt dit ook voor Nederlandse burgers, echter wel in mindere mate. Voor succesvolle samenwerking, zou ook dit een punt van aandacht moeten zijn.

## 9.3 Conclusie

Uit bovenstaande paragrafen kan dus geconcludeerd worden dat cultuur in de zin van mate van machtafstand en onzekerheidsvermijding feiten zijn om mee te nemen in de voorbereiding van een grensoverschrijdend besluit. Opgemerkt moet wel dat de mate van machtafstand hierin een minder grote rol speelt dan de mate van onzekerheidsvermijding.

Uit paragraaf 9.1 kan geconcludeerd worden dat door de lagere plaats van Duitsland ten opzichte van Nederland, in Duitsland relatief veel sprake is van een lagere machtafstand, en er daar een grotere behoefte is om te participeren in het voorbereidingsproces dan hier in Nederland. Men staat in Duitsland meer open voor overleg met de overheid dan dat dit in Nederland het geval is. Interactief bestuur zal daardoor bij een grensoverschrijdend besluit nog meer uitgeput moeten worden voor

een succesvol besluit. Verwacht dat deze factor veel invloed zou uitoefenen, alleen is het verschil met Nederland zo klein, dat het niet van invloed zal zijn.

Paragraaf 9.2 geeft weer dat Duitsers over het algemeen berekend te werk gaan en onduidelijkheid zoveel mogelijk willen uitsluiten. Men wil alles in goede structuren zien, zodat toekomstige gebeurtenissen nog enigszins te voorspellen zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van heldere convenanten en wetgeving. Voor lokale overheden betekent dit dus vooral niet te informeel en zaken duidelijk regelen. Dit heeft vervolgens ook raakvlak met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de vorm van informatievoorziening in *begrijpelijke* vorm. Het taalaspect komt daarmee wederom om de hoek kijken.

## 10. Het belang van interactief bestuur

Uit de voorgaande hoofdstukken was al op te maken dat de rol van burgers bij overheidsbesluiten van zeer groot belang is. Aan de hand van een onderzoek uitgevoerd door Mijke Boedeltje (Boedeltje, 2009), zal deze aanname extra gesterkt worden. Ze heeft geprobeerd helder te krijgen of meer interactieve bestuurlijke processen ook daadwerkelijk bijdragen aan meer draagvlak voor het bestuur. Draagvlak is vervolgens gescheiden in proces (11.1) en besluitinhoudelijk draagvlak (11.2). Overigens is interactief bestuur volgens Boedeltje (2009) op verschillende manieren in te schalen. Via deze ladder zal na de analyse van zienswijzen de besluitvorming betreffende het vliegveld Twente worden ingedeeld.

- Informeren: politiek en bestuur nemen het uiteindelijke besluit. Betrokken worden tijdens het proces slechts geïnformeerd en leveren geen input;
- Raadplegen: de gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen;
- Adviseren: de ideeën van betrokkenen spelen een volwaardige rol bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten van het interactieve proces en kan er, beargumenteerd, van afwijken;
- Coproduceren: het beleid komt in gezamenlijkheid tot stand; betrokkenen beslissen samen met ambtenaren en politici. De politiek verbindt zich aan de resultaten van het interactieve proces bij de uiteindelijke beleidsvorming;
- Beslissen/delegatie: vóór aanvang van het interactieve proces is de beslisruimte voor betrokkenen bepaald. Binnen deze ruimte nemen betrokkenen zelfstandig de beslissing, het ambtelijke apparaat vervult hierbij een adviserende rol. De politiek neemt de resultaten over (Boedeltje, 2009, p. 26).

### 10.1 Proces draagvlak

Procesdraagvlak kan dan als volgt worden gedefinieerd: "de mate waarin het proces van interactief bestuur wordt geaccepteerd door belanghebbende burgers". Het gaat in dit geval dus puur om het proces, de inhoud staat er helemaal los van.

Leiden meer interactieve processen dan tot een hogere mate van acceptatie van het proces onder belanghebbende burgers? Dit kan als positief beantwoord worden; zo concludeert Mijke Boedeltje "naarmate een proces meer interactief is, wordt het ook als meer interactief gepercipieerd en naarmate een proces als meer interactief wordt gepercipieerd, is ook de mate van procesacceptatie hoger" (Boedeltje, 2009). Echter moet bij deze bewering wel een kanttekening geplaatst worden. De bewering dat processen van interactief bestuur tot meer draagvlak leiden, *kan* opgaan. *Kan*, want het is nu niet meteen zo dat elk interactief proces automatisch meer draagvlak creëert.

Belanghebbenden worden tijdens dit proces dus op een bepaalde mate betrokken bij het beleidsproces. Deze mate van interactiviteit kan variëren op een aantal punten. Allereerst betreft het de openheid van een proces. Wanneer is er sprake van volledige openheid en is het mogelijk voor elke belanghebbende om mee te spelen in het proces. Wordt er voor zoveel mogelijk belanghebbenden mogelijkheden geboden om deel te nemen aan het proces? Naar mate er meer of minder mensen worden uitgenodigd, varieert daarmee ook de mate van interactiviteit. Eveneens is het hierbij van belang dat belanghebbenden de ruimte krijgen voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen, met andere woorden, in welke mate is er ruimte om af te wijken, van de voornemers van het openbare bestuur.

Het tweede punt gaat om de transparantie van het proces. Bij deze vorm van transparantie is het van belang dat belanghebbenden zoveel mogelijk geïnformeerd worden over de opzet van het proces de voortgang en de rol die zij spelen. Des te beter er geïnformeerd wordt, des te hoger is de transparantie van het proces.

Tot slot is gelijkheid van meningen het derde punt dat bijdraagt aan meer procesdraagvlak. Elke participant moet evenveel kansen hebben om zijn mening te geven. Dat betekent dus dat ook de inbreng van Duitse participanten en instanties op gelijkheid van waarde moet worden geschat met die van de Nederlandse (Boedeltje, 2009).

## 10.2 Besluitinhoudelijk draagvlak

Het inhoudelijke draagvlak gaat over de acceptatie van de inhoud van het beleid dat voorkomt uit interactief beleid onder belanghebbenden. De definitie van inhoudelijk draagvlak luidt als volgt: "de mate waarin het beleid dat voortkomt uit interactief bestuur wordt geaccepteerd door belanghebbende burgers". Dit gedeelte van draagvlak heeft meer betrekking op de inhoud van het beleid of plan zelf.

Wat betreft de acceptatie van de inhoud van het beleid dat voorkomt uit interactief beleid onder belanghebbenden kan dit, net zoals in paragraaf 10.1 met procesdraagvlak gebeurde, positief beantwoord worden. Want zo stelt Boedeltje: "meer interactieve processen leiden inderdaad tot een hogere mate van acceptatie van de inhoud". De mate van acceptatie van beleid is hoger wanneer deze als meer in overeenstemming met de mening van de belanghebbenden wordt gepercipieerd (Boedeltje, 2009).

Hoe meer er naar belanghebbenden geluisterd is, hoe meer burgers tevreden zullen zijn over de inhoud van het beleid. Dit speelt een grote rol in de beoordeling van de inhoud die voortkomt uit beleid dat door interactief bestuur tot stand is gekomen. Hieruit kunnen twee punten voor de inhoud van het beleid worden onderscheiden.

- De mate waarin individuen hun voorkeuren herkennen in het uiteindelijke beleid
- De mate waarin individuen de voorkeuren van de belanghebbenden als groep herkennen in het uiteindelijke beleid.

Ook hier komt uit naar voren dat belanghebbenden graag zien dat het beleid in overeenstemming is met hun eigen mening. Wanneer dit in de praktijk niet tot uiting komt, kan dit tot ontevredenheid, en dus minder draagvlak leiden (Boedeltje, 2009).

## 11. Vliegveld Twente: Proces en werkwijze

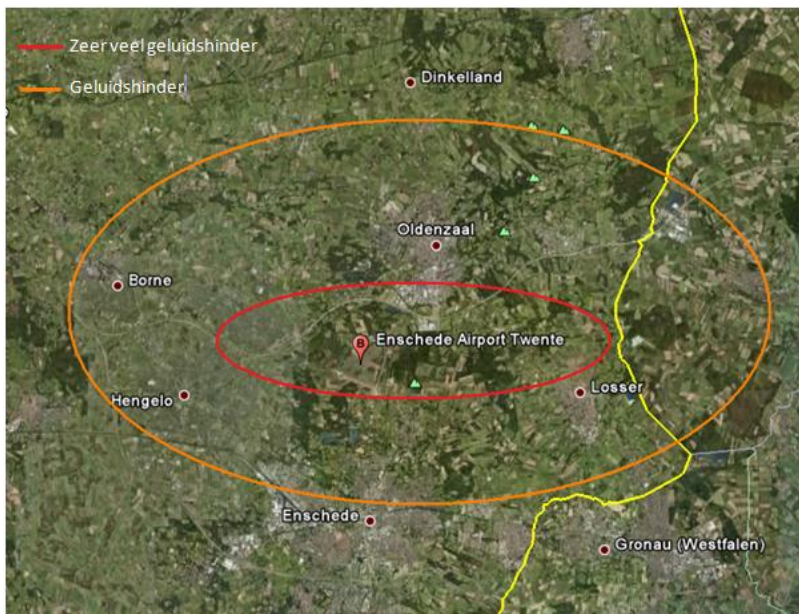
In dit hoofdstuk zal de casus worden belicht aan de hand van de eerste onderzoeksvraag: "*Hoe is men omtrent het Vliegveld Twente te werk gegaan wat betreft de procedures van grensoverschrijdend besluitvorming?*". Tevens zal in dit hoofdstuk het grensoverschrijdende karakter van deze casus aan de orde komen.



### 11.1 Vliegveld Twente grensoverschrijdend

In hoofdstuk 6 van dit onderzoek is aangegeven wanneer een besluit als grensoverschrijdend is aan te merken. Op basis van de Awb kan vastgesteld worden wanneer een persoon belanghebbende is. Wat betreft de casus kan gesteld worden dat er sprake is van een grensoverschrijdend besluit, omdat uit de nota blijkt dat vele belanghebbenden van Duitse afkomst zijn (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009). Dit is ook vast te stellen wanneer de drie criteria bekeken worden. Wil iemand zich als belanghebbende kunnen presenteren, dan is het niet voldoende dat hij een belang kan aantonen. De burger moet zich persoonlijk kunnen onderscheiden van al die anderen met enig belang. Burgers met een huis in de buurt van een vliegroute voldoen aan deze eis, evenals aan het criterium van actualiteit. Ook zijn zij direct geraakt, want er is voldoende causaal verband tussen de gevolgen van het besluit (herontwikkeling vliegveld Twente) en het geraakte belang (geluidsoverlast vliegtuigen).

Omdat in hoofdstuk 6 wordt opgemerkt dat het grensoverschrijdende karakter van een besluit tevens kan worden vastgesteld door een zone die men door middel van de milieugevolgen bloot kan leggen, wordt dat in dit geval ook gedaan. Omdat er sprake is van een vliegveld, zal geluidsoverlast de beste indicator kunnen vormen om een dergelijk gebied aan te kunnen wijzen. Voor dit onderzoek gaat het te ver om geluidsoverlast analyse te doen plaatsvinden. Echter is op basis van informatie van de luchthaven Twente (Twente, 2006) de rode cirkel op de kaart (figuur 12.1) als *zeer veel geluidshinder* te typeren. De overlast is door Vliegwiel Twente Maatschappij (VTM) toegelicht op een voorlichtingsavond in Denekamp (Natuurmonumenten). Daar werd tevens vermeldt dat vliegtuigen boven Duitsland aan komen vliegen op een hoogte van 600 meter, meenemend dat de vliegtuigen in Neede eveneens op 600 meter hoogte zijn, kan de oranje cirkel als indicatie van *geluidshinder* dienen (Natuurmonumenten) (cijfers gebaseerd op kaarten van VTM, zie bijlage 2). Hiermee is tevens op basis van het andere alternatief uit hoofdstuk 7 vastgelegd dat het besluit omtrent vliegveld Twente grensoverschrijdend is. Zoals gezegd geen bewezen feiten, echter wel als zeer reëel aan te merken.



Figuur 12.1 Geluidsoverlast vliegveld Twente

### 11.2 Proces en werkwijze

In deze paragraaf zal op basis van de reactienota (2009) worden vastgesteld hoe men in deze casus te werk is gegaan wat betreft de procedures van grensoverschrijdende besluitvorming. In tabel 1 (par. 3.4) is een overzicht te vinden van de procedures die wat betreft grensoverschrijdende

besluitvorming van belang zijn. Aan de hand van deze procedures, zal de werkwijze van het vliegveld Twente worden beoordeeld.

Binnen de categorie juridisch zijn er factoren die van belang zijn. Uit de reactienota blijkt dat hier aan voldaan is. "De Duitse stakeholders zijn geïnformeerd conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving" (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009, p. 136) en "de structuurvisies en de milieueffectrapportage zijn conform daarvoor geldende wet- en regelgeving ter inzage gelegd" (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009, p. 133). Uit deze reacties blijkt dat de positie van de Duitse belanghebbende is gerespecteerd en dat voldaan is aan de geldende informatieplicht. Met deze informatieplicht vindt er ook een overlapping plaats met de categorie communicatie. Dat ook deze categorie met een voldoende is afgerond, blijkt volgens VTM uit het feit dat burgers en instanties conform daarvoor geldende afspraken en wet- en regelgeving zijn betrokken. "Dit is ook al in een vroeg stadium geweest ... bovendien heeft ook in eerdere stadia op uitgebreide schaal informatie-uitwisseling plaatsgevonden richting Duitse overheden en burgers" (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009, p. 134).

Wat betreft het rekening houden met de categorie cultuur zoals besproken in hoofdstuk 10, kan uit de reactienota niet opgemaakt of hier nu wel of geen rekening mee gehouden is. De opmerking dat: "Duitse burgers en instanties vroegtijdig en volledig betrokken hadden moeten worden bij de planvorming" kan gedeeltelijk een uitleg zijn voor een gebrek aan rekening houden met onzekerheidsvermindering bij de Duitse burger. Tot slot volgt nogmaals de redenering dat op financieel gebied, de kosten voor ter inzagenlegging voor de Nederlandse besluitvormer komen. Immers is het haar plicht om *alle* belanghebbenden op een tijdige en begrijpelijke manier te informeren. Daarbij speelt taal een grote rol. Men heeft in het besluitvormingsproces de volgende stukken vertaald (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009, p. 138):

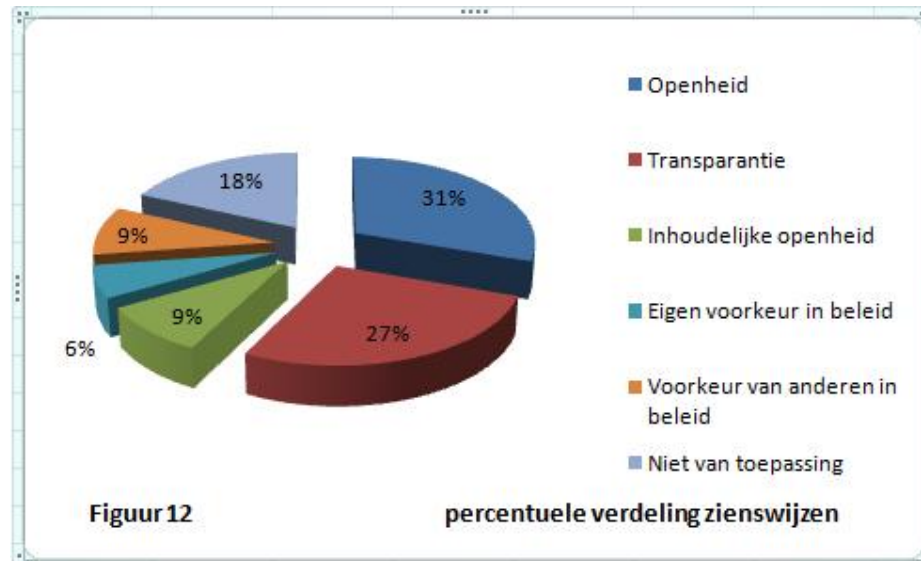
- De gehele structuurvisie
- De samenvatting van de MER
- Advertentie in Duitse kranten ten behoeve van de televisielegging
- Oproep om naar debataavond te komen
- Persbericht bij het openbaar worden van de structuurvisies
- Boekje met samenvatting en CD met kaartmateriaal
- De website

### 11.3 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat wat betreft de casus vliegveld Twente er op basis van de Awb en de milieugevolgen er sprake is van grensoverschrijdende besluitvorming. In beide gevallen is er sprake van een Duitse burger die op de een of andere manier met het besluit te maken krijgt. Ook kan worden vastgesteld dat op basis van de reactienota structuurvisies gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009), grotendeels voldaan is aan de opgestelde procedures van grensoverschrijdende besluitvorming. Het verschil in de mate van interactief bestuur tussen de twee landen is niet duidelijk, omdat er op dat gebied vervolgonderzoek plaats zal moeten vinden. Ook valt uit de verkregen informatie op te maken dat men rekening heeft gehouden met de positie van de Duitse belanghebbende, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door tijdig en begrijpelijk te informeren. Of dit voldoende is voor de Duitse belanghebbenden en of zij dit net zo interpreteren zal blijken uit de beoordeling van de zienswijzen. Enige kleine kanttekening die geplaatst kan worden is het feit dat men niet op het verschil in cultuur heeft gelet. De Duitse burger wil over het algemeen alles op tijd, in heldere structuren en duidelijk geïnformeerd hebben, meer nog dan de Nederlandse burger dit wil. Hiermee kan als antwoord op de eerste onderzoeksvraag gelden, dat men wat betreft de grensoverschrijdende procedures, voor het grootste gedeelte juist te werk is gegaan.

## 12. Vliegveld Twente en interactief bestuur

Het beoordelen van de zienswijzen geschiedt door ze in te delen bij de verschillende indicatoren. Omdat sommige zienswijzen aspecten van meerdere indicatoren met zich meedragen, bestaat er de mogelijkheid dat één zienswijze onder meerdere indicatoren valt. De percentuele verdeling in figuur 12 laat dan ook de grote van de indicator zien, en niet dat 10 van de 29 zienswijzen openheid betreffen. Tevens kan het zo zijn dat een zienswijze bij geen van de aspecten een rol speelt, en daarmee ook verloren gaat.



Met deze informatie zal uit paragraaf 13.1 en 13.2 een antwoord op de vraag: "zijn de ontstane zienswijzen, te verklaren door het feit dat men wellicht onvoldoende rekening heeft gehouden met die stap extra om meer draagvlak te creëren?" moeten volgen.

### 12.1 Vliegveld Twente: Proces draagvlak

Zoals eerder al bleek is 39% van de zienswijzen betreffende proces en werkwijze afkomstig uit Duitsland. Na analyse is duidelijk geworden dat 31% betrekking heeft op de openheid van het proces. De tendens is hier dat men zich zorgen maakt of alle (Duitse) belanghebbenden wel betrokken worden in het voorbereidingsproces. Als reactie hierop wordt veelvuldig gesteld dat: "De Duitse stakeholders zijn geïnformeerd conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving" (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009, p. 136) en daarmee is de kous af. Hiermee wordt ook bedoeld dat er wel degelijk stukken vertaald zijn zoals uit paragraaf 11.2 blijkt.

Het tweede punt gaat om de transparantie van het proces. Bij transparantie is het van belang dat belanghebbenden zoveel mogelijk geïnformeerd worden over de opzet van het proces de voortgang en de rol die zij spelen. Op dit punt heeft 27% van de zienswijzen betrekking. Men is van mening dat stukken te weinig in het Duits vertaald zijn, dan wel dat Duitsers te weinig kans hebben gehad om -in eigen taal en kranten- kennis te kunnen nemen van het besluit. Dit heeft dus betrekking op feit van slecht informeren. Wanneer men immers belanghebbenden van informatie wil voorzien, moet dit op een dusdanige manier gebeuren dat iedereen die informatie kan begrijpen. Voor Duitse belanghebbenden betekent dat dus ook in de Duitse taal. Als reactie hierop wordt wederom gesteld dat wel degelijk voldoende mogelijkheden gegeven zijn en dat: "De Duitse stakeholders zijn geïnformeerd conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving" (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009, p. 140).



Tot slot wordt in 9% van de zienswijzen aangegeven dat de gelijkheid van inspraakmogelijkheden niet voldoende is geweest. Uit deze categorie valt op te maken dat men zich zorgen maakt over de verhouding tussen Nederlandse en Duitse vertegenwoordigers. De Duitse belanghebbenden zijn overduidelijk bang dat de argumenten van de vertegenwoordigers van haar belangen, te weinig gehoord worden. Ook vraagt men zich af of er wel voldoende Duitse instanties benaderd zijn.

## 12.2 Vliegveld Twente: Besluitinhoudelijk draagvlak

Naast dat er gekeken wordt of er draagvlak voor het proces bestaat, wordt ook bepaald of er voldoende draagvlak bestaat voor het besluitinhoudelijke gedeelte. Dit wordt bepaald door het feit of de inhoud van het beleid of plan overeenstemt met de mening van de burgers. Immers naarmate de keuzes van de overheid meer aansluiten bij die van belanghebbende burgers, zullen zij ook meer tevreden zijn met het beleid. Tijdens de processen wordt belanghebbenden, als het goed is, de kans gegeven om hun mening te geven. Wanneer deze niet is terug te vinden in het uiteindelijke plan of beleid is er sprake van weinig interactiviteit en zal er ook weinig draagvlak voor het besluit bestaan. Deze mate van overeenstemming tussen de mening van de burgers en het uiteindelijke beleid wordt aan de hand van de zienswijzen beoordeeld door het feit of individuen hun voorkeuren herkennen in het uiteindelijke beleid. Met 6% komt dit fenomeen in relatief weinig zienswijzen terug. Daarmee is het terugzien van de eigen mening in het besluit, het minst grote probleem dat zich voordoet. De mate waarin individuen de voorkeuren van de belanghebbenden als groep herkennen in het uiteindelijke beleid speelt met 9% een iets grotere rol. Daarmee wordt dan voornamelijk gedoeld op het feit dat de inbrengen van bijvoorbeeld Duitse gemeenten niet voldoende zijn meegenomen en gerespecteerd.

## 12.3 Conclusie

Na de beoordeling van de zienswijzen, kan er geconcludeerd worden dat er met name de acceptatie voor het proces onder Duitse belanghebbenden weegt het zwaarst van alle problemen die geconstateerd zijn. Daarbij spelen een tekort aan openheid en transparantie de grootste rol. De toegang tot het proces wordt volgens de betrokkenen niet voldoende gewaarborgd. Voor een te groot deel van de bevolking is het niet mogelijk geweest om deel te nemen aan het beleidsproces. Vervolgens is de toegankelijkheid van informatie niet optimaal geweest. Dit omdat 'slechts de uitkomsten van de onderzoeken werden gepresenteerd en niet onderliggende aannames en uitgangspunten' (Vliegwiel Twente Maatschappij, 2009, p. 142). En omdat heel veel belanghebbenden aangeven dat er te weinig in het Duits vertaald is. Het laatste onderdeel dat er aan bijdraagt dat er te weinig draagvlak voor het proces bestaat is het gebrek aan gelijkheid. De Duitse belanghebbenden vrezen dat de inbreng van de Duitse participanten in het niet valt met de Nederlandse. Ook twijfelen zij er aan of er wel voldoende Duitse overheidsvertegenwoordigers bij de beleidsprocessen betrokken zijn.

Na beoordeling van de zienswijzen blijkt dat belanghebbenden relatief minder opmerkingen hebben over het feit dat hun eigen mening niet terug komt in de uiteindelijke uitwerking van het besluit. Een groter probleem vindt men het dat voorkeuren van de belangengroepen niet terug ziet in het uiteindelijke besluit. Wellicht is dit te verklaren door de vrees van Duitse belanghebbenden achtergesteld te worden bij een Nederlands besluit.

Tot slot de beantwoording op de tweede onderzoeksvraag betreffende de casus. *"Zijn de ontstane zienswijzen, te verklaren door het feit dat men wellicht onvoldoende rekening heeft gehouden met die stap extra om meer draagvlak te creëren?"* Uit de reacties valt op te maken dat aan de juridische vereisten is voldaan. Echter blijkt dat ondanks het naleven van de wettelijke vereisten voor 'grensoverschrijdende planvorming', zoals in de reactienota gesteld wordt, dat er bij burgers soms toch nog een gevoel overheerst dat de betrokkenheid voor verbetering vatbaar is. Wellicht voldoen voor burgers louter de wettelijke vereisten niet ten aanzien van grensoverschrijdende betrokkenheid. Men kan de meeste winst boeken door het proces opener en transparanter te laten

verlopen. Op het besluitinhoudelijke gebied is het moeilijker om vooruitgang in de zin van meer draagvlak te realiseren. Het gaat immers om een zeer gecompliceerd onderwerp, zoals ook uit de zienswijzen naar voren kwam: "realiseert men zich dat de plannen gaan over de aantasting van iemands leven?" (Vliegvel Twente Maatschappij, 2009, p. 144).

Uiteraard is het een goede zaak dat er grensoverschrijdende participatiemogelijkheden geboden worden, zoals uit de reacties op de zienswijzen blijkt, toch kan dit niet op volledige tevredenheid bij burgers rekenen. Na een beoordeling van de zienswijzen, is het mogelijk om de besluitvorming in te schalen op participatieladder opgesteld door Boedeltje (2009). Hierbij valt de besluitvorming omtrent het vliegveld Twente in dit onderzoek net onder de categorie raadplegen (de gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen).

### 13. Conclusies en aanbevelingen

Dit is het afsluitende hoofdstuk, waarin de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd zullen worden. Eerst zullen de bevindingen uit het onderzoek te lezen zijn, gevolgd door het onderzoek gedaan naar Vliegvel Twente. Dezelfde procedure zal bij de aanbevelingen gehanteerd worden. Dit onderzoek beslaat niet voldoende tijd om een vergelijking met de Nederlandse zienswijzen toe te passen. Hierdoor was het wellicht mogelijk geweest om aanbevelingen met een nog hogere mate van zekerheid te presenteren.

#### 13.1 Conclusie

De procedure in deze paragraaf is dat per onderzoeksvraag een conclusie gegeven wordt, waarna er een eindconclusie omtrent de hoofdvraag geformuleerd kan worden.

Onderzoeksvraag 1:

*"Wanneer valt een besluit, genomen door een gedecentraliseerde Nederlandse overheid in het Nederlands-Duitse grensgebied, als grensoverschrijdend te interpreteren?"*

Omdat het onderzoek zich op gedecentraliseerde overheden richt, blijven nationale overheden buiten beschouwing. Het gaat om provincies en gemeenten die direct aan beide kanten van een staatsgrens liggen. Wanneer valt een besluit dan als grensoverschrijdend te interpreteren? Voor nu wordt aangenomen dat de milieugevolgen (door middel van een milieu effect rapportage) voldoende zijn om een zone aan te kunnen wijzen, waarop een te nemen besluit betrekking heeft. Dit kan bijvoorbeeld door de zone van geluidsoverlast aan te wijzen. Of een bepaald gebied dat last heeft van stankoverlast. Als er in dit gebied een grens tussen ligt, dan kan men spreken van een grensoverschrijdend besluit. Deze methode is in ieder geval een stap in de juiste richting om het grensoverschrijdende karakter van een besluit te kunnen vaststellen, immers een omhulsel van regelgeving waar dit karakter in te stoppen is, bestaat niet in een concrete vorm. Mocht het nu bijvoorbeeld voorkomen dat er geen MER is voor een bepaald grensoverschrijdend besluit, dan kan op de Awb worden teruggevallen. Daarmee kan door middel van het in kaart brengen van belanghebbenden een interpretatie worden gegeven aan het feit wanneer een besluit grensoverschrijdend is. Door te onderzoeken wanneer een burger een persoonlijk, actueel en objectief bepaalbaar belang heeft dat direct geraakt wordt, kan men eveneens vaststellen of het een grensoverschrijdend besluit betreft. Wanneer de burger aan deze eisen voldoet, moet alleen nog het land van herkomst van de belanghebbende getraceerd worden.

Onderzoeksvraag 2:

*"Wanneer Europese regelgeving ontbreekt, of dat er door middel van Europese richtlijnen ruimte blijft*

*voor individuele invulling van die richtlijnen, wat zijn dan verschillen tussen Nederlandse en Duitse bestuursprocedures ten aanzien van grensoverschrijdende besluitvorming?"*

Wat betreft de bestuursprocedures wordt er ingegaan op de mate van interactief bestuur. Dit kan problemen opleveren bij een grensoverschrijdend besluit wanneer hier niet voldoende over geïnformeerd wordt. Het kan bijvoorbeeld tot onvrede onder de bevolking leiden wanneer Duitse belanghebbenden niet van de mogelijkheden om te participeren weten, of dat Duitse belanghebbenden juist vinden dat er tekortkomingen zijn voor de participatie. Zoals aangegeven bestaat er onduidelijkheid of er verschillen bestaan in de mate van interactief bestuur tussen de twee landen. Overigens is in hoofdstuk 8 duidelijkheid gegeven of de mogelijkheid voor Duitse stakeholders om te participeren in een Nederlands besluitvormingsproces überhaupt wel bestaat.

Onderzoeksvraag 3:

*"Hoe moeten de Duitse actoren, aan de hand van een juridisch kader van grensoverschrijdende besluitvorming, betrokken worden bij de procedure van een grensoverschrijdend besluit?"*

Duitse belanghebbenden hebben niet alleen dezelfde participatierechten, maar ook dezelfde participatiemogelijkheden als de Nederlandse betrokkenen. Dit vloeit voort uit het non-discriminatie beginsel en het beginsel van gelijke rechtstoegang. Vervolgens moet het bestuursorgaan dat het besluit met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen voorbereidt, op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor een zorgvuldige voorbereiding zorgen. Dat houdt ook in dat de Duitse belanghebbende, evenals de Nederlandse, op een adequate manier geïnformeerd moet worden. Dat wil zeggen dat deze informatievoorziening in het buurland op 'gebruikelijke' wijze plaats moet vinden, maar ook, vanwege het *begrijpelijke* aspect, in de eigen taal.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat er veel juridische aspecten zijn waaraan voldaan moet worden, wil een grensoverschrijdend besluit juridisch gezien een succes worden. Als aanvulling hierop, en om een extra te zetten om meer draagvlak te kunnen creëren is The engagement planning workbook geïntroduceerd, deze bevat behalve een planning key ook lijsten met tools die gebruikt kunnen worden om belanghebbenden van informatie te voorzien.

Onderzoeksvraag 4:

*In hoeverre dienen de Nederlandse gedecentraliseerde overheden rekening te houden met de opvattingen over communicatie en bestuursprocedures binnen de Duitse cultuur, omtrent het grensoverschrijdende besluitvormingsproces, om zo de verrassingen zoveel mogelijk uit te sluiten?"*

Cultuur wordt in dit onderzoek gedefinieerd in de zin van mate van machtsafstand en onzekerheidsvermijding. Wanneer deze Duitse opvattingen mee worden genomen, in het voorbereidingsproces kan dit de besluitvorming ten goede komen. Geconcludeerd kan namelijk worden dat in Duitsland relatief veel sprake is van een lagere machtsafstand, en er daar een grotere behoefte is om te participeren in het voorbereidingsproces dan hier in Nederland. Men staat in Duitsland meer open voor overleg met de overheid dan dat dit in Nederland het geval is. Interactief bestuur zal daardoor bij een grensoverschrijdend besluit nog meer uitgeput moeten worden voor een succesvol besluit. Verwacht werd dat deze opvatting veel invloed kon hebben, alleen is het verschil met Nederland zo klein, dat het niet meer dan een handig feit kan zijn. Wanneer een bestuurder geen enkel klein detail wil overslaan om de besluitvorming tot een succes te maken dan moet hij hier iets mee doen, echter vanwege het kleine verschil is het gerechtvaardigd om dit feit te verwaarlozen.

Een tweede bevinding geeft weer dat Duitsers over het algemeen meer berekend te werk gaan en onduidelijkheid zoveel mogelijk willen uitsluiten. Men wil alles in goede structuren zien, zodat toekomstige gebeurtenissen nog enigszins te voorspellen zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van heldere convenanten en wetgeving. Dit heeft vervolgens ook raakvlak met de algemene

beginselen van behoorlijk bestuur in de vorm van informatievoorziening in *begrijpelijke* vorm. Het taalaspect komt daarmee wederom om de hoek kijken. Voor lokale overheden betekent dit dus vooral niet te informeel en zaken duidelijk regelen

De conclusies uit bovenstaande onderzoeksvragen leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag:

*Hoe kunnen besluiten, met grensoverschrijdende effecten in het Nederlands-Duitse grensgebied, genomen door een gedecentraliseerde overheid in Nederland, voorbereid worden met zoveel mogelijk acceptatie vanuit Duitsland?*

Één van de belangrijkste antwoorden op deze vraag kan gevonden worden in het feit dat met wet en regelgeving alleen het simpelweg niet mogelijk is om een grensoverschrijdend participatieproces tot een succes te maken. Zoals aangegeven zijn er veel verschillende factoren waar rekening mee gehouden moet worden. Allereerst kan de zone waarop het besluit zijn betrekking heeft, vastgesteld worden door middel van een milieueffectrapportage. Door middel van de reikwijdte van bijvoorbeeld geluidsoverlast of stank kan deze zone bepaald worden. Dit criterium is niet geheel waterdicht, echter is het een stap in de goede richting om het grensoverschrijdende karakter van een besluit vast te stellen. Door algemene beginselen van behoorlijk bestuur strikt na te leven komt men met een zorgvuldige voorbereiding al een heel eind. Ook is er een aanvulling geboden voor het betrekken van stakeholders, in de vorm van the engagement planning workbook. Dit workbook stimuleert het betrekken van burgers bij de voorbereiding van een besluit, en daarmee ligt het geheel in lijn met de opvattingen in dit onderzoek over interactief bestuur. *Manieren van beleidsvorming waarbij een overheid in beginsel alle belanghebbenden in meer of minder mate mogelijkheden geeft de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en/of de beleidsevaluatie te beïnvloeden*, kunnen leiden tot een hogere mate van acceptatie van zowel het proces, als het inhoudelijke gedeelte van een besluit. Dat Duitse belanghebbenden kunnen participeren in een Nederlands beleidsproces, komt voort uit het beginsel van non-discriminatie en het beginsel van gelijke rechtstoegang. Tot slot zijn voor het bestuursorgaan de culturele gedachten van de Duitse burger wellicht handige feiten om mee te nemen naar het besluitvormingsproces.

Onderzoeksvraag 5: Casus Vliegveld Twente.

*Hoe is men omtrent het Vliegveld Twente te werk gegaan wat betreft de procedures van grensoverschrijdend besluitvorming?*

Geconcludeerd kan worden dat wat betreft de casus vliegveld Twente er op basis van de Awb en de milieugevolgen er sprake is van grensoverschrijdende besluitvorming. In beide gevallen is er sprake van een Duitse burger die op de een of andere manier met het besluit te maken krijgt. Ook kan worden vastgesteld dat op basis van de reactienota structuurvisies gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. (Vliegwielen Twente Maatschappij, 2009), grotendeels voldaan is aan de opgestelde procedures van grensoverschrijdende besluitvorming. Het verschil in de mate van interactief bestuur tussen de twee landen is niet duidelijk, omdat er op dat gebied vervolgonderzoek plaats zal moeten vinden. Ook valt uit de verkregen informatie op te maken dat men rekening heeft gehouden met de positie van de Duitse belanghebbende, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door tijdig en begrijpelijk te informeren. Enige kleine kanttekening die geplaatst kan worden is het feit dat men niet op het verschil in cultuur heeft gelet. De Duitse burger wil over het algemeen alles op tijd, in heldere structuren en duidelijk geïnformeerd hebben, meer nog dan de Nederlandse burger dit wil. Hiermee kan als antwoord op de eerste onderzoeksvraag gelden, dat men wat betreft de grensoverschrijdende procedures, voor het grootste gedeelte juist te werk is gegaan.

Onderzoeksvraag 6: Casus Vliegveld Twente.

*Zijn de ontstane zienswijzen, betreffende proces en werkwijze, te verklaren door het feit dat men wellicht onvoldoende rekening heeft gehouden met die stap extra om meer draagvlak te creëren?*

Uit de reacties valt op te maken dat aan de juridische vereisten is voldaan. Echter blijkt dat ondanks het naleven van de wettelijke vereisten voor 'grensoverschrijdende planvorming', zoals in de reactienota gesteld wordt, dat er bij burgers soms toch nog een gevoel overheerst dat de betrokkenheid voor verbetering vatbaar is. Wellicht voldoen voor burgers louter de wettelijke vereisten niet ten aanzien van grensoverschrijdende betrokkenheid. Men kan winst boeken door het proces opener en transparanter te laten verlopen. Op het besluitinhoudelijke gebied is het moeilijker om vooruitgang in de zin van meer draagvlak te realiseren. Het gaat immers om een zeer gecompliceerd onderwerp, zoals ook uit de zienswijzen naar voren kwam: "realiseert men zich dat de plannen gaan over de aantasting van iemands leven?" (Vliegwiél Twente Maatschappij, 2009, p. 144).

De acceptatie voor het proces onder Duitse belanghebbenden weegt dus het zwaarst van alle problemen die geconstateerd zijn. Daarbij spelen een tekort aan openheid en transparantie de grootste rol. De toegang tot het proces wordt niet voldoende gewaarborgd. Voor een te groot deel van de bevolking is het niet mogelijk geweest om deel te nemen aan het beleidsproces. Vervolgens is de toegankelijkheid van informatie niet optimaal geweest. Na beoordeling van de zienswijzen blijkt dat belanghebbenden relatief minder opmerkingen hebben over het feit dat hun eigen mening niet terug komt in de uiteindelijke uitwerking van het besluit. Een groter probleem vindt men het dat voorkeuren van de belangengroepen niet terug ziet in het uiteindelijke besluit. Wellicht is dit te verklaren door de vrees van Duitse belanghebbenden achtergesteld te worden bij een Nederlands besluit.

Uiteraard is het een goede zaak dat er grensoverschrijdende participatiemogelijkheden geboden worden, zoals uit de reacties op de zienswijzen blijkt, toch kan dit niet op volledige tevredenheid bij burgers rekenen. Na een beoordeling van de zienswijzen, is het mogelijk om de besluitvorming in te schalen op participatieladder opgesteld door Boedeltje (2009). Hierbij valt de besluitvorming omtrent het vliegveld Twente in dit onderzoek net onder de categorie raadplegen (de gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen).

## 13.2 Aanbevelingen

Per factor worden aanbevelingen gedaan welke op dat gebied tot meer acceptatie bij Duitse belanghebbenden kunnen leiden. Tot slot zullen er aanbevelingen voor Vliegveld Twente volgen, met het doel minder zienswijzen binnen te krijgen wat betreft proces en werkwijze.

### Bestuurspraktijk

De mate van interactiviteit van bestuur varieert per land. Het is daarom belangrijk dat bij burgers aan de overkant van de grens bekend is dat deze mogelijkheden om te participeren er zijn. Het kan tot onvrede onder de bevolking leiden wanneer Duitse belanghebbenden niet van de mogelijkheden om te participeren weten, of dat Duitse belanghebbenden juist vinden dat er tekortkomingen zijn voor de participatie omdat deze mogelijkheden in eigen land veel groter zijn.

### Juridisch

Op juridisch gebied spelen er vele wetten, verdragen en regels waar men zich aan houden moet bij grensoverschrijdende besluitvorming. Belangrijkste aanbeveling hierin is dat het bestuursorgaan er goed aan doet ook de Duitse belanghebbende, evenals de Nederlandse, op een adequate manier te informeren. Dat wil zeggen dat deze informatievoorziening op de in het buurland 'gebruikelijke' wijze plaats moet vinden, maar ook, vanwege het *begrijpelijke* aspect, in de eigen taal. Het doel moet daarmee dus zijn om te vertalen, dat wat voor Duitsers gebruikelijk is tijdens een beleidsproces. Ter aanvulling hierop wordt gewezen op the engagement planning workbook, waarin verschillende tools voor het betrekken van belanghebbenden worden geboden.

### Cultureel

Het culturele aspect is afgebakend in twee dimensies van Geert Hofstede (2009). Het culturele aspect is afgebakend in twee dimensies van Geert Hofstede (2009). Allereerst bestaat er geen verschil tussen Duitsland en Nederland over de behoefte om te participeren in het voorbereidingsproces. Voor het tweede aspect geldt dit wel, Duitsers zien alles namelijk graag in goede structuren, zodat toekomstige gebeurtenissen nog enigszins te voorspellen zijn. Dit zou in het algemeen en voor de casus bijvoorbeeld kunnen in de vorm van heldere convenanten en wetgeving. Voor lokale overheden betekent dit dus vooral niet te informeel en zaken duidelijk regelen

### Interactief bestuur

Binnen dit onderzoek is interactief bestuur een belangrijke pijler. Er wordt vaak aan gerefereerd dat een hogere mate van interactief bestuur kan leiden tot meer acceptatie van zowel het proces, als het inhoudelijke gedeelte van een besluit. Aanbevolen wordt dan ook om hier veel gebruik van te maken, en burgers participatiemogelijkheden te bieden, in gebruikelijke wijze op een begrijpelijke manier. Vervolgens is het uiteraard ook van belang om wat met de uitkomsten van deze participatie te doen. Men moet reële opmerkingen in de voorbereidingsfase niet terzijde schuiven, maar oppikken en gebruiken, zodat het te nemen besluit een groter succes kent en voor zoveel mogelijk tevreden burgers zorgt.

### Vliegveld Twente

Om meer draagvlak voor het proces te krijgen, en daardoor minder zienswijzen te ontvangen, zal er voor de *belanghebbenden in meerdere mate mogelijkheden gegeven moeten worden om de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en/of de beleidsevaluatie te kunnen beïnvloeden*. Omdat te bereiken zullen de drie elementen van proces draagvlak beter tot uiting gebracht moeten worden.

Om te beginnen met de openheid van het proces. Uit de beoordeling van de zienswijzen is gebleken dat dit de meeste aandacht nodig heeft. Dit kan men verbeteren door bijvoorbeeld de wijze van uitnodigen. Wanneer mensen weten dat ze deel kunnen nemen, wordt het proces ook toegankelijker. De manier waarop bekend wordt gemaakt dat mensen kunnen deelnemen aan het proces, draagt bij aan het feit dat mensen weet hebben dat het proces speelt. Zo is de kans dat mensen op de hoogte raken van een proces bij een persoonlijke uitnodiging veel hoger, dan wanneer men dit uit de krant moet vernemen. Dit geldt in ieder geval voor de direct belanghebbenden. Omdat deze groep bij de casus erg groot is, zou dit bijvoorbeeld kunnen door uitnodigingen aan de belangengroepen. Vervolgens is de ruimte die participanten krijgen om zich uit te spreken over het vastgestelde onderwerp van belang op de openheid van het proces te vergroten. Het ideaalbeeld is hierbij een participant die discussie kan voeren aan de hand van bijvoorbeeld verschillende stellingen over het vliegveld Twente. Tweede punt om het procesdraagvlak te verhogen is transparantie. Hierbij draait het voornamelijk om informatie geven. Wanneer er een bijeenkomst is geregeld, zorg dan voor procedurele informatie voor de tijd, inhoudelijke informatie tijdens, en inhoudelijke informatie na de bijeenkomst. Verder is de toegankelijkheid van informatie erg belangrijk. Zorg ervoor dat burgers toegang hebben tot procedurele en inhoudelijke informatie tijdens het proces, en toegang tot informatie over het uiteindelijke besluit. Tot slot is gelijkheid van meningen het derde punt dat bijdraagt aan meer procesdraagvlak. Elke participant moet evenveel kansen hebben om zijn mening te geven (Boedeltje, 2009). Dat betekent dus dat ook de inbreng van Duitse participanten en instanties op gelijkheid van waarde moet worden geschat met die van de Nederlandse. En niet, zoals enkele zienswijzen doen geloven, een bevoordeling van Nederlandse argumenten, en een onderdrukking van de Duitse.

Wat betreft besluitinhoudelijk draagvlak ligt dit een stuk gecompliceerder bij het vliegveld Twente. Wanneer men middels interactief bestuur bij belanghebbenden meer besluitinhoudelijk draagvlak



wil creëren, is dit zeer lastig. Het besluit kan immers een aantasting van iemands leven zijn, dat door veel participeren niet zal veranderen omdat de 'deep core' van de belanghebbende geraakt wordt. Toch zal het streven moeten zijn om de inhoud van het beleid zoveel mogelijk overeen te laten stemmen met de mening van belanghebbenden. Tijdens de processen wordt burgers immers de kans gegeven om hun mening te geven, doe er dan ook wat mee. Tot slot de opmerking dat het principe van een 'goede buur' toch ook in dit geval zal moeten prevaleren. Dit onderzoek kan een goede aanzet zijn om aan beide kanten van de grens te komen tot een vergelijkbare en op elkaar aansluitende faciliteit om van een grensoverschrijdend besluit een succes te maken.

## Bibliografie

- Abelson, J., & Gauvin, F. (2006). *Assessing the impacts of public participation: concepts, evidence and policy implications*. Ottawa: Canadian Policy Research Network Inc.
- Algra, N., Caspel van, R., Goddel, H., & Klijn, C. (2004). *Verwijzend en verklarend Juridisch woordenboek*. Groningen: Martinus Nijhoff.
- Babbie, E. (2004). *The practice of Social Research*. Florence, KY: Wadsworth Publishing Company.
- Birch, A. H. (2002). Concept and theories of modern democracy. In M. Boedeltje, *Draagvlak voor interactief bestuur: fictie of feit?!* (p. 23). Enschede: Ipskamp Drukkers BV.
- Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!* Enschede: Ipskamp Drukkers BV.
- Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak voor interactief bestuur: fictie of feit?!* Enschede: Ipskamp Drukkers BV.
- Braam van, A. (1988). *Leerboek Bestuurskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Brekel van den, P. M., & Niessen, N. J. (2003). *Bestuursrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Cogen, M. (2003). *Handboek Internationaal Recht*. Deventer: Kluwer.
- Davies, G. (2003). *European Union Internal market law*. Londen: Cavendish.
- Denters, S., Klok, P.-J., & Visser, M. (2002). De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. In M. Boedeltje, *Draagvlak voor interactief bestuur: fictie of feit?!* (p. 24). Enschede: Ipskamp Drukkers BV.
- Department of sustainability and environment. (2005). *The engagement planning workbook*. Melbourne: The Community Engagement Network.
- Eijkelhof, F., Lankamp, E., Slingerland, W., Muller-Bromley, N., & Engler, M. (2005). *Deel 1. Grensoverschrijdende betrokkenheid van burgers en bestuursorganen bij voorbereidingsprocedures in het Duits-Nederlandse grensgebied*. Osnabruck, Enschede.
- Eijkelhof, F., Lankamp, E., Slingerland, W., Muller-Bromley, N., & Engler, M. (2006). *Deel 2. Grensoverschrijdende betrokkenheid van burgers en bestuursorganen bij voorbereidingsprocedures in het Duits-Nederlandse grensgebied*. Osnabruck, Enschede.
- Elzinga, D., & De Lange, R. (2006). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Hofstede, G. (2004). *Allemaal andersdenkenden: omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Olympus Uitgeverij Contact.
- Jans, J. H. (1987). *Grensoverschrijdend milieurecht. Een onderzoek naar verplichtingen tot toepassing van het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van gelijke rechtstoegang bij dreigende milieuverontreiniging in het Nederlands-Westduitse grensgebied*. Groningen: Universiteit Groningen.



- Kessen, A. (1992). *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden. Intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*. Kloosterzande: Duerinck.
- Lenaerts, K., & van Nuffel, P. (2003). *Europees recht in hoofdlijnen*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Moore, D., & McCabe, G. (2006). *Statistiek in de praktijk*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Natuurmonumenten. (sd). Opgeroepen op Augustus 12, 2010, van Natuurmonumenten: <http://www.natuurmonumenten.nl/node/77374>
- Nicolai, P. (2006). *Kernbegrippen Awb*. Nijmegen: MacDonald/SSN.
- Ooijen van, Femke. (2005, Augustus 8). *Wieringa Advocaten*. Opgeroepen op Mei 21, 2010, van <http://www.wieringa-advocaten.nl>: <http://www.wieringa-advocaten.nl/nlblawg.php?id=462>
- Seerden, R. (1993). *Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden*. Maastricht: Metro.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for generalized Causal Inference*. Houghton: Mifflin.
- Spoormans, H., Reichenbach, E., & Korsten, A. (1999). *Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho.
- Twente, L. (2006, December). *Facts over de luchthaven Twente*. Opgeroepen op Juli 2010, van Luchthaven Twente: <http://www.luchthaventwentefacts.nl/images/kaart.jpg>
- van Ooik, R. (2008, nr. 22). Het verdrag van Lisbon: structuur en overzicht. *SEW - Tijdschrift voor Europees en economisch Recht*, pp. 38 - 42.
- Vliegwielen Twente Maatschappij, V. (2009). *Structuurvisies gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. reactienota zienswijzen*. Amersfoort.
- Vrom, M. v. (2010). *Milieueffectrapportage*. Opgeroepen op April 23, 2010, van [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl): <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9640>

## Bijlagen

### Bijlage 1

#### Onderzoeksproject Vliegveld Twente – CONCEPT 04-03-2010

<b>Naam project</b>	<p><b>“Best practice grensoverschrijdend betrekken”.</b></p> <p><b>De betrokkenheid van Duitse stakeholders bij grensoverschrijdende projecten in het algemeen en in bijzonder bij de herontwikkeling van Vliegveld Twente.</b></p>
<b>Opdrachtgever</b>	Vliegwiel Twente Maatschappij
<b>Contactpersoon opdrachtgever</b>	MSc P.F.M. (Peter) Kuenzli, general manager
	Tel.: 0031 (0)33 4655354
	E-mail: <a href="mailto:peter.kuenzli@vliegwieltwente.nl">peter.kuenzli@vliegwieltwente.nl</a>
<b>Opdracht-nemer</b>	Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht, Saxion
	Tel.: 0031 (0)53 4871057
	E-mail: <a href="mailto:d.schwanekamp@saxion.nl">d.schwanekamp@saxion.nl</a>
<b>Aanleiding tot het onderzoek</b>	<p>Van 3 juli tot en met 11 september 2009 hebben het voorkeursbesluit (“Luchthaven in het groen”), de structuurvisies, de Milieueffectrapportage (MER) en de onderliggende stukken over de gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o. ter inzage gelegen in gemeentehuizen in Twente en in Duitsland. In totaal zijn ruim 600 zienswijzen binnengekomen. Ongeveer de helft ervan is afkomstig uit Duitsland, ondermeer van het “Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz” (BBU) en betreft voornamelijk opmerkingen over toekomstige geluidsoverlast en niet tijdige informatieverstrekking.</p> <p>De zienswijzen hebben er toe geleid dat er aanvullend</p>

	<p>onderzoek is uitgevoerd naar de effecten van luchthaven Twente op Flughafen Munster Osnabruck (FMO). Uit het onderzoek blijkt dat er ruimte is voor twee luchthavens in de EUREGIO.</p>
<b>Belang van het onderzoek</b>	<p>Gezien het aantal en de inhoud van de zienswijzen afkomstig uit Duitsland heeft VTM behoefte aan inzicht in de effectiviteit en de efficiency van de informatievoorziening aan Duitse stakeholders tijdens de voorbereiding van het voorkeursbesluit, de structuurvisies en het MER. VTM wil leren van deze inzichten met het oog op toekomstige besluitvorming, ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven.</p> <p>De EUREGIO hecht veel belang aan een zorgvuldige besluitvorming over de ontwikkeling van de luchthaven. Zij ziet adequate grensoverschrijdende informatievoorziening, zowel inhoudelijk als procedureel, als essentiële voorwaarde daarvoor.</p> <p>Het onderwerp grensoverschrijdende betrokkenheid bij besluitvorming over grote projecten staat centraal tijdens een door Saxion te organiseren symposium in september 2010. Het symposium is bedoeld om kennis uit te wisselen. Internationalisering is één van de strategische doelstellingen van Saxion, niet in de laatste plaats omdat rond 1500 Duitse studenten onderwijs bij Saxion volgen.</p> <p>Tijdens het symposium worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd en bediscussieerd. Uitgenodigd worden de EUREGIO-partners en experts uit de wetenschap, zowel uit Nederland als uit Duitsland.</p>
<b>Hoofdvraag</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Hoe kan worden bereikt dat Duitse stakeholders (vanuit hun eigen optiek) voldoende zijn geïnformeerd over en betrokken bij Nederlands-Duitse grensoverschrijdende projecten in het algemeen en bij de ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven Twente in bijzonder?</li> <li>2 Wat kan VTM leren van de ervaringen met informatievoorziening aan Duitse stakeholders?</li> </ol>

<b>Onderzoeks- vragen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Wat is in de situatie van vliegveld Twente het juridische kader voor grensoverschrijdende inspraak?</li> <li>2 Wanneer en hoe zijn Duitse stakeholders geïnformeerd over en actief betrokken bij de voorbereiding van de besluitvorming over herontwikkeling van het vliegveld?<sup>1</sup></li> <li>3 Hoe hebben de Duitse stakeholders de initiatieven van VTM tot informatievoorziening en stimulering van betrokkenheid/inspraak ervaren?<sup>2</sup></li> <li>4 Welke kritische succesfactoren kunnen uit de eerste drie onderzoeksvragen worden afgeleid?</li> <li>5 Evaluatie van de ontwikkelde kritische succesfactoren door reflectie met vergelijkbare projecten (Mogelijke projecten: Flughafen Weeze, Flughafen Geilenkirchen-Teveren, Grensoverschrijdend Natuurpark Emmen) of juist met "succesvolle projecten" (projecten, waarbij in het buurland weinig weerstand is ontstaan).</li> </ol>
<b>Aanpak</b>	Desk research en interviews. Nog nader uit te werken. De student kan zelf het wetenschappelijke kader bepalen.
<b>Aanpak en fasering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 maart 2010: bespreken onderzoeksvoorstel bij UT</li> <li>- Einde maart 2010: Feedback VTM op onderzoeksvoorstel</li> <li>- Begin april 2010: begin onderzoek</li> <li>- Juni 2010: afsluiting en presentatie onderzoek</li> <li>- Juli 2010: samenvattende rapportage voor opdrachtgever en input voor het symposium.</li> </ul>
<b>Coaching van het onderzoek</b>	Coaching van het onderzoek vindt plaats door de een nader te bepalen docent van de UT en de heer D. Schwanekamp
<b>Overige betrokkenen</b>	Nicky Bijen, student bestuurskunde bij de UT

<sup>1</sup> O.a. toetsen, of aan de juridische voorwaarden is voldaan.

<sup>2</sup> Analyse van de zienswijzen: welke groepen (bestuursorganen, particulieren, belang behartiging organisaties) hebben welke zienswijzen ingediend? Dan met een representatieve groep mensen / instellingen achtergrondgesprekken voeren → hoe werden zij geïnformeerd en op de hoogte gehouden van het proces? Wat zijn hun motieven? Wat is hun beeld over grensoverschrijdende betrokkenheid in het algemeen en concreet voor deze casus? Ook vergelijking van de Duitse zienswijzen met de Nederlandse zienswijzen.

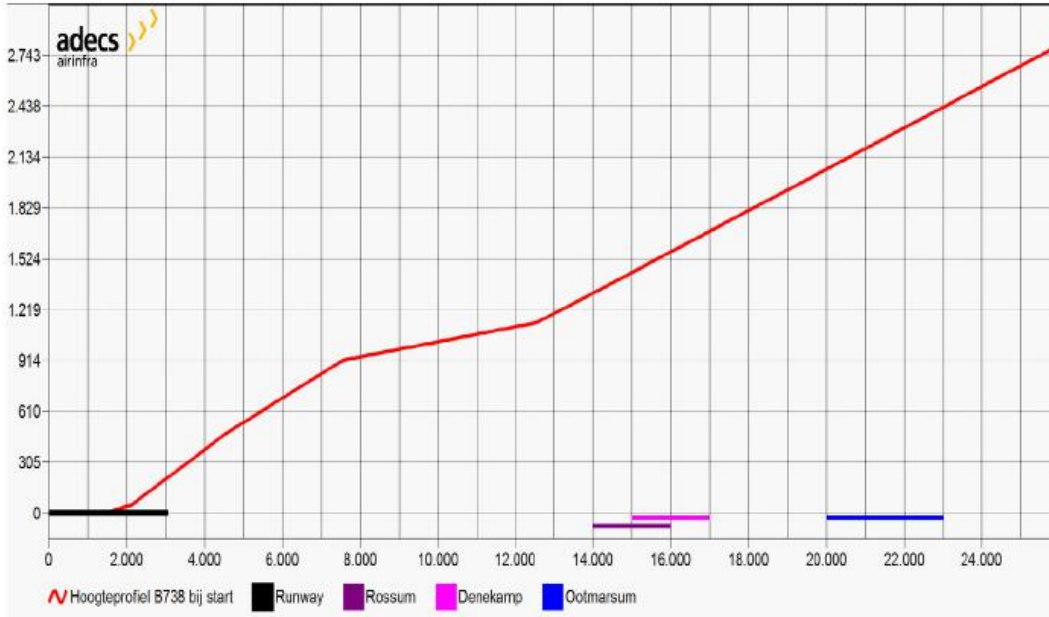
Bijlage 2

Kaarten getoond door VTM tijdens bijeenkomst in Denekamp volgens Natuurmonumenten.

(Voor beter overzicht:

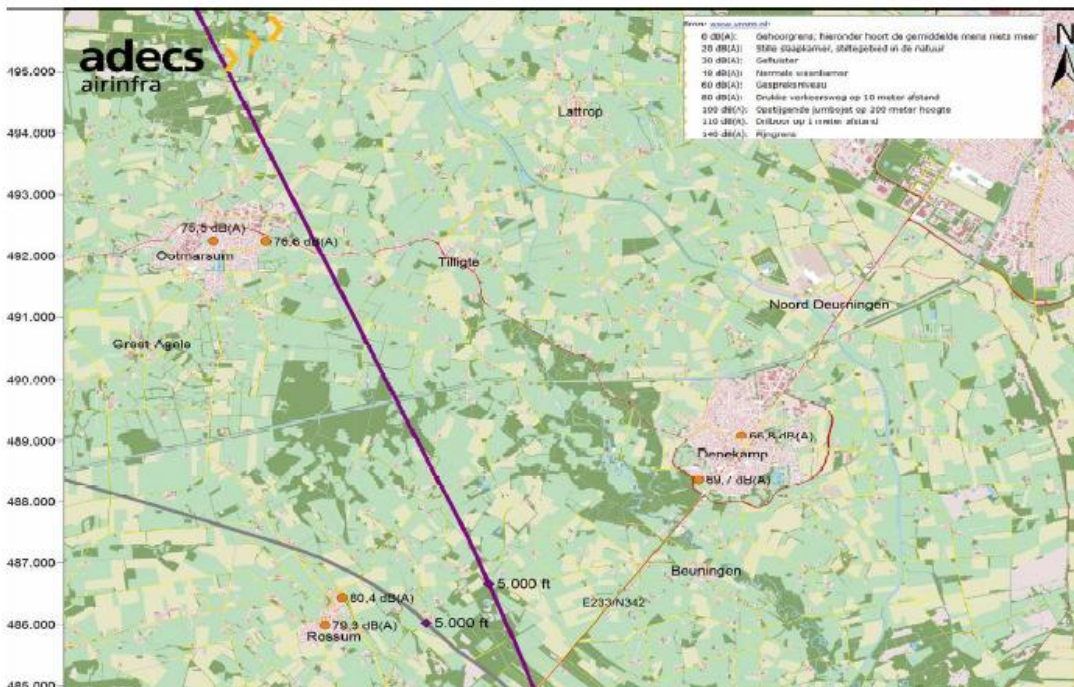
<http://www.natuurmonumenten.nl/sites/default/files/Vliegroute%20Dinkelland.pdf>)

2.1 Afgelegde afstand versus hoogte vliegtuig



De getallen langs de linkerbalk van de grafiek geven de hoogte van het vliegtuig in meters aan  
 De getallen langs de onderbalk geven de horizontaal afgelegde afstand van het vliegtuig in meters aan:  
 de zwarte streep is de startbaan, op 14 km ligt Rossum, op 15 km Denekamp en op 20 km Ootmarsum.

2.2 Waarschijnlijke aanvliegeroutes





2.3 Overzicht alle aanvliegroutes Twente (Voor beter overzicht:  
<http://www.natuurmonumenten.nl/sites/default/files/Vliegroutes%20Twente.pdf>)

