

Burgerparticipatie Gelderland

Nota van Bevindingen

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer T. Schaaf, MSc, MA en de heer drs. ing. A.K. Willigenburg.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Burgerparticipatie Gelderland

Nota van Bevindingen

Deventer, september 2017

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Introductie op het onderzoek	6
1.1.1	Aanleiding	6
1.1.2	Vraagstelling en aanpak onderzoek	8
1.2	Introductie burgerparticipatie	8
1.2.1	Coalitieakkoorden	8
1.2.2	Participatieladder	9
1.2.3	Spelregels burgerparticipatie Nationale Ombudsman	10
1.2.4	Code maatschappelijke participatie rijksoverheid	11
1.2.5	Beleidsparticipatie WRR	11
1.2.6	Aandacht voor procedurele rechtvaardigheid	12
2	Kaders burgerparticipatie	13
2.1	Wettelijke kaders	13
2.1.1	Algemene wet bestuursrecht	13
2.1.2	Wet openbaarheid van Bestuur	14
2.1.3	Provinciale Inspraakverordening	14
2.2	Provinciaal beleid burgerparticipatie	17
2.2.1	Algemene kaders voor burgerparticipatie	17
2.2.2	Specifieke richtlijnen voor communicatie en participatie	18
2.2.3	Inzet ruimtelijk instrumentarium	20
2.2.4	Aansluiten bij maatschappelijk ontwikkelingen burgerparticipatie ...	21
3	Overnachtingshaven Lobith	22
3.1	Beschrijving	22
3.1.1	Introductie	22
3.1.2	Keuze provinciaal inpassingsplan	25
3.1.3	Organisatie	25
3.2	Besluitvorming en participatieproces	27
3.2.1	Besluitvorming en participatie	27
3.2.2	Niveau burgerparticipatie	35
3.2.3	Informatievoorziening aan PS	36
3.3	Gemaakte afwegingen	37
3.3.1	Motivatie betrekken burgers bij besluitvorming	37
3.3.2	Afwegingen rol van burgers bij besluitvorming	38
3.3.3	Afwegingen vormgeving participatieproces	39
3.4	Zorgvuldigheid participatieproces	42

3.4.1	Tijdigheid en volledigheid informatievoorziening	42
3.4.2	Terugkoppeling inbreng.....	43
3.4.3	Informatievoorziening over stilliggen, uitstel of wijziging plannen	44
3.4.4	(Extra) Inspanning om de burger te bereiken.....	44
3.4.5	Evaluatie proces burgerparticipatie	46
3.5	Inbreng in besluitvorming	47
3.5.1	Meewegen uitkomst participatieproces.....	47
3.5.2	Aandacht in besluitvorming voor (tegen)argumenten	48
4	N794 Heerderweg	52
4.1	Beschrijving	52
4.1.1	Introductie	52
4.1.2	Keuze Bestemmingsplan.....	55
4.1.3	Organisatie	55
4.2	Besluitvorming en participatieproces	57
4.2.1	Besluitvorming en participatie	57
4.2.2	Niveau burgerparticipatie.....	64
4.2.3	Informatievoorziening aan PS.....	65
4.3	Gemaakte afwegingen	67
4.3.1	Motivatie betrekken burgers bij besluitvorming	68
4.3.2	Afweging rol van burgers bij besluitvorming	68
4.3.3	Afwegingen vormgeving participatieproces	69
4.4	Zorgvuldigheid participatieproces	74
4.4.1	Tijdigheid en volledigheid informatievoorziening	75
4.4.2	Terugkoppeling inbreng.....	81
4.4.3	Informatievoorziening over stilliggen, uitstel of wijziging plannen	81
4.4.4	(Extra) Inspanning om de burger te betrekken	82
4.4.5	Evaluatie proces burgerparticipatie	84
4.5	Inbreng in besluitvorming	85
4.5.1	Meewegen uitkomst participatieproces.....	85
4.5.2	Aandacht in besluitvorming voor (tegen)argumenten	87
Bijlage 1:	Onderzoeksmethodiek.....	90
Bijlage 2:	Spelregels Nationale Ombudsman	92
Bijlage 3:	Bronnen	94

1 Inleiding

In dit hoofdstuk introduceren we het onderzoek door de aanleiding te schetsen en de vraagstelling van het onderzoek te presenteren. Daarna gaan we in op het onderwerp van het onderzoek: burgerparticipatie.

1.1 Introductie op het onderzoek

Burgerparticipatie is een actueel thema. De roep om burgers zo goed mogelijk bij politiek en besluitvorming te betrekken wordt steeds sterker. Zij kunnen op zeer uiteenlopende wijze betrokken worden bij provinciaal beleid. Zo is er bij diverse beleidsprogramma's sprake van co-creatie, kunnen burgers soms meebeslissen of worden er inspraakavonden gehouden voor concrete projecten. Ook beoogt de aanstaande nieuwe Omgevingswet grotere betrokkenheid van burgers.

1.1.1 Aanleiding

Burgerparticipatie bij provincies

Ook bij provincies staat burgerparticipatie hoog op de agenda. In de collegeakkoorden die in de 12 Nederlandse provinciehuizen werden gesloten, is 'samen' het meest gebruikte woord. De provincies gaan hun partners – behalve bij andere overheden – vooral zoeken bij bedrijven, instellingen en bij inwoners.¹ Over burgerparticipatie bij het middenbestuur is nog weinig geschreven. De provincie staat in vergelijking met gemeentes voor extra uitdagingen omdat de urgentie van thema's voor burgers vaak minder grijpbaar zijn en doelgroepen vaak moeilijker af te bakenen.² Een uitzondering daarop zijn fysieke ingrepen in het landschap waar de belangen van burgers rechtstreeks in het geding zijn zoals de aanleg of de aanpassing van een provinciale weg.

¹ M. Herweijer, *Burgerparticipatie in Nederlandse provincies*

² M. Koster, R. Aykac en O. Verschuren (2016) *in de provincie participeren burgers maar moeizaam.*

Code Oranje

Dat burgerparticipatie een thema is dat leeft, blijkt ook uit het initiatief 'Code Oranje'. Een groep van enkele honderden burgemeesters, wethouders, raadsleden, actieve burgers, wetenschappers en ondernemers heeft recent dit initiatief gelanceerd voor verandering van de politieke democratie. "Geef burgers invloed en zeggenschap en betrek de kennis en kunde uit de samenleving", is daarin de oproep. Code Oranje verbindt bestaande initiatieven en netwerken, beïnvloedt de landelijke politiek, doet onderzoek, bevordert het experiment, is zichtbaar in de (sociale) media en ondersteunt gemeenten, organisaties en instituties bij hun eigen herontwerp. Het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft in een verkenning enkele argumenten voor het belang van burgerparticipatie aan. De Nederlandse bevolking is in vergelijking met vroeger aanzienlijk hoger opgeleid, weet dankzij de informatie- en communicatietechnologie meer en is daardoor mondiger geworden. De autoriteit van de overheid alleen is niet meer voldoende voor het creëren van draagvlak voor beleid.³

Omgevingswet

In de toekomst gaat de betrokkenheid van burgers naar verwachting een grotere rol spelen. De nieuwe Omgevingswet legt meer verantwoordelijkheid bij de overheid en initiatiefnemers om burgers te betrekken. Bij het nemen van beslissingen over ingrijpende projecten in de fysieke leefomgeving die van provinciaal belang zijn (projectbesluiten genoemd in de Omgevingswet), wordt burgerparticipatie een verplicht onderdeel van de besluitvormingsprocedure. Het bevoegd gezag moet aangeven hoe het participatieproces er uit ziet door een kennisgeving participatie en moet er voor zorgen dat de benodigde informatie voor de participatie op een toegankelijke manier beschikbaar is. Bij het besluit moet het bevoegd gezag aangeven hoe derden zijn betrokken.⁴

Contact met PS

Naast het feit dat de actualiteit van het thema burgerparticipatie aanleiding geeft tot onderzoek, bleek het thema ook op interesse van Provinciale Staten te kunnen rekenen. In gesprekken die de Rekenkamer Oost-Nederland met de fracties hield, bleek de interesse voor het thema burgerparticipatie breed gedragen. Vervolgens hebben we bij de start van het onderzoek voor de provincies Gelderland en Overijssel startbijeenkomsten gehouden met PS om van gedachten te wisselen over de casuselectie.⁵

³ *Burgermacht op eigen kracht, SCP 2014*

⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/thema/participatie/inspiratiegids/vraag-antwoord/>

⁵ *Voor Gelderland waren bij de startbijeenkomst aanwezig: Dhr. Vreugdenhil (CU), mevr. Moulijn (PvdD), de heer Kusters (SP), mevrouw Lewe (SP) dhr Komdeur (CDA), mevr Van Milaan (D66), mevr. Poortinga (PVV).*

1.1.2 Vraagstelling en aanpak onderzoek

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

PS van Overijssel en Gelderland te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de wijze waarop de provincies burgerparticipatie inzetten bij infrastructurele projecten en in hoeverre het participatieproces effectief is.

De effectiviteit van een participatieproces hangt af van de mate waarin burgers worden betrokken, de zorgvuldigheid en transparantie van het proces en de kwaliteit van de communicatie. In de wetenschap wordt dit procedurele rechtvaardigheid genoemd (zie verder paragraaf 1.2.6).

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de uitvoering van het proces van burgerparticipatie bij infrastructurele projecten effectief?

8

Burgerparticipatie Gelderland

Aanpak

We voerden een casestudy uit naar twee projecten per provincie. We hebben gekozen om de reconstructie van de N794 bij Epe (Heerderweg) en de Overnachtingshaven bij Lobith voor Gelderland te onderzoeken. We reconstrueren de besluitvorming in de betreffende cases en richten ons op de manier waarop door de provincie invulling is gegeven aan burgerparticipatie. We doen geen uitspraken over andere aspecten van de besluitvorming. Binnen de casestudy voerden we documentenanalyse uit en werden interviews gehouden. We hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de provincie, gemeenten, bewonersgroepen en met individuele burgers. In bijlage 1 staan de onderzoeksvragen en -methode verder beschreven.

1.2 Introductie burgerparticipatie

1.2.1 Coalitieakkoorden

In het coalitieakkoord "Uitdagend Gelderland 2011-2015" signaleert de provincie een veranderende samenleving die vraagt om een andere houding van de provincie. Er wordt ingezet op samenwerking en meer ruimte bieden voor de samenleving. Burgers worden opgeroepen gebruik te maken van al hun democratische rechten zoals deelname aan verkiezingen, inspraakmogelijkheden, betrokkenheid bij Gelders debat en

het organiseren van een burgerinitiatief. Met maatschappelijke organisaties voert de provincie een open dialoog, zo luidt het coalitieakkoord. Daarnaast wordt in het coalitieakkoord aangegeven dat samenwerking met anderen gewenst en noodzakelijk is. Hoe die samenwerking gestalte krijgt, is daarbij afhankelijk van het onderwerp, de partners en de problematiek.

Samenwerking is ook in het coalitieakkoord “Ruimte voor Gelderland 2015-2019” een thema. De provincie wil een beroep doen op de creativiteit die bij allen in de samenleving beschikbaar is. Die creativiteit zal aangewend worden om zich voordoende kansen te grijpen en uitdagingen aan te gaan. Centraal staat het formuleren van een gemeenschappelijk doel en ambitie. De rol van de overheid wordt hierin als die van partner omschreven. In het coalitieakkoord wordt daarnaast gesteld dat de coalitie zich realiseert *‘dat de provinciale overheid alleen samen met gemeenten, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en mensen knelpunten kan oplossen en kansen kan grijpen’*. Kortom, de ambitie is om in te zetten op een betrokken samenleving en participatie van burgers.

1.2.2 Participatieladder

Er zijn vele varianten waarmee burgerparticipatie inhoud gegeven kan worden. De Amerikaanse bestuurskundige Arnstein heeft al in 1969 een participatieladder ontwikkeld waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende niveaus van participatie. Zo kan een burger initiatiefnemer zijn, dan bevindt het participatieproces zich helemaal bovenaan de ladder. Meer beneden aan de ladder speelt de burger geen rol of wordt onder participatie verstaan dat de burger geïnformeerd wordt over een besluit(proces). Er zijn afhankelijk van de wens van, in dit geval, een provincie en de aard van een project diverse niveaus van participatie mogelijk. Figuur 1 geeft een uitwerking van de participatieladder weer waarbij ook de bijbehorende bestuursstijl is opgenomen.

Figuur 1: Verschillende treden van participatie met bijbehorende bestuursstijl

	Vorm van participatie	Bestuursstijl	
↑ Toenemende invloed participant	Beslissen: vooraf wordt beslisruimte bepaald, hierbinnen nemen belanghebbenden zelf een besluit. Ambtenaren hebben adviserende rol.	Faciliterende stijl	↑ Toenemende inhoudelijke openheid
	Meebeslissen: beleid komt gezamenlijk tot stand en het besluit wordt gezamenlijk genomen	Samenwerkende stijl	
	Coproduceren: beleid komt gezamenlijk tot stand, politiek verbindt zich aan resultaten.	Delegerende stijl	
	Adviseren: ideeën belanghebbenden spelen volwaardige rol. Politiek verbindt zich niet aan resultaten, maar kan hiervan alleen beargumenteerd afwijken.	Participatieve stijl	
	Raadplegen: belanghebbenden worden geconsulteerd, bestuur verbindt zich niet aan resultaat van de gesprekken.	Consultatieve stijl	
	Informereren: belanghebbenden worden uitsluitend geïnformeerd	Open autoritaire stijl	
	Geen rol	Gesloten autoritaire stijl	

Bron: Ruimte voor Provinciaal beleid (2015), *Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid*, Edwin de Jong en Mijke Boedeltje.

Naast de keuze die een provincie kan maken over welke vorm van participatie gewenst is, is er bij infrastructurele projecten sprake van een wettelijke verplichting voor inspraak. Met inspraak wordt meestal bedoeld op het formele proces waarin belanghebbenden kunnen reageren op een beleidsvoornemen van overheden. Inspraak is een onderdeel van het bredere begrip participatie. In dit geval met juridische kaders.

1.2.3 Spelregels burgerparticipatie Nationale Ombudsman

De Nationale Ombudsman heeft in 2009 onderzoek gedaan naar burgerparticipatie en onderscheidt ook verschillende invalshoeken van participatie. In het rapport over burgerparticipatie bij gemeentebestuur definieert de Nationale Ombudsman dat participatie meer is dan alleen het formele aspect: *'participatie betreft het geheel aan methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de consultatie op het moment dat er nog beleidsruimte is, als om het formele Awb-traject'*.⁶

⁶ Nationale ombudsman (2009), blz.5.

De Nationale Ombudsman schetst samengevat drie ontwikkelingen:

1. Inspraak is in de jaren zestig opgekomen en keert steeds weer terug op de politiek-bestuurlijke agenda. Onderzoek wijst uit dat burgers graag meer betrokken worden bij het openbaar bestuur – zeker als het hun omgeving betreft – maar dat burgers vaak ook teleurgesteld zijn over inspraakprocedures.
2. De aanvaarding van beleid speelt een steeds belangrijkere rol. Autoriteit wordt meer en meer afgewezen. Onderzoek wijst uit dat mensen met respect behandeld willen worden en serieus genomen willen worden en daarom willen mensen graag dat er naar ze geluisterd wordt. Gebeurt dat, dan kan veelal gerekend worden op de medewerking van mensen, ook al worden voor hen negatieve besluiten genomen.
3. In de derde plaats gaat het om onze visie op de plaats van de mens in onze samenleving. In een democratische rechtsstaat vormt de burger die zo veel mogelijk betrokken is bij de publieke zaak een sleutelrol.

De Nationale Ombudsman heeft in een participatiewijzer tien spelregels opgesteld om behoorlijk om te gaan met inbreng en inspraak van burgers.⁷ De spelregels zijn opgenomen in bijlage 3.

1.2.4 Code maatschappelijke participatie rijksoverheid

Ook bij de Rijksoverheid is burgerparticipatie een thema. Het Rijk heeft een code maatschappelijke participatie voor MIRT⁸ projecten. In deze code wordt burgerparticipatie omschreven als de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en besluitvormingsproces, oftewel het planproces. De code bestaat uit drie hoofdelementen:

- 1) De inbreng vanuit de maatschappij wordt gedurende het gehele planproces meegenomen.
- 2) Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld.
- 3) Participatie is transparant.

Een succesvol participatietraject hangt volgens het Rijk af van een aantal factoren; verantwoordelijke bestuurders die het participatieproces enthousiast ondersteunen, ambtenaren die het proces vakkundig regisseren en het warm verwelkomen van de inbreng van burgers door bestuurders.⁹

1.2.5 Beleidsparticipatie WRR

De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) beschrijft¹⁰ diverse vormen van beleidsparticipatie. Burgers worden uitgenodigd op een inspraakavond, mogen een wijk mee ontwerpen, of tekenen protest aan tegen het beleid van de overheid. Veel

⁷ Nationale Ombudsman (2009) *Participatiewijzer*.

⁸ *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*.

⁹ *Code maatschappelijke participatie bij MIRT projecten*.

¹⁰ *WRR, Vertrouwen in Burgers*.

participatietrajecten richten zich op het betrekken van mensen bij hun fysieke leefomgeving: bijvoorbeeld samen met buurtbewoners de herinrichting van een speelpleintje of een straat voorbereiden. Beleidsmakers proberen met beleidsparticipatie vaak het draagvlak voor nieuw beleid te vergroten, bijvoorbeeld door een panel, een consultatiegroep, of een burgerraad op te richten, of door relevante groeperingen en organisaties aan tafel uit te nodigen.

De WRR signaleert dat beleidsparticipatie plaatsvindt tijdens alle beleidsfasen, lopend van de erkenning van een probleem via de formulering van beleid naar de uitvoering. Dat is volgens de WRR een bron van wrijving, omdat burgers soms 'uit fase' lopen. Wanneer beleidsmakers hen willen betrekken bij het uitvoeren van beleid, willen ze eerst nog praten over welk beleid er gevoerd moet worden.

1.2.6 Aandacht voor procedurele rechtvaardigheid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil met het project Prettig contact met de overheid een ander contact tussen overheid en burger introduceren en verankeren in het openbaar bestuur. Het project is o.a. geïnspireerd door de Methode Overijssel waarbij in een vroeg stadium mediation wordt toegepast.

De minister vroeg de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) om advies. De Rob stelt¹¹ dat wanneer regels en procedures, in plaats van een middel om het overheidsbestuur legitiem te organiseren, een doel op zich worden, burgers geen rechtsstaat maar bureaucratie ervaren. De Rob constateert dat de maatschappelijke ontwikkelingen en de groeiende autonomie van burgers om een responsievere houding van de overheid vragen. De burger wil dat de overheid hem serieus neemt en eerlijk behandelt. Hij wil niet alleen gehoord worden, maar zich ook gehoord voelen. Hij wil als persoon worden behandeld en niet (alleen) als nummer of dossier. Wanneer ambtenaren in de uitoefening van hun taak begrijpelijke toelichting geven op hun rol, de procedure, de mogelijkheden voor de burger om inbreng te leveren en de afwegingen die spelen bij het nemen van een besluit, kunnen burgers als een volwaardiger speler aan het proces deelnemen. Dat vergroot de door hen ervaren rechtvaardigheid (in de wetenschap ook bekend als procedurele rechtvaardigheid). Zeker wanneer ambtenaren bij hun toelichting ook ingaan op hetgeen de burger heeft ingebracht. De door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid beïnvloedt hun vertrouwen in de overheid en de aanvaardbaarheid van overheidshandelen. Daarom concludeert de Rob dat aandacht voor procedurele rechtvaardigheid in besluitvormingsprocedures van de overheid onontbeerlijk is voor de legitimiteit en effectiviteit van het openbaar bestuur.

¹¹ Hoe hoort het eigenlijk?, Raad voor het openbaar bestuur, juni 2014.

2 Kaders burgerparticipatie

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de wettelijke kaders op nationaal en provinciaal niveau. Daarna gaan we in op de beleidsmatige kaders voor burgerparticipatie van de provincie. Tot slot van dit hoofdstuk beschrijven we de inzet van het ruimtelijk instrumentarium omdat dit van invloed is op de vormgeving van burgerparticipatie.

2.1 Wettelijke kaders

Op de participatie van burgers zijn wettelijke kaders van toepassing. In de eerste plaats nationale regelgeving in de vorm van de Algemene wet bestuursrecht en in de tweede plaats provinciale regelgeving in de vorm van de provinciale inspraakverordening.

2.1.1 Algemene wet bestuursrecht

Veel overheidsbesluiten komen tot stand na een inspraakprocedure. Daarnaast is er bezwaar en/of (hoger) beroep mogelijk, als een besluit eenmaal is vastgesteld. Die procedures kunnen verschillende vormen aannemen. De algemene regels voor de voorbereiding en totstandkoming van besluiten staan in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Bij besluiten die invloed kunnen hebben op veel mensen, zoals bestemmingsplannen, omgevingsplannen, inpassingsplannen en sommige omgevingsvergunningen is meestal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Deze staat in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De procedure houdt in dat je een zienswijze kunt indienen na bekendmaking van een ontwerp-besluit, en dat je beroep kunt instellen tegen het definitieve besluit. Bij grootschalige, invloedrijke plannen, zoals bestemmingsplannen, omgevingsplannen of structuurvisies, vragen de bestuurders vaak niet alleen een reactie op het ontwerpplan, maar ook op het voorontwerp.

De inspraakprocedure is wettelijk vastgelegd in artikelen 3.11 tot en met 3.17 van de Awb. Er zijn onder meer kaders gesteld voor terinzagelegging van plannen, het indienen van zienswijzen, termijnen daarvoor, verslaglegging en de communicatie.

Wanneer burgers gebruik maken van andere dan de formele participatiemogelijkheden in de ontwerpfase, blijft het recht behouden om in een latere fase zienswijzen, bezwaar of beroep in te stellen. Bezwaar maken kan tegen overheidsbesluiten die niet eerst als ontwerp-besluit bekend zijn gemaakt, en waarbij je niet de gelegenheid hebt gekregen om zienswijzen in te dienen. Voorbeelden zijn een omgevingsvergunning voor het kappen van bomen of het slopen van een gebouw, of handhavingsbesluiten. Na de bezwaarprocedure of uitgebreide voorbereidingsprocedure volgt eventueel de fase van rechtspraak. Niet alle besluiten lenen zich echter voor beroep. Als beroep mogelijk is, staat dat aangegeven in de bekendmaking van het besluit.

Welke procedure het bestuursorgaan ook kiest: het moet zich wel houden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals een zorgvuldige voorbereiding en een goede belangenafweging.

2.1.2 Wet openbaarheid van Bestuur

De Wet openbaarheid van Bestuur (Wob) geeft in artikel 8, eerste lid aan dat bestuursorganen uit eigen beweging informatie verschaffen over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. In het tweede lid is bepaald dat het bestuursorgaan er zorg voor draagt dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

2.1.3 Provinciale Inspraakverordening

De inspraak is door de provincie geregeld via een Inspraakverordening zoals vastgelegd in de Provinciewet artikel 147. In lid 1 staat dat PS een verordening vaststellen waarin regels worden gesteld over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid worden betrokken. In artikel 3, lid 4 van de Inspraakverordening is geregeld dat de Inspraakverordening uitsluitend van toepassing is op besluiten waarop artikel 3.4 (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van de Awb niet op van toepassing is. De inspraakmogelijkheden op basis van de inspraakverordening zijn dus aanvullend op wat in de Awb is geregeld.

De Inspraakverordening van de provincie Gelderland dateert uit 2004¹². In de verordening van Gelderland wordt onder inspraak verstaan *‘een door het provinciebestuur georganiseerde gelegenheid tot het kenbaar maken van zienswijzen en het wisselen van gedachten over een provinciaal beleidsvoornemen’*.

In het volgende kader zijn de meeste relevante paragrafen van de verordening opgenomen. Dit zijn de paragrafen over de gebruikte begrippen, op welke besluiten de verordening van toepassing is, wie gebruik kunnen maken van inspraak en enkele procedurele bepalingen.

¹² N.a.v. van de troonswisseling is de verordening van Gelderland aangepast, maar niet inhoudelijk gewijzigd.

Paragraaf I, II, III Inspraakverordening 2004 Provincie Gelderland

Paragraaf I Inleidende bepalingen

Artikel 1.

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. provinciebestuur: provinciale staten, gedeputeerde staten, de Commissaris van de Koning dan wel een commissie als bedoeld in artikel 81 van de Provinciewet;
- b. inspraak: een door het provinciebestuur georganiseerde gelegenheid tot het kenbaar maken van zienswijzen en het wisselen van gedachten over een provinciaal beleidsvoornemen;
- c. beleidsvoornemen: het ontwerp van een door het provinciebestuur te nemen beslissing of een voornemen daartoe;
- d. wet: de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 2.

Gedeputeerde Staten zijn belast met de uitvoering van deze verordening indien inspraak wordt verleend op een beleidsvoornemen ten aanzien waarvan Provinciale Staten bevoegd zijn.

Paragraaf II Gerechtigden tot en object van inspraak

Artikel 3.

1 Het provinciebestuur verleent aan ingezetenen en in de provincie een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen zo veel mogelijk gelegenheid tot inspraak ten aanzien van beleidsvoornemens waarbij nieuw beleid wordt vastgesteld of bestaand beleid in belangrijke mate wordt gewijzigd.

2 Gelegenheid tot inspraak wordt uitsluitend verleend indien het beleidsvoornemen naar het oordeel van het provinciebestuur van belang is voor grote of kleine groepen ingezetenen en in de provincie een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen.

3 Gelegenheid tot inspraak wordt niet verleend ten aanzien van beleidsvoornemens:

- a. waarbij het provinciebestuur geen wezenlijke ruimte heeft voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard;
- b. inzake provinciale belastingen;
- c. inzake de provinciale begroting dan wel wijziging van de begroting; of
- d. inzake de rechtspositie van ambtsdragers of gewezen ambtsdragers als zodanig dan wel hun nagelaten betrekkingen of hun rechthebbenden.

4 Gelegenheid tot inspraak op grond van deze verordening wordt voorts niet verleend indien op grond van een wettelijk voorschrift of een besluit van het provinciebestuur toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 van de wet of een daarmee vergelijkbare procedure.

Paragraaf III Inspraakprocedure

Artikel 5.

1 Indien de aard of het belang van het beleidsvoornemen daartoe aanleiding geeft, kan het provinciebestuur besluiten een inspraakbijeenkomst te houden.

2 Indien een inspraakbijeenkomst wordt gehouden, draagt het provinciebestuur de leiding van deze bijeenkomst op aan een persoon die niet bij de voorbereiding van het beleidsvoornemen is betrokken.

Artikel 6.

1 Het provinciebestuur draagt zorg voor een verslag van de inspraak, waarin de naar voren gebrachte zienswijzen worden samengevat.

2 Het provinciebestuur geeft bij de beslissing over het beleidsvoornemen aan in hoeverre met de naar voren gebrachte zienswijzen rekening is gehouden.

3 Het provinciebestuur zendt het verslag van de inspraak en de in het tweede lid bedoelde beslissing toe aan degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht.

2.2 Provinciaal beleid burgerparticipatie

Normen

- De doelen om burgers te betrekken bij (de uitvoering van) provinciale projecten zijn vastgelegd in provinciaal beleid.
- De provincie is op de hoogte van trends en maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot burgerparticipatie en speelt daar zo nodig op in.

Bevindingen

- Afgezien van het wettelijke kader van de provinciale Inspraakverordening, ontbreekt een provinciebreed beleidskader voor burgerparticipatie. Hoe burgerparticipatie vorm krijgt is afhankelijk van de wettelijke procedures voor ruimtelijke plannen en maatwerk van de projectorganisatie.
- Voor de beleidsvelden infrastructuur en gebiedsontwikkeling ontbreekt eveneens een kader voor burgerparticipatie. Voor communicatie zijn er wel richtlijnen aanwezig. Voor wegenprojecten is een routekaart voor communicatie beschikbaar met concrete handvatten. In het Prioritair Programma Gebiedsontwikkeling staat in globale termen beschreven hoe met communicatie en participatie wordt omgegaan bij gebiedsontwikkeling.
- Door in de Omgevingsvisie aan te geven dat publieksparticipatie steeds belangrijker wordt en dat de provincie daar ruimte voor wil geven, laat de provincie zien op de hoogte te zijn van deze maatschappelijke ontwikkeling.

17

Deze paragraaf beschrijft welke provinciale kaders of richtlijnen aanwezig zijn voor burgerparticipatie.

2.2.1 Algemene kaders voor burgerparticipatie

Geen algemeen beleidskader voor burgerparticipatie

Door de provincie is geen algemeen beleidskader vastgesteld voor het gebruik van burgerparticipatie bij besluitvorming. De geïnterviewde vertegenwoordigers van de provincie geven aan dat het onderwerp leeft in de organisatie. De manier waarop burgerparticipatie vorm krijgt hangt af van ruimtelijke procedures. Hoe participatie dan vorm krijgt, wordt ingevuld op basis van persoonlijke ervaringen en wat op dat moment de beste weg lijkt. Burgerparticipatie ontstaat volgens de geïnterviewden in de praktijk als een soort ontdekkingstocht met elkaar. De inschattingen worden gebaseerd op basis van de situatie, de omvang en de politiek lading van een project.

Burgerparticipatie in de begroting

In de begroting van 2017 zijn acties opgenomen die er op gericht zijn om burgers een actieve rol te laten spelen bij het realiseren van doelstellingen van de provincie. In de begroting zijn voornemens geformuleerd om leefbaarheidsinitiatieven van burgers te stimuleren, burgercoöperaties voor energie te ondersteunen en burgers in te zetten

voor et bereiken van biodiversiteitsdoelstellingen. In de begroting zijn geen doelen of prestaties opgenomen over burgerparticipatie bij besluitvorming van de provincie. In kerntaak 7; Kwaliteit van Openbaar Bestuur wordt niet gesproken over de rol van burgers bij de besluitvorming van de provincie.

Burgerparticipatie in de Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie van de provincie Gelderland wordt een veranderende relatie overheid, burger en samenleving genoemd. Gesteld wordt dat in deze tijd publieksparticipatie steeds belangrijker is geworden. Door de meedenkkracht van het publiek in een vroeg stadium te benutten kunnen overheden beleid en plannen maken die aantoonbaar meer draagvlak hebben. Het gaat niet alleen om meedenken, maar ook meedoen en meemaken. Mensen nemen initiatief en vragen om ruimte van overheden om dat mogelijk te maken. De provincie geeft in de Omgevingsvisie aan hiervoor ruimte te willen bieden. De verwachting van de provincie is dat dit leidt tot minder procedures en bezwaren, meer begrip, hogere kwaliteit van beleid en plannen en een krachtige samenleving.

2.2.2 Specifieke richtlijnen voor communicatie en participatie

Specifieke richtlijnen voor communicatie per beleidsveld

De Rekenkamer heeft de casussen Reconstructie N794/Heerderweg en de Overnachtingshaven Lobith onderzocht. Voor deze casussen is gekeken of er specifieke kaders bestaan voor burgerparticipatie binnen de betreffende beleidsvelden. Gebleken is dat er op het beleidsveld van infrastructuur of gebiedsontwikkeling geen beleidskaders of richtlijnen bestaan. Er zijn wel richtlijnen beschikbaar voor communicatie. Omdat communicatie een belangrijk onderdeel is van participatie beschrijven we hieronder welke richtlijnen bestaan voor communicatie.

Heerderweg: Routekaart voor communicatie bij wegenprojecten

In 2014 is de routekaart ontwikkeld voor meer eenduidige, heldere en open communicatie over infrastructurele projecten bij de provincie. De routekaart is niet door GS vastgesteld. De routekaart is ontwikkeld in samenspraak tussen communicatiemedewerkers, medewerkers bij mobiliteit en bureau Tappan dat jaren betrokken was bij infrastructurele projecten. De routekaart richtte zich vooral op communicatie en minder op participatie. Communicatie is een onderdeel van participatie. Participatie is vooral opgenomen als organiseren en gelegenheid geven tot formele inspraak. De basis voor de routekaart zijn de wettelijke vereisten.¹³ De routekaart is toegespitst op besluitvorming via een provinciaal inpassingsplan. In de routekaart is een stappenplan voor mogelijke communicatiemiddelen bij verschillende stappen in het besluitvormingsproces opgenomen. Er staat informatie in over het betrekken van afdeling communicatie, stakeholdersanalyse en de rol van communicatie in projecten.¹⁴ In figuur 2 is het stappenplan weergegeven.

¹³ Startnotitie actualisering communicatie en participatie bij infrastructurele projecten provincie Gelderland

¹⁴ Routekaart voor communicatie bij wegenprojecten

Figuur 2: Stappenplan communicatie bij wegenprojecten



Bron: Routekaart voor communicatie bij wegenprojecten

De routekaart is een samenvatting van welke mogelijkheden er zijn voor communicatie en participatie en welke middelen daarvoor ingezet kunnen worden. In de routekaart wordt uitgegaan van volggroepen. Volggroepen bestaan bijvoorbeeld uit belangengroepen die zich organiseren rond een bepaald thema zoals bomen, vogelbescherming, cultuurhistorie. De routekaart gaat uit van een getrappt systeem; eerst direct belanghebbenden die formele inspraakmogelijkheden kunnen gebruiken en daarna insprekers die een algemeen belang vertegenwoordigen. In de routekaart is vastgelegd dat met de direct belanghebbenden een intensiever traject wordt gevolgd, om te kunnen laten zien waar hun belang geschaad kan worden.

De projectassistent bewaakt of de routekaart wordt toegepast. De provincie geeft ook aan dat er een actualisatie van de routekaart wordt voorbereid. De opzet is om het document te verbreden met participatie en communicatie voor alle beleidsterreinen en daarin ook de wettelijke inspraak mee te nemen.

Overnachtingshaven Lobith: Communicatieparagraaf Prioritair programma gebiedsontwikkeling

De Overnachtingshaven Lobith is aangepakt als een gebiedsontwikkelingsproject. In het prioritair programma gebiedsontwikkeling dat door GS is vastgesteld¹⁵ wordt ingegaan op communicatie en participatie. Gesignaleerd wordt dat mensen assertiever zijn dan voorheen en dat zij zich spontaner groeperen rondom actuele onderwerpen in hun sociale en geografische leefomgeving. Met haar rol en communicatiestrategie wil de provincie Gelderland krachtig en voortvarend invulling geven aan haar rol als middenbestuur in de veranderende Nederlandse samenleving. Volgens de provincie Gelderland vormt de communicatiestrategie dan ook een belangrijke pijler onder alle onderdelen van het gebiedsontwikkelingsprogramma (GGO-programma). Het streven is om per project en per fase de optimale rol van communicatie te bepalen. Dit maakt onderdeel uit van de integrale verantwoordelijkheid van de projectleider, daarbij ondersteund door de afdeling Communicatie. Bij het gebiedsontwikkelingsproject Overnachtingshaven Lobith is een communicatieplan opgesteld en is communicatieadviseur betrokken.

2.2.3 Inzet ruimtelijk instrumentarium

Voor reconstructie van provinciale wegen kiest de provincie Gelderland meestal voor besluitvoering via een provinciaal inpassingsplan. De provincie is dan trekker van het project en PS verantwoordelijk voor besluitvorming. Voor een complex gemeentelijk project kan ook gekozen worden voor een provinciaal inpassingsplan. Als een gemeente zelf niet de kennis of middelen in huis heeft, kan het de provincie benaderen voor een provinciaal inpassingsplan. Dat een provinciaal project uitgevoerd wordt via een gemeentelijk bestemmingsplan is in Gelderland niet gebruikelijk. Wel is het voor de provincie positief als besluitvorming lokaal geregeld wordt, omdat dit bijdraagt aan draagvlak, zo blijkt uit interviews met ambtelijk medewerkers. De gemeente staat dichterbij de inwoners dan de provincie. Vaak is dit echter geen optie, omdat de draagkracht van een gemeente niet toereikend is voor dergelijke projecten. Ook kan het

¹⁵ PS/2013/479 Prioritair programma Gelderse Gebiedsontwikkeling

gebeuren dat een gemeente zich niet achter de plannen van een provincie schaaft dan wel ruimte wil houden op provinciale plannen te reageren om belangen van burgers te behartigen. In dat geval wordt ook voor een provinciaal inpassingsplan gekozen. Bij een bestemmingsplanprocedure is het gebruikelijk dat de gemeente 'in the lead is', zo blijkt uit een gesprek met een ambtelijk medewerker.

In de Omgevingsvisie zijn geen uitgangspunten opgenomen over het gebruik van het instrument inpassingsplan voor het realiseren van provinciale wegen.

2.2.4 Aansluiten bij maatschappelijk ontwikkelingen burgerparticipatie

In paragraaf 1.2 is aan de hand van een aantal voorbeelden geïllustreerd dat er een trend is om burgers meer bij de besluitvorming van de overheid te betrekken. Die trend klinkt ook nadrukkelijk door in de coalitieakkoorden die door de coalitiepartijen bij de provincie Gelderland zijn gesloten.

De routekaart die de provincie heeft voor wegenprojecten biedt vooral handvatten voor de communicatie van de provincie en gaat maar beperkt in op de participatie van burgers. Ook het prioritair programma gebiedsontwikkeling geeft nauwelijks handvatten voor burgerparticipatie. In de Omgevingsvisie wordt het belang van burgerparticipatie wel onderkend, maar wordt niet aangegeven hoe dat wordt ingevuld. Door het ontbreken van provinciebrede of meer specifieke beleidskaders voor burgerparticipatie sluiten GS en PS beperkt aan bij maatschappelijke ontwikkeling om burgers bij de (uitvoering van) beleid te betrekken.

3 Overnachtingshaven Lobith

In dit hoofdstuk staat burgerparticipatie bij de casus Overnachtingshaven Lobith centraal. Na een introductie van de casus, geven we een feitelijke beschrijving van het besluitvormings- en participatieproces. Daarna gaan we in op de afwegingen die voorafgaand en tijdens het participatieproces zijn gemaakt, de zorgvuldigheid van het proces in de praktijk en het meewegen van de inbreng van burgers in de besluitvorming.

3.1 Beschrijving

In deze paragraaf wordt de casus Overnachtingshaven Lobith beschreven.

3.1.1 Introductie

Overnachtingshavens dragen bij aan een veilige en vlotte doorstroming van het scheepvaartverkeer op de rivier. Schippers moeten zich houden aan de maximale vaar- en rusttijden uit de Binnenvaartwet. In het Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren 2016-2021 is opgenomen dat er om de 30 kilometer overnachtingsplaatsen moeten zijn. Dat komt overeen met ongeveer twee uur varen. Op de Waal, tussen Tiel en de Duitse grens, is er een tekort aan ligplaatsen voor de binnenvaart. De bestaande overnachtingshaven bij Tuindorp is te klein. Bovendien is deze haven sterk verouderd en niet geschikt voor grotere schepen.

Het project Overnachtingshaven Lobith is onderdeel van de “Toekomstvisie Waal” in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van het Rijk. De Beijenwaard werd in 1999 als voorkeurslocatie gekozen. Er was destijds echter onvoldoende geld voor de uitvoering met als consequentie, dat het project vijf jaar werd stilgelegd. Het voorkeursbesluit werd daarom ook niet in een bestemmingsplan door de gemeente Rijnwaarden vastgelegd. Wel heeft de provincie de Beijenwaard als locatie voor de overnachtingshaven opgenomen in het Streekplan Gelderland 2005.

In 2007, bij de herstart van het project, had de minister de intentie om met een verkorte procedure snel tot realisatie over te gaan. Als gevolg van nieuwe wetgeving voor natuurbescherming kon de locatie Beijenwaard echter niet meer als voorkeurslocatie worden vastgelegd in een bestemmingsplan. Aanvullende onderzoeken wezen begin 2010 uit, dat de Beijenwaard lastig werd als voorkeurslocatie vanwege de negatieve natuureffecten. Ook voor de Bijland waren deze effecten niet uit te sluiten. Eind 2010 is een locatieonderzoek uitgevoerd waarbij ook de Oude Waal, locaties buiten Rijnwaarden en locaties op Duits grondgebied zijn onderzocht. Daarmee werd aangetoond dat er geen alternatieven voorhanden zijn voor de drie locaties in de gemeente Rijnwaarden: Bijland, Beijenwaard en Oude Waal. Na een m.e.r. onderzoek werd in 2014 de voorkeurslocatie: “Modernisering van de bestaande overnachtingshaven Tuindorp en een overnachtingshaven in de Beijenwaard bij Spijk” vastgelegd.

Kenmerken omgeving overnachtingshaven

Tuindorp is een buurt in Tolkamer die direct naast de bestaande overnachtingshaven is gelegen. In figuur 3 is de bestaande overnachtingshaven Tuindorp aangegeven. In figuur 4 is een foto te zien van de bestaande overnachtingshaven bij Tuindorp. Ten westen van de kern Spijk ligt de Beijenwaard waar de nieuwe overnachtingshaven is gepland. In figuur 5 is een foto te zien van de geplande locatie voor de nieuwe overnachtingshaven bij Spijk.

De kernen Spijk en Tolkamer hebben respectievelijk ca. 550 en 2.400 inwoners¹⁶. In deze kernen zijn belangengroepen actief die zich richten op het welzijn van de inwoners; Stichting Actief Spijk en Bewonersvereniging Tuindorp.

Figuur 3: Ligging overnachtingshavens bij Tuindorp en Spijk



Bron: Inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith

¹⁶ CBS Statline, Kerncijfers wijken en buurten 2014

Figuur 4 Foto bestaande overnachtingshaven Tolkamer/Tuindorp



Bron: Inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith

Figuur 5 Luchtfoto Beijenwaard; de geplande locatie van de nieuwe Overnachtingshaven



Bron: Inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith

3.1.2 Keuze provinciaal inpassingsplan

Het realiseren van de overnachtingshaven is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Gezien de verwachte weerstand uit de gemeente Rijnwaarden en het recreatieschap Achterhoek Liemers tegen de locatie Bijland (een recreatieplas) werd in 2011 een Rijksinpassingsplan-procedure overwogen. De minister besloot in juni 2011 deze procedure niet in gang te zetten, omdat zij een Rijksinpassingsplan niet vond passen bij het ingezette beleid van decentralisering in het ruimtelijke domein. Zij wilde de provincie bij de locatiekeuze en planvorming betrekken. Daarop heeft de minister de provincie Gelderland gevraagd om de haven planologisch-juridisch mogelijk te maken door een provinciaal inpassingsplan in te zetten. Ook de gemeente Rijnwaarden heeft in die tijd haar voorkeur voor een provinciaal plan kenbaar gemaakt. Op 20 oktober 2011 stelde de minister in een brief aan de Gedeputeerde Staten (GS) voor dat de provincie de regie zou voeren over het project in de fase waarin de voorkeurslocatie en een ruimtelijk plan moeten worden vastgesteld voor een nieuwe overnachtingshaven. GS hebben op 11 december 2011 positief gereageerd op het verzoek van de minister, uitgaande van een goede samenwerking met Rijkswaterstaat (RWS) en de nadrukkelijke betrokkenheid van de gemeente Rijnwaarden. Op 12 juli 2012 kregen GS de opdracht van de minister van Infrastructuur en Milieu om een inpassingsplan te gaan maken. De hoofdverantwoordelijkheid voor de inspraak van burgers lag bij de provincie. In deze nota gaan we er daarom vanuit dat alle afwegingen en keuzes die gemaakt zijn onder regie van de provincie zijn gemaakt.

3.1.3 Organisatie

Rolverdeling gemeente-provincie-rijk

De Overnachtingshaven Lobith is aangepakt als een gebiedsontwikkelingsproject en maakt onderdeel uit van het prioritaire programma gebiedsontwikkeling dat door GS is vastgesteld. Gebiedsontwikkelingsprojecten zijn altijd projecten waarbij wordt samengewerkt met partners, wat consequenties kan hebben voor het vormgeven van het participatieproces.

GS hebben er voor gekozen om de opdracht om te komen tot een provinciaal inpassingsplan samen met gemeente Rijnwaarden en RWS uit te voeren. Daarvoor is op 20 december 2012 een intentieovereenkomst gesloten. De samenwerking bij dit project wordt gezien als pilot in het kader van de decentralisatie van taken van het Rijk naar provincies.

Het projectteam van RWS dat de integrale aanbesteding van de planuitwerking, het Rijksinpassingsplan en het bijbehorend MER had voorbereid, bleef actief. Dit projectteam is uitgebreid met medewerkers van de provincie en de gemeente en heeft het plan van aanpak bij de intentieovereenkomst voorbereid.

In formele zin was de provincie verantwoordelijk voor het vaststellen van het inpassingsplan en nam de minister besluiten over het project inclusief de financiën. Het Ministerie bekostigt de aanleg van de Overnachtingshaven. De gemeente Rijnwaarden is betrokken om lokale belangen in de lokatie-afweging en lokatie-uitwerking mee te

kunnen nemen. Uit de interviews blijkt dat de communicatie vanuit het projectteam werd verzorgd en niet door vertegenwoordigers van de afzonderlijke overheden.

Projectorganisatie

De projectorganisatie is in hoofdlijnen ingericht op basis van de principes van het integraal projectmanagement-model van RWS (IPM)¹⁷. Kern van de projectorganisatie is het projectteam dat is opgebouwd uit vijf rolhouders: projectmanager, manager projectbeheersing, technisch manager, contractmanager en omgevingsmanager. Het projectteam is aangevuld met een manager Natuur en tijdelijk aangevuld met een manager coördinatie tijdens het gecoördineerde planproces.

De projectmanager (projectleider) en de omgevingsmanager waren provinciale medewerkers. Uit interviews bleek dat de projectleider vooraf heeft aangegeven dat burgerparticipatie belangrijk is en dat hij speelruimte wilde om daar invulling aan te geven. Zijn motivatie en persoonlijke eigenschappen waren een van de redenen om hem aan te stellen als projectleider. Door de geïnterviewden is aangegeven dat het project veel tijdsinzet heeft gekost, om te komen tot een kwalitatief goed proces. In het plan van aanpak is voor iedere functie een werkpakket opgenomen, waaronder de omgevingsmanager. De omgevingsmanager is o.a. verantwoordelijk voor de communicatie, de analyse van de projectomgeving en de participatie.

De stuurgroep bestaat uit drie vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties. Namens de provincie nam een gedeputeerde de rol als voorzitter op zich. De stuurgroep had o.a. als taken:

- onderlinge afstemming bij de planuitwerking, ter voorbereiding van de realisering van de overnachtingshavens;
- besluitvorming voor te bereiden en waar nodig bestuurlijk te ondersteunen;
- zich gezamenlijk in te spannen om de medewerking van andere partijen te krijgen.

Op 9 maart 2012 heeft een eerste bestuurlijk overleg plaatsgevonden waarin de deelname van gemeente Rijnwaarden en de provincie aan het projectteam en de stuurgroep werd vastgelegd.

¹⁷ Provincie Gelderland (2014), Plan van aanpak Overnachtingshaven Lobith, bijlage bij Voorhangprocedure Samenwerkingsovereenkomst Overnachtingshaven Lobith (PS2014/436)

3.2 Besluitvorming en participatieproces

Normen

- De burgerparticipatie is binnen de provinciale doelen en kaders vormgegeven.

Bevindingen Overnachtingshaven Lobith

- Het inpassingsplan is binnen het wettelijke kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb voorbereid. De terinzagelegging van het inpassingsplan en de benodigde vergunningen is gecoördineerd gebeurd.
- Er is een specifieke aanpak ontwikkeld en uitgevoerd voor de participatie van burgers bij de planvorming voor de overnachtingshaven.
- In de fasen voor de locatiekeuze en het voorbereiden van het inpassingsplan zijn burgers betrokken de planvorming. Het niveau van burgerparticipatie verschilde per fase.
- PS is betrokken bij het besluitvormingsproces omdat zij verantwoordelijk is voor het vaststellen van het provinciaal inpassingsplan voor de overnachtingshaven. Daarnaast is PS door GS actief geïnformeerd over de samenwerking met Rijkswaterstaat en de gemeente Rijnwaarden. Informatie over het proces vond plaats via statenbrieven en de mededelingenbrieven van GS.

In deze paragraaf beschrijven we de besluitvorming voor de Overnachtingshaven Lobith en de belangrijkste participatiemethoden die in verschillende fasen van de besluitvorming zijn ingezet. Daarna wordt beschreven hoe PS geïnformeerd is over het participatieproces.

3.2.1 Besluitvorming en participatie

De beschrijving van de besluitvorming start op het moment dat aangetoond was dat er geen alternatieven voorhanden zijn voor een locatie in de gemeente Rijnwaarden. Voor het realiseren van het inpassingsplan voor de Overnachtingshaven Lobith is de voorbereidings- en vaststellingsprocedure uit de Wet Ruimtelijke Ordening gevolgd. In figuur 6 zijn de belangrijkste stappen uit het besluitvormingsproces weergegeven.

Figuur 6: Schematische weergave belangrijke besluiten in het besluitvormingsproces



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Voor de wettelijke inspraak voor het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd (zie paragraaf 2.1.1). Dat betekent dat de provinciale inspraakverordening niet van toepassing is op de besluitvorming (zie paragraaf 2.1.2).

Verder is van belang dat voor het project een coördinatiebesluit geldt dat door PS is vastgesteld¹⁸. Dit maakt een gecoördineerde terinzagelegging van het inpassingsplan met de ontwerpbesluiten van de vergunningaanvragen en een gecombineerde beroepsprocedure mogelijk.

Het participatieproces beschrijven we aan de hand van de verschillende fases van het project. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de formeel vereiste inspraak op basis van wettelijke bepalingen en de bovenwettelijke inspraak.

In tabel 1 is een samenvatting opgenomen van het participatieproces per fase in de besluitvorming.

Tabel 1: Samenvatting participatieproces Overnachtingshaven Lobith

Fase	Wettelijke inspraak	Bovenwettelijke inspraak
1. Verkenningfase intentieovereenkomst (20 december 2012)	Reikwijdte en detailniveau MER inspraakprocedure	Informatiebijeenkomst in gemeentehuis Rijnwaarden
2. Voorlopige locatiekeuze (november-december 2013)	-	Presentatie januari 2014 door stuurgroep keuze voorkeurslocatie in gemeentehuis Rijnwaarden. Aanwezigen: direct omwonenden van de locatie, inwoners van Rijnwaarden, schippers en politici.

¹⁸ Provincie Gelderland (2014), Coördinatie vergunningen Overnachtingshaven Lobith (PS2014-431)

3. Voorontwerp-inpassingsplan (Publicatie 23 juni 2015)	Bro-procedure; wettelijke adviseurs reageren op het voorontwerp. Daarnaast heeft in augustus 2015 heeft ook Bedrijvenkring Spijksedijk een reactie ingediend.	<ul style="list-style-type: none"> -Inventarisatie wensen met omwonenden in Spijk en Tuindorp, lokale ondernemingen, diverse instanties (juni-september 2014). -Excursie overnachtingshaven IJzendoorn -Deelname betrokkenen aan ontwerprondes (september-oktober 2014). - Scheepvaartsimulatie (november 2014) -Inloopavond over het voorontwerp-inpassingsplan. Tijdens de inloopavond mogelijkheid tot indienen reactieformulier (juli 2015)
4. Ontwerp-inpassingsplan (Vaststelling GS 1 december 2015)	Ontwerp heeft tot en met 27 januari 2016 ter inzage gelegen. Er zijn 11 zienswijzen ingediend.	<ul style="list-style-type: none"> -Gesprek betrokkenen t.b.v. optimalisatie voorkeursvariant Overnachtingshaven Spijk (augustus 2015). -Tijdens een bezoek op 28 september 2015 van de minister aan de Beijenwaard sprak zij met belanghebbenden. -Hoorzitting op 8 juni 2016 in het dorpshuis van Spijk van Statencommissie RLW over het ontwerp-inpassingsplan.
5. Vaststelling inpassingsplan (Vaststelling PS 29 juni 2016)	Het inpassingsplan en de vergunningen lagen van donderdag 7 juli 2016 tot en met donderdag 18 augustus 2016 ter inzage. Er zijn 4 beroepen ingesteld.	-
6. Realisatie PS besloten de vervroegde uitvoering Tuindorp voor te financieren (januari 2015). De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft de projectbeslissing genomen (december 2016)	-	De omwonenden zijn geïnformeerd over de uitvoering van de overnachtingshaven bij Tuindorp.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Hieronder is per fase een beschrijving gegeven van de besluitvorming en de inspraak.

Fase 1 verkenning locaties

Besluitvorming

Op 20 december 2012 is een intentieovereenkomst gesloten tussen het Rijk, de gemeente Rijnwaarden en de provincie om te komen tot een inpassingsplan voor een nieuwe overnachtingshaven. Daarvoor werden op dat moment drie locaties geschikt geacht. Aanvankelijk was het idee om de bestaande overnachtingshaven Tuindorp met 25 ligplaatsen te vervangen door een nieuwe haven met 70 ligplaatsen voor grotere schepen. In de verkenningsfase is een gecombineerd plan- en projectMER opgesteld en op 7 mei 2013 door het college van GS vastgesteld. In de gecombineerde plan- en projectMER zijn de locaties Oude Waal, Bijland en Beijenwaard in een MER onderzocht. Binnen deze locaties zijn 11 alternatieven uitgewerkt, waarbij ook het behoud van de bestaande overnachtingshaven bij Tuindorp in combinatie met een overnachtingshaven op één van de drie locaties in beeld is gebracht.

Formele, wettelijke inspraak

Van 20 december 2012 t/m 30 januari 2013 lag de notitie reikwijdte en detailniveau ter inzage. In de notitie staat welke onderwerpen behandeld dienen te worden in de M.E.R. (Milieueffectrapportage) en met welke diepgang. De Commissie M.E.R. heeft advies over de reikwijdte en detailniveau uitgebracht op 21 februari 2013. De commissie heeft kennis genomen van 19 zienswijzen. De commissie heeft deze, voor zover relevant voor de M.E.R. in haar advies verwerkt.

Bovenwettelijke inspraak

Op 17 januari 2013 hebben de drie samenwerkende partijen een informatieavond gehouden in het gemeentehuis van Rijnwaarden.

Op 12 september 2013 bracht de Commissaris van de Koningin een werkbezoek aan gemeente Rijnwaarden en is op verzoek van de gemeenteraad de overnachtingshaven op de agenda geplaatst.

Op 18 september 2013 is een (gecombineerde) Staten- en Raadsexkursie gehouden.

Fase 2 voorlopige locatiekeuze

Besluitvorming

Op basis van de onderzoeken die zijn uitgevoerd in de verkenningsfase, heeft de stuurgroep op 16 december 2013 een voorlopige voorkeur uitgesproken voor de locatie Beijenwaard buitendijks nabij Spijk in combinatie met de modernisering van de bestaande, maar verouderde, overnachtingshaven Tuindorp nabij Tolkamer. Op 7 november 2013 presenteerde het projectteam het locatieonderzoek naar de voorkeurslocatie voor de overnachtingshaven. De resultaten van het onderzoek bieden de onderbouwing voor de voorlopige locatiekeuze en is vastgelegd in een Statenbrief¹⁹. In juli 2014 heeft de minister een Voorkeursbeslissing (MIRT 2-besluit) genomen. De samenwerkende partijen (de provincie, het Rijk en gemeente Rijnwaarden) hebben de voorkeurslocatie in juli 2014 vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Hierin zijn bovendien afspraken gemaakt over de uitwerking van de voorkeurslocatie in een

¹⁹ Provincie Gelderland (2014), *Voorlopige locatiekeuze Overnachtingshaven Lobith (PS2014-21)*

provinciaal inpassingsplan met bijbehorende Plan- en ProjectMER en plandragende vergunningen. Samen is onderzoek gedaan naar de exacte verdeling van de ligplaatsen, het ontwerp en de inpassing van de nieuwe haven.

Formele, wettelijke inspraak

In deze fase was er geen wettelijke inspraak.

Bovenwettelijke inspraak

Op 21 januari 2014 heeft de stuurgroep haar keuze voor de voorkeurslocatie toegelicht tijdens een informatiebijeenkomst in het gemeentehuis van Rijnwaarden. De bijeenkomst is bezocht door onder meer direct omwonenden van de locatie, inwoners van Rijnwaarden, schippers en lokale politici. Hoewel de voorlopige locatiekeuze niet openstaat voor bezwaar en beroep, is aan PS gemeld dat de stuurgroep de reacties van aanwezigen tijdens de informatieavond wel meeneemt in haar besluitvorming.

Fase 3 voorontwerp-inpassingsplan

Besluitvorming

In de deze fase vindt de uitwerking plaats van de voorkeurslocatie naar het detailniveau voor een inpassingsplan en vier plandragende vergunningen. Dat zijn vergunningen in het kader van de Waterwet, de Ontgrondingenwet en de Natuurbeschermingswet 1998 en een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet. Deze vergunningen kunnen van invloed zijn op het inpassingsplan en geven meer garantie voor de haalbaarheid van het project.

In deze fase is onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de bestaande overnachtingshaven in Tuindorp eerder te moderniseren. Op grond van dit onderzoek dat in oktober 2014 is uitgevoerd, hebben de gemeente, provincie en Rijk besloten de contractvoorbereiding alvast te starten, vooruitlopend op de vaststelling van het inpassingsplan en het MIRT 3-besluit van de Minister.

Voor de aanleg van de nieuwe overnachtingshaven Spijk en de modernisering van de bestaande overnachtingshaven Tuindorp wordt de procedure van het provinciaal inpassingsplan doorlopen. Op 23 juni 2015 hebben GS het voorontwerp-inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith gepubliceerd.

Formele, wettelijke inspraak

In de zomer van 2015 heeft het Bro-vooroverleg²⁰ plaatsgevonden. Het doel van het Bro-overleg is om betrokken instanties in de gelegenheid te stellen om kennis te nemen van het voorontwerp-inpassingsplan en hier vanuit hun taakstelling en expertise op te reageren. Het gevolg hiervan kan zijn dat bepaalde onderwerpen nader moeten worden onderzocht of dat aanpassing in het ontwerp-inpassingsplan nodig is. Mede-overheden, het drinkwaterbedrijf Vitens en de Gasunie zijn uitgenodigd om te reageren op het voorontwerp-inpassingsplan. Het Bro-overleg is ook gebruikt als het formele moment om de gemeenteraad van Rijnwaarden te horen²¹. Deze verplichting is onderdeel van de procedure om te komen tot vaststelling van een provinciaal inpassingsplan. Naast de

²⁰ Als bedoeld in art. 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit besluit regelt o.a. het horen van wettelijke adviseurs.

²¹ als bedoeld in artikel 3.26 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

instanties die om advies zijn gevraagd heeft op 3 augustus 2015 ook de Bedrijvenkring Spijksedijk een reactie ingediend over het voorontwerp-inpassingsplan.

Bovenwettelijke inspraak

Tijdens het ontwerpproces is er met verschillende partijen gesproken over hun wensen, waaronder de omwonenden in Spijk en Tuindorp, lokale ondernemingen, de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden en Koninklijke Schuttevaer.

In de verkenningsfase is door de dorpsraad Actief Spijk bij de provincie duidelijk gemaakt dat zij als volwaardig gesprekspartner meegenomen wilden worden. Op het initiatief van Actief Spijk is er groep van 15 à 20 personen met verschillende achtergronden samengesteld om er voor te zorgen dat er een bredere vertegenwoordiging van het dorp zou zijn. Met deze groep is in de fase van het ontwerpen van het inpassingsplan in meerdere rondes gesproken over alle wensen en zorgen ten aanzien van het ontwerp. Ter voorbereiding op de versnelde uitvoering van de Overnachtingshaven bij Tuindorp is met stakeholders bij Tuindorp een vergelijkbaar proces doorlopen. De provincie heeft met stakeholders gesproken over de plannen voor het opwaarderen van de overnachtingshaven Tuindorp. De groep bestond uit bewoners van Tuindorp, waaronder enkele oud-schippers. De wensen van de groep uit Tuindorp zijn ook schriftelijk vastgelegd en teruggekoppeld. Gespreksonderwerpen waren o.a. de locatie van de radarmast, kunst en de aanleg van een speelplaats.

Met beide groepen is op meerdere momenten gesproken. De wensen en zorgen van Actief Spijk en de stakeholders bij Tuindorp zijn verwerkt in de registratie van het klanten- en systeemeisen²².

32

Om een beeld te krijgen van hoe een nieuwe overnachtingshaven ingericht zou kunnen worden, organiseerde de provincie voor bewoners uit Tuindorp en Spijk een excursie naar de bestaande overnachtingshaven IJzendoorn. Vanaf het begin heeft de groep wensen aangegeven (waaronder een fietspad en groen) en zorgen geuit over overlast. Alle voor- en tegenstanders zijn vertegenwoordigd en alle geluiden zijn doorgegeven aan de provincie, waaronder: waardevermindering, wateroverlast in kelders, verlies van agrarische grond etc. De groep was niet bedoeld voor de persoonlijke belangen van individuen. Belanghebbenden hadden de mogelijkheid om op eigen naam een zienswijze in te dienen.

In het gemeentehuis van Rijnwaarden werd een scheepvaartsimulatie gehouden die voor iedere belangstellende was bij te wonen. Daarbij simuleerde een schipper het in- en uitvaren van een schip bij de overnachtingshaven.

Op 7 juli 2015 was in het gemeentehuis van Rijnwaarden een inloopavond over het project Overnachtingshaven Lobith. De avond stond in het teken van het voorontwerp-inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith. De omgeving is uitgenodigd door middel van een publicatie in huis-aan-huisblad Rijnwaarden Post, een publicatie op de websites van gemeente Rijnwaarden, provincie en Rijkswaterstaat, posters in het gemeentehuis en de

²² Het werken met klanten- en systeemeisen is onderdeel van de methode System Engineering waar Rijkswaterstaat mee werkt. Bij System Engineering wordt informatie over klanteneisen, ontwerpafwegingen en gemaakte keuzes goed opgeslagen om miscommunicatie te voorkomen. Klanteisen zijn behoeften, randvoorwaarden en eisen aan een bepaald project.

buurthuizen in Spijk en Tuindorp en via Twitter. Uiteindelijk brachten ongeveer 70 belangstellenden een bezoek aan het gemeentehuis. De inloopavond had het karakter van een informatiemarkt. Mensen konden bij twee stands informatie ophalen en vragen stellen over het voorontwerp-inpassingsplan en onderliggend referentieontwerp. Daarnaast gaf de projectmanager een presentatie over de totstandkoming van het referentieontwerp en de optimalisaties die nog moesten worden uitgevoerd in de periode tussen voorontwerp-inpassingsplan en ontwerp-inpassingsplan. Geïnteresseerden konden deze presentatie bijwonen. Tijdens de inloopavond kon men een reactieformulier indienen. Hiervan is door een vier aanwezigen gebruik gemaakt.

Fase 4 ontwerp-inpassingsplan

Besluitvorming

In deze fase hebben GS op 1 december 2015 het ontwerp-inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith vastgesteld. Alle betrokken overheden hebben ontwerp-besluiten genomen over de aangevraagde plandragende vergunningen.

Formele, wettelijke inspraak

Het provinciaal inpassingsplan met bijbehorende (gecombineerde) plan- en projectMER heeft samen met de plandragende ontwerpbesluiten (de ontwerpvergunning) ter inzage gelegen van 17 december 2015 tot en met 27 januari 2016. Op deze besluiten is de coördinatie-regeling van de Wet ruimtelijke ordening toegepast. Het inpassingsplan en de plandragende vergunningen zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt²³. Het inpassingsplan vervangt de vigerende bestemmingsplannen. De terinzagelegging van alle ontwerpbesluiten en het opstellen van de zienswijzennota is uitgevoerd door GS, mede namens de betrokken bevoegde gezagen voor de aangevraagde vergunningen. In totaal hebben 11 personen en instanties zienswijzen ingediend.

Bovenwettelijke inspraak

In augustus 2015 heeft er een gesprek plaatsgevonden met omwonenden over het optimaliseren van het plan voor de overnachtingshaven bij Spijk.

Op 28 september 2015 heeft de minister van I&M een bezoek gebracht aan het project Overnachtingshaven Lobith. Zij sprak met de bewoners van de Beijenwaard, met omwonenden uit Spijk en Tuindorp, met de grondeigenaren van de Beijenwaard en met de schippers over de komst van de overnachtingshaven Spijk en de modernisering van de Overnachtingshaven Tuindorp.

Op 8 juni 2016 heeft er een hoorzitting van de Commissie Ruimtelijke Ordening Landelijk Gebied en Wonen (RLW) plaatsgevonden in Spijk over de reactie van GS op de zienswijze op het ontwerp-inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith. De aanwezigen konden hun mening geven daarover. De elf indieners van zienswijzen hebben hiervoor een persoonlijke uitnodiging ontvangen. De hoorzitting was in het dorps huis van Spijk. 8 statenleden van 8 verschillende fracties waren bij de hoorzitting aanwezig²⁴.

²³ Procedure volgens art. 3.33, eerste lid onder b Wro

²⁴ Provincie Gelderland (2016), Vastgesteld verslag hoorzitting (PS/2016/452)

Fase 5 inpassingsplan en vergunningen

Besluitvorming

PS hebben het provinciaal inpassingsplan op 29 juni 2016 vastgesteld. Daarnaast hebben betrokken overheden een definitief besluit genomen over de aangevraagde vergunningen en de realisatie-overeenkomst van de betrokken partijen.

Formele, wettelijke inspraak

Het inpassingsplan en de vergunningen lagen van donderdag 7 juli 2016 tot en met donderdag 18 augustus 2016 ter inzage. Het inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith heeft samen met vier plandragende vergunningen ter inzage gelegen ten behoeve van de beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tijdens de terinzagelegging zijn vier beroepen ingesteld. Door de provincie en de betrokken bevoegde gezagen is een verweerschrift opgesteld en ingediend. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak heeft op verzoek van de Raad van State een advies uitgebracht over de ingestelde beroepen. De zitting bij de Raad van State heeft plaats gevonden op 9 februari 2017. De uitspraak van de rechter is uitgesteld vanwege de vragen die aan het Europese Hof van Justitie zijn gesteld over de Programmatische Aanpak Stikstof. Een uitspraak wordt pas in 2018 verwacht.

Bovenwettelijke inspraak

In deze fase vindt geen bovenwettelijke inspraak plaats. Informatie over het vastgestelde inpassingsplan is op de website van de provincie en Rijkswaterstaat beschikbaar: www.gelderland.nl/overnachtingshaven en <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/projectenoverzicht/waal-modernisering-overnachtingshaven-lobith/index.aspx>

Fase 6 realisatiefase

Besluitvorming

In de Samenwerkingsovereenkomst Overnachtingshaven Lobith²⁵ is opgenomen dat de samenwerkende partijen overwegen om een vroege start te maken met de modernisering van Tuindorp. De modernisering van de ligplaatsen in Tuindorp past binnen de kaders van het vigerende bestemmingsplan. De start van de realisatie is daarmee, in tegenstelling tot de overnachtingshaven bij Spijk, niet afhankelijk van afronding van de vaststelling provinciaal inpassingsplan. PS hebben op 28 januari 2015 besloten om de vervroegde uitvoering mogelijk te maken door deze voor te financieren²⁶. Rijkswaterstaat heeft op 4 september 2017 de eerste twee steigers geopend in aanwezigheid van burgers, gemeente en provincie. De speelvoorzieningen zijn inmiddels aangelegd.

De minister van I&M heeft voor de nieuwe overnachtingshaven bij Spijk medio december 2016 de projectbeslissing genomen. De minister neemt deze beslissing omdat het Rijk het project financiert. Na vaststelling van het inpassingsplan en verlening van de

²⁵ Voorhangprocedure Samenwerkingsovereenkomst Overnachtingshaven Lobith (bijlage o.a: Plan van aanpak Overnachtingshaven Lobith) (PS2014/436)

²⁶ Provincie Gelderland (2014), Voorfinanciering Overnachtingshaven Lobith t.b.v. vervroegen moderniseringTuindorp (PS2014-1001)

belangrijkste vergunningen sluiten Rijk, provincie en gemeente een realisatieovereenkomst. Hiermee gaat het project over van de planvormingsfase naar de realisatiefase. In deze fase is RWS Oost-Nederland de trekker van het project. Provincie Gelderland en gemeente Rijnwaarden blijven in de uitvoeringsfase betrokken via een bestuurlijke begeleidingsgroep.

Formele, wettelijke inspraak

In deze fase vindt geen wettelijke inspraak plaats.

Bovenwettelijke inspraak

Over de (vervroegde) uitvoering van de ligplaatsen bij Tuindorp is de omgeving geïnformeerd.

3.2.2 Niveau burgerparticipatie

De rollen die de burger kan spelen bij de besluitvorming kan vertaald worden naar niveaus van participatie op de participatieladder (zie paragraaf 1.2.1). Voor het participatieproces heeft de Rekenkamer per fase het niveau van participatie bepaald zoals het proces in de praktijk is verlopen. Daarbij is gebruik gemaakt van de begrippen die zijn gebruikt in figuur 1.

In tabel 2 is per fase aangegeven op welk niveau de participatie heeft plaatsgevonden. Voor de fase van realisatie is geen typering opgenomen omdat die fase nog gaande is.

Tabel 2: Niveau participatie per fase

Fase	Niveau participatie ²⁷
Verkenning	raadplegen
Voorlopige locatiekeuze	informereren
Voorontwerp-inpassingsplan	adviseren
Ontwerp-inpassingsplan	adviseren
Vaststelling inpassingsplan	informereren
Realisatie	-

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Tijdens de verkenningfase is een informatieavond gehouden en is de notitie reikwijdte en detailniveau ter inzage gelegd. Burgers werden daarmee geraadpleegd over de onderwerpen en diepgang van het onderzoek naar milieu-effecten.

In de fase van de voorlopige locatiekeuze heeft de stuurgroep de keuze voor de voorkeurslocatie toegelicht tijdens een informatiebijeenkomst.

²⁷ Een korte beschrijving van de niveaus van participatie staat in figuur 1 in paragraaf 1.2.2.

In de fasen waarin het voorontwerp- en ontwerpinpassingsplan werd gemaakt is het niveau van participatie van burgers het hoogst. Er wordt in deze fasen intensief met bewoners gesproken. Gezien de manier waarop de ideeën van burgers werden vertaald naar klanteisen voor de overnachtingshaven, speelden deze ideeën een volwaardige rol. De politiek verbond zich niet bij voorbaat aan de resultaten. Zij namen eigenstandig een besluit over het inpassingsplan. In de reactienota bij het voorontwerp-inpassingsplan zijn argumenten gegeven om af te wijken van ingebrachte ideeën (zie ook paragraaf 3.5.2). Over het vaststellen van het inpassingsplan zijn betrokkenen geïnformeerd.

3.2.3 Informatievoorziening aan PS

PS hebben besluiten moeten nemen over de notitie Reikwijdte en detailniveau voor de m.e.r., het definitieve inpassingsplan, de voorfinanciering voor de vervroegde uitvoering van de overnachtingshaven bij Tuindorp en het gecoördineerd ter inzage leggen van het inpassingsplan en de plandragende vergunningen²⁸.

Daarnaast zijn PS bij de besluitvorming van GS op de volgende momenten betrokken:

- GS hebben in december 2011 laten weten, positief tegenover het verzoek van de minister te staan om de overnachtingshaven met een provinciaal inpassingsplan mogelijk te maken. Op hetzelfde moment hebben GS de PS geïnformeerd over het starten met de voorbereiding van een provinciaal inpassingsplan²⁹.
- Over de voorlopige locatiekeuze zijn PS schriftelijk geïnformeerd met een statenbrief³⁰. Het voorstel voor een locatiekeuze is aan PS in een gecombineerde bijeenkomst met de gemeenteraad gepresenteerd op 21 januari 2014. In de brief staat dat, hoewel de voorlopige locatiekeuze niet openstaat voor bezwaar en beroep, de stuurgroep (bestaande uit Rijk, provincie, gemeente) de reacties van de aanwezigen tijdens de informatieavond wel meeneemt in haar besluitvorming. Voor de informatieavond zijn omwonenden uitgenodigd.
- Op 25 februari 2014 hebben GS per brief³¹ PS geïnformeerd over de opbrengst van de informatieavond en de brief van het Ministerie van EZ over de vergunbaarheid van de Overnachtingshaven Lobith in het kader van de Natuurbeschermingswet. Tevens wordt de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeentebestuur van Rijnwaarden, GS van Gelderland en de minister van I&M aangekondigd.
- Via de voorhangprocedure (wensen en bedenkingen) zijn PS in mei 2014 betrokken bij de samenwerkingsovereenkomst³².

Tot slot zijn PS via diverse mededelingenbrieven van GS geïnformeerd.

²⁸ Op grond van artikel 167, vierde lid van de Provinciewet, alle benodigde besluiten worden gelijktijdig voorbereid en ter inzage gelegd.

²⁹ Provincie Gelderland (2014), Plan van aanpak Overnachtingshaven Lobith, bijlage bij Voorhangprocedure Samenwerkingsovereenkomst Overnachtingshaven Lobith (PS2014/436)

³⁰ Provincie Gelderland (2014), Voorlopige locatiekeuze Overnachtingshaven Lobith (PS2014/21)

³¹ Provincie Gelderland (2014), Brief van Ministerie EZ over vergunbaarheid NB-wet Overnachtingshaven Lobith (PS2014/154)

³² Provincie Gelderland (2014), Voorhangprocedure Samenwerkingsovereenkomst Overnachtingshaven Lobith (PS2014/436)

3.3 Gemaakte afwegingen

Normen

- De provincie motiveert of en zo ja hoe burgers worden betrokken bij beleids- en besluitvorming.
- Er is, voordat het participatietraject van start gaat, bepaald welke rol de burger krijgt: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren.
- Het participatieproces is door de provincie zorgvuldig vormgegeven. Dit betekent dat expliciet is gemaakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de besluitvorming betreft;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht;
 - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken.

Bevindingen Overnachtingshaven Lobith

- In het plan van aanpak is gemotiveerd of burgers betrokken worden en kunnen meedenken voorafgaand aan de besluitvorming.
- Expliciet is gemaakt dat burgers mochten meedoen en meedenken. De keuze om het project als gebiedsontwikkeling te beschouwen en niet uitsluitend als infrastructureel project heeft de mogelijkheden om de inbreng van burgers mee te nemen, verruimd.
- Het participatieproces is, al werkende, in de projectgroep (provincie, gemeente, Rijkswaterstaat) vormgegeven. Bij de vormgeving van het participatieproces is:
 - zowel in de verkenningsfase als en in de fase waarin de voorlopige locatiekeuze bekend werd gemaakt, gecommuniceerd wat het plangebied was voor de overnachtingshaven;
 - is in het plan van aanpak beschreven wie bij de besluitvorming wordt betrokken;
 - de wijze waarop het participatieproces wordt ingericht en de manier waarop men de burger wil bereiken, is beschreven in het communicatieplan en de communicatiekalender.

In deze paragraaf gaan we in op de afwegingen die voorafgaand en tijdens het participatieproces zijn gemaakt.

3.3.1 Motivatie betrekken burgers bij besluitvorming

In het plan van aanpak voor het realiseren van het inpassingsplan staat dat de provincie er zich van bewust is dat het project emoties kan oproepen bij de lokale gemeenschap door de lange geschiedenis en door het ingrijpende karakter. In het plan van aanpak wordt aangegeven dat burgers worden betrokken bij de besluitvorming. De provincie

geeft aan dat ze van burgers en ondernemers willen weten of de aanleg van de overnachtingshaven hun belangen schaadt of juist ook mogelijkheden biedt om gezamenlijke meerwaarde te creëren. Ook wordt de intentie uitgesproken om gezamenlijk te ontwikkelen en te investeren om win-winsituaties te creëren en aantasting van belangen te vermijden.

3.3.2 Afwegingen rol van burgers bij besluitvorming

Fase 1 en 2 verkenning locaties en voorlopige locatiekeuze

Door provincie, gemeente en Rijk zijn de locaties verkend zonder de belanghebbenden daarbij actief te betrekken. In deze fase is door de provincie gekozen om de ontwikkeling van de overnachtingshaven aan te pakken als een gebiedsontwikkelingsproject. Daardoor lag de focus niet uitsluitend op de realisatie van de overnachtingshaven, maar is ruimte gecreëerd in het vervolgtraject om wensen uit het gebied mee te nemen. Door de geïnterviewden is aangegeven dat zij een verschil zien in de manier waarop RWS bij dit type projecten omgaat met burgers en hoe de provincie dat doet. Bij RWS ligt de nadruk sterk op kostenbeheersing. Aanvullende maatregelen passen daar vaak niet in. Dat uitte zich bijvoorbeeld in een bijeenkomst met omwonenden waarbij de Hoofd Ingenieur Directeur van RWS de boot afhiel, maar de gedeputeerde bereid was wensen van omwonenden te betrekken in het project. (Financiële) ruimte voor extra wensen was een moeilijk punt voor RWS. In de samenwerkingsovereenkomst is geregeld wie voor welke kosten aan de lat staat bij het inwilligen van extra wensen die niet direct verbonden zijn aan het realiseren van de Overnachtingshaven.

Fase 3 en 4 (voor)ontwerp-inpassingsplan

Voor de fasen 3 en 4 (de fasen om te komen tot een provinciaal inpassingsplan) is in het plan van aanpak bij de samenwerkingsovereenkomst expliciet gemaakt welke rol burgers krijgen.

In het plan van aanpak is de volgende rolverdeling opgenomen:

- De stakeholders die meebeslissen zijn uitsluitend overheden: gemeente Rijnwaarden, provincie Gelderland, RWS, Ministerie EZ, Dienst Regelingen en Waterschap Rijn en IJssel.
- De stakeholders die meedoen/meedenken zijn in twee groepen verdeeld. Een groep die belang heeft bij de locatie Beijenwaard en een groep die belang heeft bij de Modernisering Tuindorp. Van deze groepen wil men weten of de aanleg van de overnachtingshaven hun belangen schaadt of juist ook mogelijkheden biedt om gezamenlijke meerwaarde te creëren.
- De stakeholders die “meeweten” is het algemene publiek. Zij worden via communicatiekanalen geïnformeerd.

In het communicatieplan³³ is de rolverdeling verder uitgewerkt.

³³ Provincie Gelderland (maart 2015), Communicatieplan MIRT/3 fase Overnachtingshaven Lobith

Fase 5 vaststelling inpassingsplan

Belanghebbenden hebben in deze fase geen rol, anders dan dat ze beroep kunnen instellen tegen het genomen besluit.

Fase 6 realisatie

Voor deze fase is Rijkswaterstaat verantwoordelijk. Een overweging voor de voorfinanciering van de overnachtingshaven bij Tuindorp was, naast het versneld bieden van veilige ligplaatsen aan schippers, om te laten zien dat resultaten geboekt worden.

3.3.3 Afwegingen vormgeving participatieproces

Duidelijkheid over onderwerp burgerparticipatie

Over de voorlopige locatiekeuze, het opwaarderen bestaande overnachtingshaven bij Tolkamer en een nieuwe overnachtingshaven in de Beijenwaard, is op 21 januari 2014 een informatiebijeenkomst gehouden voor belangstellenden, bedrijven, de gemeenteraad van Rijnwaarden en PS. De provincie heeft in de tweede fase, voorafgaand aan het voorontwerp, duidelijk gemaakt welke locaties op het oog waren en welke waren afgevallen, waaronder recreatieplas De Bijland. De omgeving is geïnformeerd over waar de Overnachtingshaven zou komen. De locatiekeuze stond dus niet meer ter discussie.

Keuze doelgroepen

In het plan van aanpak van het projectteam voor het maken van een ontwerp van de overnachtingshaven is expliciet gemaakt wie moeten worden betrokken. Voor de ontwerpfase is de stakeholderanalyse geactualiseerd zodat die past bij de voorkeurslocatie. De stakeholders die volgens het plan van aanpak meedoen/meedenken zijn in twee groepen verdeeld. Een groep die belang heeft bij de locatie Beijenwaard en een groep die belang heeft bij de Modernisering Tuindorp.

Groep Beijenwaard

- Inwoners Spijk via Stichting Actief Spijk
- Bewoners die vanuit hun huis uitzicht hebben op de locatie aan Spijksedijk en Ameidsedam
- Schuttevaer
- Wezendonk (eigenaar laad en loswal Beijenwaard)
- Grondbezitters in Beijenwaard (Kraaijvanger, Wezendonk, Boskalis, Moser-Weiss)
- Pieterpad, vereniging voor wandelpaden
- Bedrijvenkring Spijksedijk (ook vanuit bestemmingsplan Spijksedijk)
- LTO / individuele agrariërs achter de Spijksedijk

Groep Modernisering Tuindorp

- K3Delta (eigenaar laad en loswal Tuindorp)
- Inwoners Tuindorp via de Bewonersvereniging Tuindorp
- Firma Markerink (gebruik steigers)
- Bewoners aan de haven
- DLG: Rijnwaardense uiterwaarden
- Eigenaren die langs de haven moeten rijden: camping, Swaenebloem, Steenfabriek
- Exploitant van de Bijlandse Plas

In het communicatieplan³⁴ is een uitwerking gemaakt waarbij de stakeholders en hun rollen zijn beschreven. Voor het onderzoek is van belang hoe de stakeholders in de praktijk zijn betrokken. De stakeholders die mochten meedoen en meedenken zijn inderdaad in twee groepen verdeeld. Er zijn gesprekken gevoerd met een groep bewoners uit Tuindorp en met een groep bewoners van Spijk over hun wensen.

Inrichting participatieproces

In het plan van aanpak wordt aangegeven wat de formele wettelijke inspraakmomenten zijn en er wordt aangegeven dat er een informatieavond wordt georganiseerd na de publicatie van het voorontwerp. Tevens is in het plan van aanpak opgenomen dat er verder gesprekken en onderhandelingen worden gevoerd met de grondeigenaren en gebruikers in het plangebied van de voorkeurslocatie. Als argument hiervoor wordt gegeven dat dit een belangrijk advies is van de commissie Elverding.³⁵

In de communicatiekalender, die als bijlage bij het communicatieplan hoort, is wel aangegeven hoe het participatieproces is ingericht. In de communicatiekalender staat beschreven welke activiteiten er op welke datum worden georganiseerd, voor welke doelgroepen de activiteit is bedoeld en wat de communicatieboodschap bij de betreffende activiteit is.

Uit interviews bleek dat in de projectgroep (provincie, gemeente en RWS) is gesproken over hoe de omgeving betrokken moest worden en dat er geen vast stramien lag voor burgerparticipatie. Dat was volgens de geïnterviewden een bewuste keuze omdat zo ruimte ontstaat voor flexibiliteit voor het inspelen op de situatie.

Wijze bereiken burgers

In het plan van aanpak is een communicatieparagraaf opgenomen. Daarin wordt aangegeven dat er een communicatiekalender en -plan wordt opgesteld. In het communicatieplan³⁶ dat, door de ambtelijke opdrachtgevers is vastgesteld, zijn communicatiedoelen opgenomen. Een van de doelen is om de bewoners te informeren over de voortgang van het project en waar wenselijk en mogelijk te betrekken bij de te maken afwegingen. Het communicatieplan bevat ook een communicatiestrategie die

³⁴ Provincie Gelderland (maart 2015), *Communicatieplan MIRT/3 fase Overnachtingshaven Lobith*

³⁵ De commissie Elverding adviseert eerdere en bredere participatie van betrokkenen. Geadviseerd wordt om voorafgaand aan de planstudiefase (voordat het voorkeursbesluit wordt vastgesteld) burgers, decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven te betrekken.

³⁶ Provincie Gelderland (maart 2015), *Communicatieplan MIRT/3 fase Overnachtingshaven Lobith*

bestaat uit een kernboodschap, een beschrijving van de wettelijke verplichte communicatie, de speelruimte die er is binnen het participatietraject om het project te beïnvloeden, welke doelgroepen worden onderscheiden en welke communicatiemiddelen worden ingezet. Ten aanzien van de in te zetten communicatiemiddelen zijn uitgangspunten opgenomen, zoals het voorkomen van technisch taalgebruik, het inzetten van mondelinge en persoonlijke communicatie, realistische verwachtingenmanagement.

3.4 Zorgvuldigheid participatieproces

Normen

- De burger is tijdig en volledig geïnformeerd over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
- Burgers worden gedurende het participatietraject regelmatig geïnformeerd over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De provincie informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de provincie
- Er is een extra inspanning gedaan om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.
- Het participatieproces wordt geëvalueerd.

Bevindingen Overnachtingshaven Lobith

- Bij de betrokkenen heerst over het algemeen tevredenheid over de tijdigheid en volledigheid van de informatievoorziening.
- De inbreng van burgers wordt schriftelijk vertaald in klant- en systeemeisen. Burgers zijn geïnformeerd over hun inbreng en wat met de inbreng is gedaan.
- Over de aanwijzing van de beoogde locatie van de overnachtingshaven zijn burgers geïnformeerd. In de realisatiefase, waarvoor Rijkswaterstaat de verantwoordelijkheid draagt, lijkt de communicatie te zijn stilgevallen.
- Door de aanwezigheid van het projectteam in het gebied, de verscheidenheid in de inzet van communicatiemiddelen en participatievormen en het gecoördineerd ter inzage leggen van ontwerp-besluiten heeft de provincie zich ingespannen om alle belanghebbenden te betrekken.
- Het participatieproces is niet geëvalueerd.

In deze paragraaf gaan we in op hoe zorgvuldig is omgegaan met het participatieproces. We gaan in op de kwaliteit van de informatievoorziening, het omgaan met de inbreng van burgers en de inspanningen die gepleegd werden om burgers te bereiken.

3.4.1 Tijdigheid en volledigheid informatievoorziening

Informatieverstrekking op verschillende manieren

In de kernen Spijk en Tolkamer zijn actieve dorpsraden waarvan veel bewoners lid zijn. Deze dorpsraden speelden een rol bij het verspreiden van informatie. De dorpsraden droegen er ook aan bij dat informatieavonden goed werden bezocht. De geïnterviewden geven over het algemeen aan dat de communicatie door de provincie goed verliep en dat zij de communicatie hebben ervaren als persoonlijk en zorgvuldig. Er was een duidelijk aanspreekpunt bij de projectorganisatie. De projectmedewerkers kenden mensen bij naam, er vonden 1 op 1 gesprekken plaats en de projectleider bracht persoonlijk brieven rond.

De dorpsraden/bewonersgroepen speelden zelf ook een actieve rol bij het verspreiden van informatie via brieven en sociale media.

Onderwerp van participatie

Begin 2014, voorafgaand aan de periode waarin burgers konden participeren, is een informatiebijeenkomst geweest waar de voorlopige locatiekeuze is toegelicht. Voor de omgeving was toen duidelijk dat de locatie Beijenwaard buitendijks in combinatie met de modernisering van de bestaande overnachtingshaven Tuindorp zou worden uitgewerkt.

Rol van de burger

Aan deelnemers aan de ontwerprondes is duidelijk gemaakt dat zij wensen konden inbrengen, maar dat er veel wensen en belangen zijn waarmee rekening gehouden moet worden en dat er keuzes gemaakt moesten worden door de provincie. Volgens de geïnterviewden was duidelijk hoeveel ruimte er is voor de inbreng van burgers.

Vorm participatieproces

Belanghebbenden werden goed meegenomen in het proces en genoeg op de hoogte gehouden over de procedures. Geïnterviewden geven aan dat bij elke nieuwe stap in het proces er weer een informatiebijeenkomst was.

Effecten verloop projectorganisatie

Uit de interviews bleek dat de wisselingen in de bezetting van de projectgroep groot was bij alle drie partners. De ambtelijk opdrachtgever en de projectleider zijn de enigen die gedurende het hele project van verkenning tot en met het provinciaal inpassingsplan betrokken zijn geweest. Door de geïnterviewden is aangegeven dat continuïteit in een projectorganisatie belangrijk wordt gevonden, maar doordat er een stabiele factor was in de persoon van de projectleider heeft het op het participatieproces geen invloed gehad.

3.4.2 Terugkoppeling inbreng

In het plan van aanpak is als uitgangspunt opgenomen dat klanteisen (waaronder de wensen van omwonenden) en systeemeisen voor de overnachtingshaven worden vastgelegd en teruggekoppeld. Uit documentatie³⁷ blijkt dat dit in de praktijk is toegepast in de fase na het vaststellen van het voorontwerp-inpassingsplan. We hebben op basis van documenten gezien dat de wensen die tijdens de bewonersavonden zijn geuit, zijn vastgelegd in een verslag. In de documenten wordt teruggekoppeld aan de bewoners welke wensen wel of niet ingewilligd kunnen worden. De reactie op de wensen van bewoners is ingedeeld in vier categorieën:

1. Gehonoreerd: de klanteis wordt als eis meegegeven aan het ontwerp.
2. Voorwaardelijk gehonoreerd: de eis wordt niet afgewezen, maar er is een van de volgende aanvullende acties nodig voordat de eis kan worden opgenomen in het ontwerp: 1). De eis moet worden aangescherpt in overleg met degene die de eis

³⁷ Emailberichten projectorganisatie terugkoppeling klanteisen bewoners en verslagen bewonersavonden

heeft ingebracht, en/of: 2). In het ontwerp moet worden onderzocht of datgene wat wordt geëist ook daadwerkelijk mogelijk is, voordat de eis definitief beoordeeld kan worden. In een volgende ontwerpronde wordt dan op basis van de aanvullende informatie bepaald of de eis wel of niet gehonoreerd kan worden.

3. Niet gehonoreerd: de eis wordt niet meegenomen in het ontwerp. Degene die de klanteis heeft ingebracht krijgt wel de mogelijkheid de eis aan te passen, indien gewenst.
4. N.t.b. (nader te bepalen). Dit geldt voor eisen die in een latere ontwerpronde beoordeeld zullen worden of voor eisen die niet in het ontwerp opgenomen hoeven te worden maar eisen zijn die in het contract aan de aannemer meegenomen worden.

Ook bij de voorbereiding voor de (vervroegde) uitvoering van de modernisering van Tuindorp, waaronder de voorbereiding van het contract voor een aannemer, is volgens bovenstaande methode teruggekoppeld over de inbreng van burgers.

In de zienswijzen en reactienota is door de provincie een reactie gegeven op de ingebrachte zienswijzen en reacties. Meer daarover in paragraaf 3.5.2.

3.4.3 Informatievoorziening over stilliggen, uitstel of wijziging plannen

Over wijzigingen van de plannen is door de provincie gecommuniceerd. In de verkenningsfase en in de fase van de voorlopige locatiekeuze is door de provincie actief bekendgemaakt wat de beoogde locaties waren van de overnachtingshaven en welke locaties afvielen.

Het project bevindt zich inmiddels in de realisatiefase. RWS is trekker geworden van het project en de projectorganisatie van de betrokken partners (gemeente, RWS en provincie) is opgeheven. Er is een verschil in de informatievoorziening voor de locatie bij Tuindorp en de locatie bij Spijk. Over de vervroegde uitvoering van de overnachtingshaven bij Tuindorp zijn de burgers van Tuindorp geïnformeerd, inclusief de eventuele gevolgen van de beroepsprocedure bij de Raad van State. De communicatie naar de omgeving over de nieuwe overnachtingshaven bij Spijk, lijkt te zijn stilgevallen. Er is geen contact meer tussen bewoners en de provincie en door RWS wordt geen informatie verstrekt over de stand van zaken bij de Raad van State. Geïnterviewde bewoners van Spijk geven aan dat de communicatie in de realisatiefase veel minder intensief is.

3.4.4 (Extra) Inspanning om de burger te bereiken

Door de provincie is ervoor gekozen om de gemeente Rijnwaarden in de projectorganisatie en stuurgroep te betrekken. De gedachte is dat daarmee kennis over de lokale omgeving en de belangen die spelen, beter zijn geborgd in de

projectorganisatie. Aangegeven is dat bekende lokale gezichten; bestuurders, ambtenaren en bewoners van het gebied eerder worden vertrouwd. Dit heeft een positief effect op het proces van participatie. De gemeente speelt ook een belangrijke rol bij het in beeld krijgen van de doelgroepen.

Door de projectorganisatie is er voor gekozen om zichtbaar aanwezig te zijn in het gebied. In het gemeentehuis was er voor de projectgroep (gemeente, provincie, RWS) een vaste werkplek, waar omwonenden konden komen om gesprekken te voeren. In het plan van aanpak voor het komen tot het inpassingsplan is deze keuze als uitgangspunt opgenomen. De informatiebijeenkomsten werden georganiseerd in de dorpshuizen van de kernen Spijk en Tuindorp of in het gemeentehuis van Rijnwaarden in Lobith. Door de lokale bewonersgroepen is de aanwezigheid en de zichtbaarheid van de projectorganisatie gewaardeerd.

Door de projectorganisatie zijn de volgende communicatiemiddelen zijn ingezet om burgers te informeren en te betrekken:

- Nieuwsbrieven
- Berichten in huis-aan-huiskranten
- Informatiebijeenkomsten in de kernen
- Een excursie voor belangstellenden naar IJzendoorn als voorbeeld van overnachtingshaven die goed is ingepast in de omgeving.
- Een werkbezoek met de minister waarbij burgers aanwezig waren en in gesprek konden
- Huisbezoeken door projectmedewerkers
- Website provincie www.gelderland.nl/overnachtingshaven/
- Social media; Twitter
- Persoonlijke communicatie via telefoon en email
- Simulatie in het gemeentehuis van Rijnwaarden waarbij een schipper een overnachtingshaven binnen moet manoeuvreren.
- Kunstproject Bakens aan de Waal.

De provincie heeft de inzichtelijkheid en rechtszekerheid voor de burger in de besluitvorming proberen te verbeteren door het gecoördineerd ter inzage leggen van het inpassingsplan en de plandragende vergunningen. Volgens de provincie ontstaat voor burgers bij coördinatie van de plandragende vergunningen een duidelijker totaalbeeld van het project. Alle benodigde besluiten worden gelijktijdig voorbereid en ter inzage gelegd. Burgers kunnen alle gecoördineerde (ontwerp)besluiten inzien bij één loket en hier eventueel één zienswijze indienen en krijgen deze ook via één samenhangende kennisgeving in beeld. Bij coördinatie van vergunningen is de wettelijke regel dat de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) wordt aangehouden. Hierin is voorzien in het vrijgeven van ontwerpbesluiten waartegen door eenieder zienswijzen kunnen worden ingediend, en het openstellen van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de definitieve besluiten voor belanghebbenden.

Iedereen bereikt?

Bij geïnterviewde burgers en ambtenaren bestaat de indruk dat er geen belangen over het hoofd zijn gezien. Door de geïnterviewden wordt wel erkend dat er altijd een groep mensen bestaat die zich minder laat horen. Aangegeven wordt dat de dorpsraden een rol hebben gespeeld om de groep die zich minder laat horen, mee te nemen.

Een geïnterviewde uit het projectteam geeft aan dat bij de presentaties bij de start van het project, in de uitnodiging voor de excursie naar IJzendoorn en bij het bezoek van de minister bewust is gezorgd voor de deelname van meer en minder betrokken burgers en voor de deelname van voor- en tegenstanders van het project.

3.4.5 Evaluatie proces burgerparticipatie

De provincie geeft in interviews aan dat het project niet geëvalueerd is. Er wordt door de geïnterviewden als verbeterpunt aangedragen dat standaard grote projecten evalueren nuttig zou zijn.

3.5 Inbreng in besluitvorming

Norm

- De provincie weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing. Bij de besluitvorming wordt in de motivering aandacht besteed aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

Bevindingen Overnachtingshaven Lobith

- Op de manier waarop de reacties op de voorlopige locatiekeuze worden meegewogen in de vervolgfase van de planontwikkeling wordt door GS op hoofdlijnen ingegaan.
- Het participatieproces heeft aanwijsbaar invloed gehad op het ontwerp van de overnachtingshavens zoals dat in het inpassingsplan is vastgelegd.
- In de zienswijzenota en reactienota bij het inpassingsplan is beschreven hoe met de door de burgers ingebrachte argumenten wordt omgegaan. De provincie weegt daarin de inbreng mee in de besluitvorming over het (ontwerp)inpassingsplan.

In deze paragraaf gaan we in op de onderzoeksvraag in hoeverre de inbreng van betrokken burgers is meegewogen in de besluitvorming. In paragraaf 3.5.1 geven we weer welke wensen van burgers in het inpassingsplan zijn meegenomen. Paragraaf 3.5.2. gaat in op de aandacht die de provincie besteedt in de reactienota en de zienswijzenota aan ingebrachte (tegen)argumenten.

47

3.5.1 Meewegen uitkomst participatieproces

De weging van de reacties op de voorlopige locatiekeuze door GS wordt in hoofdlijnen weergegeven in een brief aan PS over de stand van zaken van het project³⁸. In de brief staat dat uit de bijeenkomst waarin de voorkeurslocatie werd gepresenteerd (januari 2014), blijkt dat de voorkeurslocatie over het algemeen wordt gezien als de beste optie van alle alternatieven. GS geven aan dat er zorgen zijn geuit over de effecten op het milieu en de consequenties voor de directe omgeving. GS geven als reactie daarop aan dat ze samen met gemeente en RWS de M.e.r. verder uitwerken en dat belanghebbenden en aanwonenden daarbij worden betrokken.

Hieronder staat beschreven welke wensen zijn ingewilligd en zijn genoemd door de geïnterviewden. Het gaat hierbij om de wensen die in de fase tussen het vaststellen van het voorontwerp-inpassingsplan en het vaststellen van het ontwerp-inpassingsplan zijn ingebracht.

De modernisering van de overnachtingshaven bij Tuindorp is in uitvoering. Aan de wens van de omgeving om de haven bij de bestaande overnachtingshaven te behouden is

³⁸ Provincie Gelderland (2014), Brief van Ministerie EZ over vergunbaarheid NB-wet Overnachtingshaven Lobith (PS/2014/154)

tegemoet gekomen. Omwonenden willen de overnachtingshaven behouden vanwege de middenstand in het dorp. Bij de opwaardering van de haven bij Tuindorp is naar aanleiding van de inbreng van burgers een speelvoorziening gerealiseerd en wordt de radarinstallatie op een andere locatie gerealiseerd.

Als gevolg van het overleg met omwonenden is er bij het ontwerp van de nieuwe overnachtingshaven bij Spijk voor gekozen om zo ver mogelijk van bebouwing weg te blijven en om een groene invulling te geven. Door de keuze om de haven bij Tuindorp op te waarderen, hoeven er bij Spijk minder ligplaatsen te komen. Dat bood ruimte om in het ontwerp deze keuzes te maken.

Door de geïnterviewden is aangegeven dat wanneer bij een grote ingreep de omgeving kan profiteren doordat er ook andere voorzieningen worden verbeterd, dit kan leiden tot meer acceptatie. De wens om een fietspad van de Duitse grens tot aan Tolkamer aan te leggen is, na veel lobbywerk van gemeente en provincie, ingewilligd door RWS. Voor de omwonenden is het fietspad een lang gekoesterde wens i.v.m. de onveiligheid op de bestaande weg op de dijk.

3.5.2 Aandacht in besluitvorming voor (tegen)argumenten

In essentie gaat het bij aandacht voor in de besluitvorming voor (tegen) argumenten om de vraag of er door het bestuur goed is geluisterd naar de ingebrachte reacties en zienswijzen. Goed luisteren betekent dat er volledig en inhoudelijk wordt ingegaan op de argumenten van de indieners. Daarvoor is gekeken naar de reactienota waarin GS reageert op de reacties op het voorontwerp-inpassingsplan en naar de zienswijzennota waarin GS reageert op de zienswijze op het ontwerp-inpassingsplan. Op de reacties op de plandragende vergunningen wordt in deze paragraaf niet ingegaan omdat die niet door de provincie worden verleend.

Reactienota na voorontwerp-inpassingsplan

Op 7 juli 2015 heeft een inloopavond plaatsgevonden over het voorontwerp-inpassingsplan. Tijdens de inloopavond kon men een reactieformulier indienen. Hiervan is door een vier aanwezigen gebruik gemaakt. In de reactienota zijn de reacties samengevat en beantwoord. Per reactie is aangegeven of de reactie aanleiding geeft tot aanpassing van het voorontwerp-inpassingsplan.

In de reactienota worden reacties, van burgers en wettelijke adviseurs, op dezelfde manier behandeld. De reacties van burgers en wettelijke adviseurs overlappen ten aanzien van het fietspad en de laad- en loswalvoorziening. In tabel 3 is een samenvatting weergegeven van de reactie van een bedrijf en de reacties die zijn ingediend door individuele burgers via de reactieformulieren. De reacties van de wettelijke adviseurs zijn niet opgenomen in de tabel omdat dit buiten het onderzoek naar burgerparticipatie valt. GS gaan in de reactie ook in op aspecten die niet direct te maken hebben met het de besluitvorming van het inpassingsplan en de plandragende vergunningen. Aangegeven wordt wat er met de inbreng wordt gedaan. Een deel van de inbreng wordt verwerkt in het ontwerp; bijvoorbeeld de ontsluiting van de haven en het speeltoestel.

Op basis van tabel 3 stellen we vast dat GS de inbreng hebben meegewogen bij de besluitvorming.

Tabel 3: *samenvatting inhoudelijke reacties op voorontwerp en reactie GS*

Indiener	Reactie indiener	Reactie GS
Bedrijvenkring Spijksedijk	Betreurt dat geen rekening wordt gehouden met Bedrijventerrein Spijksedijk (ook ingebracht door burgers Spijk)	Laad- en loswalvoorziening wordt buiten het inpassingsplan gehouden, maar verkenning wordt wel opgepakt door gemeente.
	Andere bestemming groenstrook	Nodig voor flauwe taluds en behoud van kenmerkende structuur.
Burgers Tuindorp en Spijk	Overlast tijdens uitvoering	Krijgt aandacht bij aanbesteding.
	Risico's radarpost	Onderzoek naar ligging radarpost loopt nog. Dat radar straling veroorzaakt wordt erkend.
Burgers Tuindorp	Realisatie speeltoestel Tuindorp	Wordt opgenomen in aanbesteding aannemer.
	Aanwezigheid vervuild slib	Wordt rekening mee gehouden bij baggeren.
	Loswalvoorziening	Voorzover binnen het plangebied wordt deze bestemd.
	Parkeerdruk	Hanteren parkeernorm van 1,5 is voldoende
Burgers Spijk	Aanlegmogelijkheid blusboot	Er komt geen vaste aanlegplek. Overleg met Veiligheidsregio geweest over voorzieningen.
	Bruikbaarheid haven bij laag water	Ieder schip dat kan varen kan ook de haven in.
	Vraag of ook zonnepanelen en windmolens mogelijk worden gemaakt.	Inpassingsplan voorziet daar niet in.
	Fietspad tussen Spijk en Tolkamer	Het fietspad wordt opgenomen in het ontwerp-inpassingsplan
	Onveiligheid ontsluitingsweg haven, suggestie aansluiting op kruispunt	Suggestie wordt overgenomen
	Vernatting/verdroging en ophogen percelen met klei	Resultaat MER-onderzoek is dat effecten beperkt en tijdelijk zijn. Mogelijkheid ophogen wordt duidelijk in uitvoeringsfase
	Vervuiling poel Beijenswaard	Budget is voldoende om poel te saneren.
	Behoeftedonderzoek ligplaatsen moet overnieuw	In 2010 en 2013 onderzocht. Nieuw onderzoek is niet aan de orde

Bron: *Reactienota Inpassingsplan*

Zienswijzennota na ontwerp-inpassingsplan

Het provinciaal inpassingsplan met bijbehorende (gecombineerde) plan- en projectMER heeft samen met de plandragende ontwerpbesluiten³⁹ ter inzage gelegen van 17 december 2015 tot en met 27 januari 2016. De terinzagelegging van alle ontwerpbesluiten en het opstellen van de zienswijzennota is uitgevoerd door GS, ook namens de betrokken bevoegde gezagen voor de aangevraagde vergunningen.

In totaal hebben 11 personen en instanties zienswijzen ingediend:

- Vijf individuele personen
- Een vertegenwoordiger namens De Swaenebloem, Bijland 3, Tolkamer;
- Spijkse Ontwikkelingsmaatschappij B.V. en Boskalis;
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes;
- Bedrijvenkring Spijkседijk (BKS);
- Vogelbescherming;
- Gemeente Rijnwaarden.

De inspraakreacties van de 5 individuele personen gaan over de volgende onderwerpen:

- Natuur: leefgebieden bijzonder (vogel)soorten
- Grondwaterstanden; gevolgen voor de landbouw
- Leefomgeving: geluid, veiligheid
- Diverse kansen die gewenst zijn om mee te nemen in het plan: o.a. recreatie, laad en losfaciliteit

In de zienswijzennota wordt per zienswijze een beantwoording gegeven door GS en wordt een eindconclusie geformuleerd. In enkele gevallen leidt een zienswijze tot een aanpassing van de ontwerpbesluiten. Bijvoorbeeld het toevoegen van een voorschrift aan watervergunning dat verplicht tot het opstellen van een monitoringsplan en aanvullende voorschriften over de eisen die het waterschap stelt aan het meetnet. Het bestaande meetnet voor grondwaterstanden wordt aangevuld, zodat ter plaatse van de gronden van inspreker de (tijdelijke) effecten op grondwater kunnen worden gemonitord.

Op basis van de zienswijzennota stellen we vast dat GS de inbreng op het ontwerp-inpassingsplan en de plandragende vergunningen heeft meegewogen bij de besluitvorming.

³⁹ Dit zijn de ontwerpvergunning op grond van de Waterwet, de ontwerpvergunning op grond van de Ontgrondingenwet, de twee ontwerpvergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de ontwerpontheffing Flora- en faunawet.

Betrokkenheid bestuurders

De gedeputeerde, wethouder en de HID van RWS waren bij de bijeenkomsten aanwezig. Volgens de geïnterviewden heeft een positief effect gehad op het creëren van draagvlak.

Vier beroepen ingesteld bij de Raad van State

Tegen het inpassingsplan zijn vier bezwaarmakers in beroep gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁴⁰. De Vogelbescherming en de eigenaren van een perceel aan de Beijenwaard in Spijk vinden dat er een alternatief is voor de overnachtingshaven en betwisten de reden voor de aanleg van een tweede overnachtingshaven. Ook de drie 'compensatiegebieden' zouden niet voldoende zijn. Een agrarisch bedrijf heeft ook bezwaar omdat het bang is dat de afgravingen negatieve gevolgen zullen hebben voor zijn landbouwgronden. Een restaurant verzet zich omdat de bestaande laad- en loswal vanwege de overlast die deze veroorzaakt bij het restaurant, verplaatst moeten worden naar een andere locatie.

⁴⁰ Raad van State (2017), Persagenda 9 februari 2017

4 N794 Heerderweg

In dit hoofdstuk staat burgerparticipatie bij de casus N794 Heerderweg centraal. Na een introductie van de casus, geven we een feitelijke beschrijving van het besluitvormings- en participatieproces. Daarna gaan we in op de afwegingen die voorafgaand en tijdens het participatieproces zijn gemaakt, de zorgvuldigheid van het proces in de praktijk en het meewegen van de inbreng van burgers in de besluitvorming.

4.1 Beschrijving

In deze paragraaf introduceren we de N794 Heerderweg en de maatregelen die de provincie Gelderland wil nemen om de weg veiliger te maken. Vervolgens beschrijven we de rolverdeling met gemeenten, relevant omdat de besluitvorming via een gemeentelijke bestemmingsplanprocedure verloopt, en de projectorganisatie.

4.1.1 Introductie

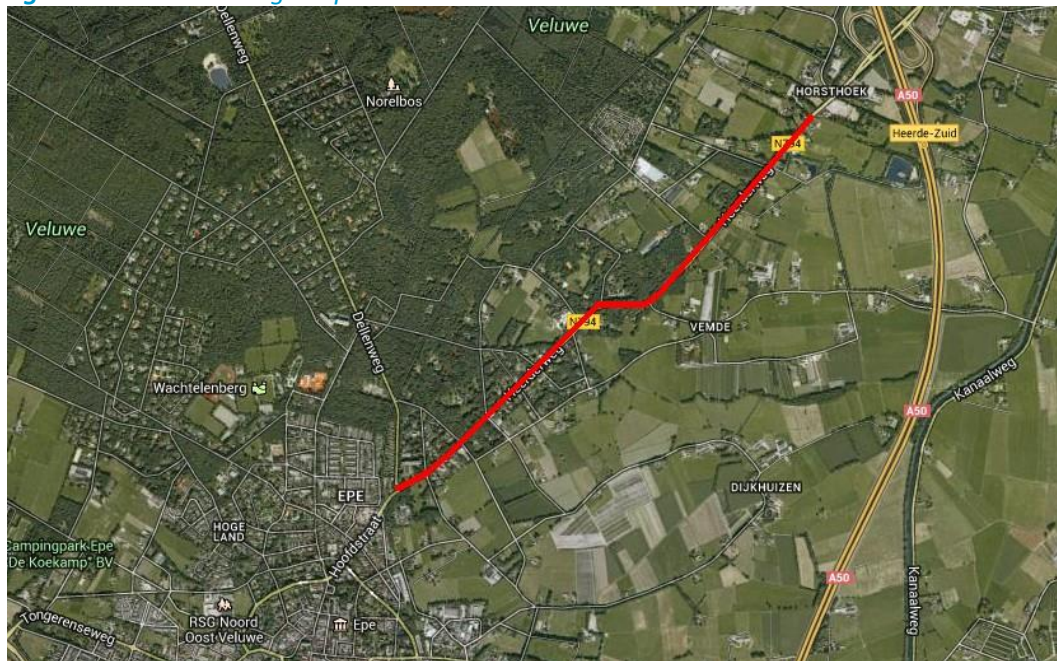
De provincie Gelderland heeft de afgelopen jaren een proces doorlopen voor herinrichting van de N794. Het gaat om de Heerderweg tussen Epe en de A50 (zie figuur 7). De weg verbindt de dorpen Epe en Heerde en is één van de toegangswegen van Epe. In Epe wonen ongeveer 15.000 inwoners, waaronder een aantal aan de Heerderweg en zijstraten van de Heerderweg.

De N794 is een gebiedsontsluitingsweg met een stedelijke ontsluitingsfunctie. Op de weg mag 80 km/u gereden worden. Deze snelheid is gekoppeld aan het wegtype gebiedsontsluitingsweg.⁴¹ De weg is tevens onderdeel van de Veluwelijn, een hoogwaardig openbaar vervoerverbinding per bus tussen Apeldoorn en Zwolle.⁴²

⁴¹ Gemeente Epe (9 oktober 2015), bestemmingsplan N794 (Heerderweg), Bijlage 10 Wegcategorisering: welke snelheid op welke weg (via www.ruimtelijkeplannen.nl laatst geraadpleegd 10-07-2017).

⁴² Provincie Gelderland (9 februari 2017), Verkeersbesluit N794; verkeersbesluit herinrichting Heerderweg en Eperweg in de gemeenten Epe en Heerde.

Figuur 7: Heerderweg in Epe



Bron: gemeente Epe, bestemmingsplan N794.

De N794 is niet alleen een belangrijke verbinding met de A50, maar ook van belang voor het fietsverkeer tussen genoemde kernen. Met name schoolgaande jeugd maakt veel gebruik van dit tracé. Langs de provinciale weg liggen fietsstroken. Deze zijn van de rijbaan gescheiden middels verhoogde banden ofwel “varkensruggen” genoemd (zie figuur 8). De “varkensruggen” zijn als tijdelijke maatregel enkele jaren geleden aangelegd om fietsers (voorlopig) enige afscheiding van het verkeer op de rijbaan te geven. Zo wordt voorkomen dat automobilisten de fietspaden gebruiken om uit te wijken. De fietspaden maken onderdeel uit van een bovenregionaal fietsnetwerk. Ook recreatief is dit een veelgebruikte route.⁴³

⁴³ Gemeente Epe (9 oktober 2015), bestemmingsplan N794.

Figuur 8: Heerderweg in Epe



Bron: gemeente Epe, Bestemmingsplan N794.

Verkeersveiligheid

De provincie Gelderland is als wegbeheerder verantwoordelijk voor de N794 (Heerderweg). PS hadden in de periode 2008-2011 veel aandacht voor veilige fietspaden in Gelderland. De verbetering van de fietsstroken langs de Heerderweg is destijds als één van de locaties geselecteerd om aan te gaan pakken⁴⁴. De provincie hanteert in haar verkeersbeleid een 9-jarige cyclus voor groot onderhoud om haar wegen te beoordelen. De mogelijkheid om vrijliggende fietspaden te realiseren, is daarin meegenomen. Uit de huidige cyclus kwam naar voren, dat er aanpassingen gewenst zijn, die voornamelijk ter verbetering van de verkeersveiligheid (vooral van fietsers) zijn.⁴⁵

De provincie Gelderland schrijft in februari 2017 in het 'Verkeersbesluit herinrichting Heerderweg en Eperweg' dat in de periode 2007-2011 op de Heerderweg 40 ongevallen zijn geregistreerd, waarvan 1 dodelijk ongeval en 8 met letsel. In totaal raakten 10 personen gewond. Bij 20% van de ongevallen waren (brom)fietsers betrokken, waaronder 3 letselongevallen waarbij de (brom)fietsers gewond raakte.⁴⁶

Duurzaam Veilig

De provincie Gelderland wil de Heerderweg veiliger maken binnen het concept Duurzaam Veilig.⁴⁷ Dit is een initiatief van verschillende overheden om de verkeersveiligheid te vergroten.⁴⁸ Volgens de Duurzaam Veilig-gedachte wordt een weg afgestemd en zichtbaar ingericht op het dagelijkse en gewenste gebruik van de weg, waarbij deze zorgvuldig wordt ingepast in de omgeving. Grondbeginselen voor een Duurzaam Veilig wegennet zijn:

⁴⁴ Provincie Gelderland afdeling UW (april 2016), Nota herinrichting Heerderweg (plan provincie)

⁴⁵ Gemeente Epe (9 oktober 2015), Bestemmingsplan N794.

⁴⁶ Provincie Gelderland (9 februari 2017), Verkeersbesluit N794 herinrichting Heerderweg.

⁴⁷ Provincie Gelderland (9 februari 2017), N794 Verkeersbesluit herinrichting Heerderweg. Provincie Gelderland (mei 2017), Nota van aanpassingen ontwerp N794 (Heerder-/ Eperweg). Gemeente Epe (9 oktober 2017), bestemmingsplan N794 (Heerderweg)

⁴⁸ In 1997 is, met de ondertekening van het Startprogramma Duurzaam Veilig door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen, een begin gemaakt met de toepassing van dit concept in Nederland. In 2005 is de visie geactualiseerd.

- het voorkomen van onbedoeld gebruik van de weg;
- het voorkomen van grote snelheids- en richtingsverschillen;
- het voorkomen van onzeker gedrag bij de gebruikers van de weg.

Hiervoor dient het wegbeeld eenduidig en uniform te zijn, aldus de provincie. Dit kan slechts bereikt worden door te streven naar een beperkt aantal functies. Bij het toekennen van functies aan wegen wordt (conform het landelijk beleid) een driedeling onderkend, namelijk stromen (stroomweg), ontsluiten (gebiedsontsluitingsweg) en toegang bieden (erftoegangsweg).⁴⁹

Reconstructie

Om de N794 veiliger te maken is besloten tot reconstructie van de weg⁵⁰. Er worden een aantal werkzaamheden uitgevoerd, waaronder realisatie van vrij liggende fietspaden als permanente (veilige) maatregel en het opheffen van de varkensruggen voor de weggebruiker. Om een vrij liggende fietspad te realiseren zijn in januari en februari 2017 225 bomen gekapt. Op het moment van schrijven zullen de werkzaamheden aan de weg in oktober 2017 beginnen.

4.1.2 Keuze Bestemmingsplan

Voor de reconstructie Heerderweg is een uitzondering gemaakt op de gangbare besluitvormingstrajecten. De besluitvorming van het provinciale project liep via een bestemmingsplanprocedure van de gemeente Epe met de provincie Gelderland als trekker van het project. Deze keuze is gemaakt omdat dit meer draagvlak bij inwoners van de gemeente Epe moest opleveren. Steun van de raad was voor de projectorganisatie van Gelderland een signaal dat er in gemeente draagvlak was voor de provinciale plannen voor reconstructie van de Heerderweg. Er was een gedeeld belang in het verbeteren van de verkeersveiligheid.

4.1.3 Organisatie

Rolverdeling provincie / gemeente

De provincie is initiatiefnemer van de reconstructie van de N794. Op verzoek van de provincie Gelderland speelde de gemeente Epe een formele rol door de besluitvorming via de bestemmingsplanprocedure. Tijdens het project heeft de provincie ambtelijk de leiding over het project. De projectleider is een medewerker van de provincie. Voor inhoudelijke keuzes in de planvorming is de provincie verantwoordelijk, zo blijkt uit interviews met provincie en gemeente.

Over deze keuzes en over de het betrekken van burgers bij de voorbereiding was contact tussen provincie en gemeente. Ambtenaren van de gemeente voorzagen de provincie van advies. Zij gaven daarnaast voorkeuren en belangen van de gemeente

⁴⁹ Provincie Gelderland (9 februari 2017), N794 Verkeersbesluit herinrichting Heerderweg.

⁵⁰ Provincie Gelderland (9 februari 2017), N794 Verkeersbesluit herinrichting Heerderweg. Provincie Gelderland (2016) GS-besluit Uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg. Gemeente Epe (9 oktober 2015), bestemmingsplan N794 (Heerderweg).

door. Ook op bestuurlijk niveau is er tussen de wethouder ruimtelijke ordening en gedeputeerde mobiliteit overleg over te maken keuzes, o.a. over de maximumsnelheid⁵¹. De provincie maakte uiteindelijk een afweging tussen de verschillende belangen.

De provincie en gemeente trokken in de verschillende fases van de besluitvorming samen op. De planvorming van de provincie bestond uit drie fases die gelijk opliepen met voorontwerp-, ontwerp- en definitieve bestemmingsplan. Op basis van de provinciale plannen maakte de gemeente het bestemmingsplan. Ook stemden beide overheden beantwoording van reacties en zienswijzen op elkaar af. De provincie voerde het participatieproces en de communicatie naar de omgeving uit. De gemeente heeft op een aantal specifieke momenten naar burgers gecommuniceerd: de aankondiging van formele inspraakmomenten voor het bestemmingsplan en de terugkoppeling op de zienswijzen.

Projectorganisatie

De projectorganisatie bestond uit vertegenwoordigers van provincie en gemeente die samen een kernteam vormden. Namens de provincie Gelderland was er gedurende het hele proces één projectleider die de leiding had over het project. Verder was in het kernteam vanuit de provincie expertise voor het ontwerp, grondaankoop, informatieverwerking en verkeerskundige vraagstukken vertegenwoordigd. Namens de gemeente waren een beleidsmedewerker, bestemmingsplanmedewerker en verkeerskundige lid van het kernteam.

De mate van betrokkenheid van een communicatiemedewerker verschilt bij de provincie Gelderland per project. Dit is afhankelijk van hoe groot en complex een project is. Voor grote projecten wordt er soms ook een omgevingsmanager ingezet. Voor kleinere projecten is de projectleider verantwoordelijk voor de communicatie en is de communicatiemedewerker op afroepbasis beschikbaar. Bij ieder project is een woordvoerder betrokken wanneer de gedeputeerde de berichtgeving uitdoet.

In eerste instantie was er voor de reconstructie van de Heerderweg een communicatieadviseur betrokken vanaf de zijlijn, omdat het project niet als complex werd beschouwd. De projectleider en de projectassistent waren verantwoordelijk voor de communicatie. Nadat het bestemmingsplan was vastgesteld en er onrust ontstond, is een communicatieadviseur (tevens woordvoerder van de gedeputeerde) intensief betrokken bij het project.

⁵¹ Provincie Gelderland (2013), *Verslag van het bestuurlijk overleg met gemeente Epe en de provincie Gelderland over de N794 Epe – Heerde, d.d. 30 september 2013 te Arnhem*

4.2 Besluitvorming en participatieproces

Normen

- De burgerparticipatie is binnen de provinciale doelen en kaders vormgegeven.

Bevindingen Heerderweg

- De provincie heeft geen algemeen beleidskader voor burgerparticipatie.
- Het participatieproces is volgens het wettelijke kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb en de provinciale inspraakverordening voorbereid en uitgevoerd. De inspraakverordening geeft ruimte voor interpretatie.
- PS gaven in de periode 2008-2011 opdracht tot het veiliger maken van fietspaden, waaronder de fietsstroken langs de Heerderweg. PS is in de fase voor het definitief vaststellen van het bestemmingsplan via de P&C-cyclus eenmaal actief geïnformeerd over het project en eenmaal in reactie op vragen van PS.

In deze paragraaf beschrijven we de besluitvorming voor de N794 en de belangrijkste participatiemethoden die in verschillende fasen van de besluitvorming zijn ingezet. Daarna volgt de informatievoorziening aan PS over het participatieproces bij de reconstructie van de N794.

57

4.2.1 Besluitvorming en participatie

In de periode 2008-2011 hadden Provinciale Staten veel aandacht voor veilige fietspaden in Gelderland. Destijds is een inventarisatie gemaakt van provinciale wegen waar onveilige situaties voor fietsers kunnen optreden. Uit die inventarisatie is door PS een selectie gemaakt van 17 locaties die met urgentie om verbetering vragen. De verbetering van de fietsstroken langs de Heerderweg is destijds als één van de 17 locaties geselecteerd.⁵²

Bij de besluitvorming voor de reconstructie van de Heerderweg lopen twee trajecten parallel. De inhoudelijk voorbereiding van de reconstructie gebeurt door ambtenaren van de provincie en de ruimtelijk besluitvorming loopt via de gemeentelijke bestemmingplanprocedure.

Het provinciale plan voor de reconstructie was gereed in juni 2014. Vervolgens is het gemeentelijk bestemmingsplan aangevraagd⁵³, dat in oktober 2014 vastgesteld werd door de gemeenteraad.⁵⁴ Na het vaststellen van het bestemmingsplan ontstond er in het

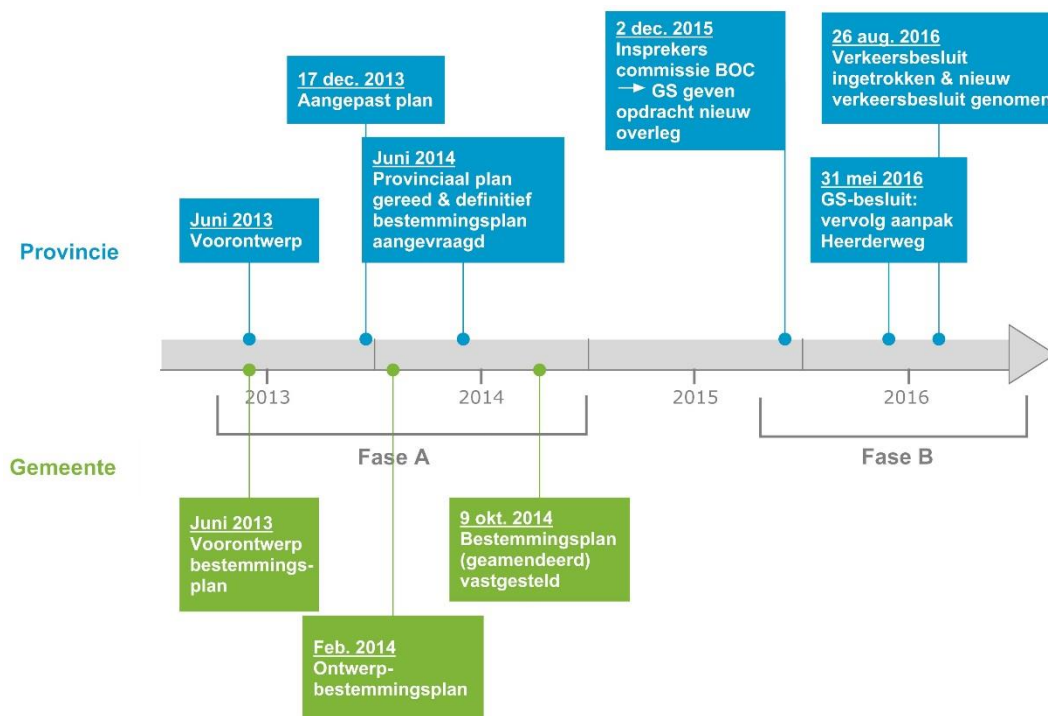
⁵² Provincie Gelderland afdeling UW (april 2016), Nota herinrichting Heerderweg (plan provincie)

⁵³ Provincie Gelderland (juni 2014), Nieuwsbrief N794 Epe-Heerde, Aangepast plan N794: 'plan juni 2014', van ontwerp naar definitief bestemmingsplan.

⁵⁴ Gemeente Epe, besluitenlijst 9 oktober 2014.

najaar van 2015 onrust over de reconstructie van de Heerderweg onder burgers van Epe toen GS kapvergunningen aanvroegen. Inwoners van Epe keerden zich tegen de plannen van provincie en gemeente, voornamelijk tegen de voorziene bomenkap. Dit leidde uiteindelijk tot een nieuw participatieproces. Op 31 mei 2016 stelden GS een gewijzigd plan voor de herinrichting van de Heerderweg vast.⁵⁵ Hiervoor hoefde het bestemmingsplan niet gewijzigd te worden. Figuur 9 geeft de besluitvorming van provincie en gemeente weer.

Figuur 9: Tijdslijn besluitvorming Heerderweg



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Gelderland en gemeente Epe

Het participatieproces wordt beschreven aan de hand van de verschillende fases van het project. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de formeel vereiste inspraak op basis van wettelijke bepalingen en de bovenwettelijke inspraak. In paragraaf 4.3 staat welke afwegingen aan dit participatieproces ten grondslag liggen.

De keuze voor een gemeentelijke bestemmingsplanprocedure, betekent ook dat de formele inspraakprocedure grotendeels via de gemeente loopt. Op het vaststellen van een gemeentelijk bestemmingsplan is de openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Voor de provincie is deze formele procedure van toepassing voor een verkeersbesluit. Een verkeersbesluit is noodzakelijk bij bepaalde fysieke maatregelen aan wegen en wijzigingen van verkeersborden en verkeerstekens. Voor provinciale wegen zoals de N794 zijn GS het bevoegd gezag voor verkeersbesluiten. Daarnaast is voor provinciale besluitvorming

⁵⁵ Provincie Gelderland (mei 2016), uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg 2016. Provincie Gelderland (mei 2016), statenbrief (PS2016/421): vervolgaanpak Heerderweg naar een vlotte uitvoering in 2017.

waar de Awb niet van toepassing is de provinciale inspraakverordening van toepassing. Bij de N794 is dus de inspraakverordening van toepassing met uitzondering op het verkeersbesluit. De inspraakverordening geeft aan dat per onderwerp wordt bekeken of inspraak zinvol dan wel wenselijk is.

In tabel 4 is een samenvatting opgenomen van het participatieproces per fase in de besluitvorming. Een toelichting daarop is gegeven in de tekst die daarna volgt. Fase A is het proces tot het reguliere participatieproces tot en met het vaststellen van het bestemmingsplan. Fase B is het participatieproces vanaf het moment dat er in het najaar van 2015 onrust ontstond in Epe rondom het verlenen van de kapvergunningen.

Tabel 4: Participatie Heerderweg provincie Gelderland

Document	Formele, wettelijke inspraak		Bovenwettelijke inspraak (provincie)
	Gemeente	Provincie	
Fase A: Voorontwerp	<ul style="list-style-type: none"> Voorontwerp-bestemmingsplan zes weken ter inzage gelegd 	<ul style="list-style-type: none"> Voorontwerp N794 zes weken ter inzage gelegd 	<ul style="list-style-type: none"> Informatieavond (juni 2013) Overleg met belangengroep Verbeter N794
Aangepast ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> Ontwerp-bestemmingsplan zes weken ter inzage gelegd 	<ul style="list-style-type: none"> Geen formele mogelijkheid tot zienswijze 	<ul style="list-style-type: none"> Informatieavond (dec. 2013) Individuele gesprekken grondeigenaren (va. dec. 2013)
Definitief plan	<ul style="list-style-type: none"> Insprekers bij behandeling bestemmingsplan in raadsvergadering Beroep bij Raad van State 	<ul style="list-style-type: none"> Geen formele mogelijkheid tot zienswijze op definitieve plan 'juni 2014', wel op verkeersbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> Informatieavond (juni 2014)
Fase B: Na vaststellen definitief bestemmingsplan	-	<ul style="list-style-type: none"> Gewijzigd verkeersbesluit zes weken ter inzage gelegd Bezwaren gemaakt en beroepsprocedure tegen vergunningen bomenkap 	<ul style="list-style-type: none"> Overleg met Ons mooi Epe (begin 2016) Ontvangers nieuwsbrief gevraagd te reageren op plannen (april 2016) Informatieavond (1 juni 2016)
Realisatie	-	-	<ul style="list-style-type: none"> Informatieavond realisatie werkzaamheden (19 sept. 2017)

Fase A: Voorontwerp (-bestemmingsplan)

Besluitvorming

De eerste stap in de planvorming was het Voorontwerp N794 (Heerder-Eperweg) van de provincie en het voorontwerp bestemmingsplan dat tegelijk bij de gemeente Epe bekend werd gemaakt in juni 2013. Het voorontwerp voorziet in een eerste ontwerp voor de aanpassing van de provinciale N794 om vrij liggende fietspaden langs de Heerder/Eperweg te realiseren met in acht name van de veiligheid van overige verkeersstromen.

Formele, wettelijke inspraak

Op zowel het provinciale voorontwerp als het gemeentelijke voorontwerp-bestemmingsplan konden reacties/zienswijzen ingediend worden.⁵⁶ Beide lagen in de zomer van 2013 zes weken ter inzage. In die periode waren mensen in de gelegenheid reacties en zienswijzen in te dienen. Er waren uiteindelijk 62 reacties voor de gemeente⁵⁷ en 118 reacties voor de provincie.⁵⁸ De inhoud en verwerking van de reacties komt aan bod in paragraaf 4.5.1.

Volgens de Inspraakverordening is inspraak een gelegenheid tot het kenbaar maken van zienswijzen en het wisselen van gedachten over een provinciaal beleidsvoornemen. De Inspraakverordening zegt niks over het moment van deze gelegenheid. In dit geval biedt de provincie deze gelegenheid door de mogelijkheid tot reacties op het voorontwerp.

Bovenwettelijke inspraak

De Inspraakverordening van de provincie Gelderland luidt: *'indien de aard of het belang van het beleidsvoornemen daartoe aanleiding geeft, kan het provinciebestuur besluiten een inspraakbijeenkomst te houden'*. Inspraakbijeenkomst wordt in de verordening niet gedefinieerd. Indien een inspraakbijeenkomst wordt gehouden schrijft de inspraakverordening voor dat een onafhankelijk persoon de leiding heeft, de provincie een verslag maakt van de inbreng en wat er met de inbreng gedaan wordt. Dit moet vervolgens teruggekoppeld worden.⁵⁹ Het kernteam heeft informatieavonden rond de ijkpunten in fase A georganiseerd: het voorontwerp, ontwerp en definitieve plan. Deze bijeenkomsten hadden interactief en informeel karakter maar er was geen onafhankelijke voorzitter, er werd geen verslag gemaakt en niet teruggekoppeld. De bijeenkomsten werden daarmee niet volgens de richtlijnen in de inspraakverordening vormgegeven. Vanuit dit oogpunt bezien, kunnen deze bijeenkomsten niet als inspraakbijeenkomst zoals in het Awb beschreven is beschouwd worden. We hebben ze daarom als bovenwettelijk gekarakteriseerd.

Met de belangengroep Verbeter N794 is op hun verzoek overleg geweest over een aantal wensen om het ontwerp te verbeteren. Naast de informatieavond die vanuit het kernteam door ambtelijk medewerkers van de provincie georganiseerd werd, is er een

⁵⁶ Provincie Gelderland (najaar 2013), nota reacties en antwoorden voorontwerp N794.

⁵⁷ Gemeente Epe (2014), nota inspraak en overleg, voorontwerp bestemmingsplan 'N794 Heerderweg'.

⁵⁸ Provincie Gelderland (najaar 2013), nota reacties en antwoorden voorontwerp N794.

⁵⁹ Inspraakverordening provincie Gelderland 2004.

informatieavond georganiseerd door belangengroep verbeter N794 waar leden van het kernteam op uitnodiging aanwezig waren.

Aangepast ontwerp (-bestemmingsplan)

Besluitvorming

Op 17 december 2013 hebben GS een aangepast plan gepresenteerd. Op basis daarvan heeft de gemeente in februari 2014 het ontwerpbestemmingsplan opgesteld. Daarnaast zijn diverse onderzoeken gestart.⁶⁰

Formele, wettelijke inspraak

In deze periode heeft de provincie geen formele mogelijkheid tot zienswijzen gegeven. De provincie heeft wel met gedachten gewisseld met betrokkenen. Dit is in lijn met de Inspraakverordening.

Het ontwerpbestemmingsplan lag vanaf 5 februari 2014 zes weken ter inzage bij gemeente. In deze periode waren mensen in de gelegenheid reacties en zienswijzen in te dienen tegen de plannen. Er werden 23 zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan ingediend.⁶¹ 12 indieners hebben mondelinge toelichting gegeven op hun zienswijze bij de gemeente.

Bovenwettelijke inspraak

Het kernteam heeft in december 2013 een informatieavond georganiseerd over het aangepaste plan. De bewonersgroep N794 had op deze informatieavond een actieve inbreng. Vanaf december 2013 zijn door de grondaankoper van de provincie grondeigenaren benaderd voor het verwerven van grond voor herinrichting. De grondaankoper heeft individueel met belanghebbenden over de plannen gesproken.

Definitief (bestemmings)plan

Besluitvorming

Naar aanleiding van de zienswijzen, onderzoeken en overleg met grondeigenaren is het provinciale plan aangepast naar het plan 'juni 2014'. In een provinciale nieuwsbrief lichtte het kernteam toe dat de basis en hoofdmotivatie ten aanzien van 'plan december 2013' ongewijzigd is gebleven.⁶² Met het plan juni 2014 zijn de contouren van de plannen door de provincie Gelderland (ambtelijk) gereed gemaakt en is bij de gemeente het definitief bestemmingsplan aangevraagd.⁶³ Hier ligt geen GS (of PS) besluit aan ten grondslag. Op 9 oktober 2014 is het bestemmingsplan geamendeerd waardoor een bushalte aan de Heerderweg verdween en daarna vastgesteld door de gemeenteraad van Epe.⁶⁴ Op 26 augustus 2015 stelden GS een verkeersbesluit vast dat aanpassingen aan de weg mogelijk maakt.⁶⁵

⁶⁰ Nieuwsbrief juni 2014.

⁶¹ Gemeente Epe (2014), zienswijzennota ontwerp bestemmingsplan 'N794 Heerderweg'.

⁶² Provincie Gelderland, nieuwsbrief juni 2014.

⁶³ Provincie Gelderland, nieuwsbrief juni 2014.

⁶⁴ Gemeente Epe, Besluitenlijst gemeenteraad 9 oktober 2014.

⁶⁵ Gemeente Epe (9 oktober 2014), Amendement vaststelling bestemmingsplan Heerderweg.

⁶⁶ Provincie Gelderland (februari 2017), Verkeersbesluit N794.

Formele, wettelijke inspraak

Voor het definitieve plan 'juni 2014' was geen formele mogelijkheid tot inspraak. De mogelijkheden tot inspraak volgens de Inspraakverordening vonden al eerder plaats in de vorm van reacties op het voorontwerp en gedachtewisseling over het aangepast ontwerp. Op het ontwerpverkeersbesluit van augustus 2015 konden nog wel zienswijzen ingediend worden. Het ontwerpverkeersbesluit heeft van 28 mei tot en met 9 juli 2015 ter inzage gelegen en hier zijn geen zienswijzen voor ingediend. Het definitieve verkeersbesluit heeft van 10 september 2015 t/m 22 oktober ter inzage gelegen. Waartegen één beroep is ingediend. Dit is in lijn met de Awb.

Bij de behandeling van het bestemmingsplan in de raadsvergadering van Epe waren er 5 insprekers. Er is daarna één beroep bij de Raad van State ingediend. Dit beroep is gegrond verklaard maar had geen gevolg voor de grote lijnen van de reconstructie.

Bovenwettelijke inspraak

Het kernteam heeft in juni 2014 een informatieavond georganiseerd over het definitieve plan 'juni 2014'.

Fase B: Na vaststellen definitieve bestemmingsplan

Besluitvorming

In juni 2015 vroegen GS bij de gemeente kapvergunningen om ruimte te maken voor de werkzaamheden.⁶⁷ In het najaar van 2015 ontstond onrust onder een deel van de inwoners van Epe. Er werd een manifestatie in de kerk van Epe gehouden waar veel mensen op af kwamen. Een groep inwoners van Epe was het niet eens met de plannen van de provincie en dus niet met het gemeentelijk bestemmingsplan. Met name over het aantal te kappen bomen bestond onvrede. De groep inwoners werd vertegenwoordigd door belangengroep Ons Mooi Epe. Zij kwamen met een afvaardiging naar de BOC commissie van december 2015 om in te spreken. De gedeputeerde zei in de commissievergadering toe nog eens met de gemeente Epe over de N794 te praten.⁶⁸ Betrokken ambtenaren kregen de opdracht met deze burgers in gesprek te gaan en nogmaals naar de plannen te kijken.⁶⁹

Het gesprek met Ons Mooi Epe leidde tot aanpassingen in de plannen voor reconstructie van de N794. Op 31 mei 2016 volgde een GS-besluit: *vervolg aanpak Heerderweg* met uitgangspunten voor en stappen naar een aangepast plan. De wijzigingen in de plannen voor reconstructie van de Heerderweg zijn hierin uitgewerkt en de vervolgstappen voor het verdere proces worden benoemd.⁷⁰ Het bestemmingsplan is door de nieuwe plannen niet gewijzigd waardoor de gemeente zijdelings betrokken was. De aanpassingen op het ontwerp hadden tot gevolg dat het verkeersbesluit van 26

⁶⁷ Provincie Gelderland (december 2015), *Statenbrief omgevingsvergunning kap bomen N794 (PS2015-771)*.

⁶⁸ BOC commissievergadering 2 december 2015 (PS2015-785)

⁶⁹ Provincie Gelderland (2016), *GS-besluit: uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg 2017 en ambtelijke interviews*.

⁷⁰ Provincie Gelderland (2016), *GS-besluit: uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg 2017. Statenbrief vervolgaanpak Heerderweg (PS2016/421)*.

augustus 2015 werd ingetrokken en op 9 februari 2017 door GS een nieuw besluit wordt genomen op basis van het aangepaste ontwerp.⁷¹

Formele, wettelijke inspraak

Voor de reconstructie van de Heerderweg was in de oorspronkelijke plannen opgenomen ongeveer 600 bomen te kappen.⁷² GS hadden daarvoor de benodigde vergunningen aangevraagd bij de gemeente. Voor een deel van het traject diende voor de kap van de bomen een Omgevingsvergunning te worden aangevraagd. Voor de kap van de bomen in een ander deel werd een vergunning onder de Boswet aangevraagd.⁷³ Tegen de vergunningen voor het kappen van bomen zijn diverse bezwaren gemaakt en is een beroepsprocedure gevoerd. Uiteindelijk zijn deze ongegrond verklaard.

Het gewijzigde verkeersbesluit lag van 30 november 2016 tot 10 januari 2017 ter inzage en hierop werden vier zienswijzen ingediend. Deze werden ongegrond verklaard. Er is geen beroepsprocedure gestart.

Bovenwettelijke inspraak

Na het vaststellen van de plannen is de provincie Gelderland ambtelijk opnieuw in gesprek gegaan met belanghebbenden. Dit focuste zich op belangengroep Ons Mooi Epe. De gesprekken resulteerden er uiteindelijk in dat Ons Mooi Epe een alternatief plan voorstelde dat door de provincie werd uitgetekend. Een onafhankelijk adviesbureau heeft beide plannen, van provincie en Ons Mooi Epe, getoetst op verkeersveiligheid in een zogeheten Verkeersveiligheidsaudit⁷⁴. Daaruit kwamen een aantal aanbevelingen naar voren die meegewogen werden in de aangepaste plannen.⁷⁵

Naast gesprekken met Ons Mooi Epe werden abonnees van de nieuwsbrief in april 2016 uitgenodigd te reageren op de plannen. Dit kon schriftelijk. Ook was het mogelijk een e-mail te sturen als telefonisch contact met de provincie Gelderland gewenst was.⁷⁶ Hier zijn acht reacties op gekomen. Op een informatieavond van Ons Mooi Epe waar het plan van Ons Mooi Epe werd gepresenteerd, was een gedeputeerde aanwezig. Nadat GS een besluit namen over wijzigingen in plannen voor reconstructie is er in juni 2016 nog een informatieavond georganiseerd.

Realisatie

Bij het schrijven van deze nota is de planning dat in oktober de werkzaamheden beginnen. Op 19 september vond hierover een inloopbijeenkomst plaats.

⁷¹ Provincie Gelderland (9 februari 2017), verkeersbesluit herinrichting Heerderweg..

⁷² Provincie Gelderland (December 2015), statenbrief Bezwaarschrift omgevingsvergunning kap bomen N794 (PS2015-771).

⁷³ Provincie Gelderland (Juni 2015), Nieuwsbrief N794 Epe-Heerde, Vervolgstappen reconstructie N794.

⁷⁴ Provincie Gelderland (2016), uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg.

⁷⁵ Goudappel Coffeng (2016), Heerderweg Epe (N794), verkeersveiligheidsaudits, afweging varianten op basis van veiligheid.

⁷⁶ Provincie Gelderland (april 2016), Nieuwsbrief N794 Epe-Heerde, Heerderweg, veiliger maar hoe? Verschil provinciaal plan en variant Ons Mooi Epe.

4.2.2 Niveau burgerparticipatie

De manier waarop burgers betrokken zijn bij de besluitvorming kan vertaald worden naar niveaus van participatie op de participatieladder (zie § 1.2.2). Er is gebruik gemaakt van de begrippen uit figuur 1. Voor het participatieproces bij de N794 hebben we in tabel 5 per fase het niveau van de participatie aangegeven.

Tabel 5: Niveau participatie per fase

Fase	Niveau participatie ⁷⁷
Fase A; Voorontwerp	Raadplegen
Fase A: Aangepast ontwerp	Raadplegen en adviseren
Fase A: Definitief plan	Informereren
Fase B: Herziening na vaststelling bestemmingsplan	Adviseren
Realisatie	Informereren

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Voorontwerp (-bestemmingsplan)

De Rekenkamer constateert dat de provincie voorafgaand aan het opstellen van het voorontwerp geen inbreng van burgers gevraagd heeft. Na presentatie van het voorontwerp konden burgers schriftelijk op de plannen reageren door zienswijzen in te dienen en hun wensen aangeven in gesprekken. Met de belangengroep Verbeter N794, die is opgericht na de informatieavond, zijn vervolgens gesprekken gestart en zijn concrete wijzigingen op het plan doorgevoerd.

Ontwerp (-bestemmingsplan)

In deze periode zijn er individuele gesprekken met aanwonenden voor het verwerven van grond en waren er op het ontwerpbestemmingsplan van de gemeente zienswijzen mogelijk.

Definitief (bestemmings)plan

Bij het definitieve plan worden burgers geïnformeerd en is er alleen nog beroep mogelijk bij Raad van State tegen het gemeentelijk bestemmingsplan.

Fase B: inbreng na het vaststellen bestemmingsplan

Nadat er onrust ontstond riepen Statenleden op nog eens met belanghebbenden te praten. GS gaven de opdracht opnieuw in gesprek te gaan met deze belanghebbenden om tot een breder gedragen plan te komen.⁷⁸ Leden van het kernteam hadden enerzijds overleg met de gebundelde belangengroep Ons Mooi Epe over hun ideeën, terwijl de rest van de omgeving geïnformeerd werd en later om een reactie werd gevraagd.⁷⁹

Bestuurlijk werd opdracht gegeven om medewerking te verlenen aan het uitwerken van de ideeën van Ons Mooi Epe in een variant op het provinciale plan voor de herinrichting

⁷⁷ Een korte beschrijving van de niveaus van participatie staat in figuur 1 in paragraaf 1.2.2.

⁷⁸ Interview ambtelijk medewerker provincie Gelderland.

⁷⁹ Provincie Gelderland, toelichting per e-mail en ambtelijke interviews.

van de N794. Door aansluitend beide plannen (het provinciale plan en de variant) te laten beoordelen op het aspect verkeersveiligheid was de verwachting c.q. hoop een keuze te kunnen maken uit beide plannen. Hiervoor is een Verkeersveiligheidsaudit uitgevoerd door het onafhankelijke adviesbureau.⁸⁰ Er lagen begin 2016 twee afzonderlijke plannen die volgens de audit beide voor- en nadelen hebben. Uiteindelijk zijn GS op basis van beide plannen tot een gewijzigd ontwerp gekomen. Alle overige belanghebbenden hebben voorafgaand aan dit besluit nog schriftelijk of telefonisch kunnen reageren op beide plannen.

Realisatie

In de realisatiefase informeert het kernteam namens de provincie bewoners over de planning c.q. is van plan burgers daarover te informeren.

4.2.3 Informatievoorziening aan PS

Uit de provinciale stukken, PS agenda en interviews blijkt dat PS in fase A op afstand hebben gestaan van het project N794, totdat in het najaar van 2015 de onrust ontstond. De Staten hadden geen formele rol gehad in het besluitvormingsproces en werden nauwelijks geïnformeerd over het planvormingsproces en de voortgang daarin. Na de provinciale statenverkiezingen van maart 2015 waren veel statenleden nieuw. In interviews wordt aangegeven dat PS net nieuw waren en werden verrast door de discussie over de reconstructie en de consternatie waarmee dit gepaard ging. Ambtelijk is al aangegeven dat wanneer de besluitvorming via een gemeentelijke bestemmingsplanprocedure verloopt het op de hoogte houden van PS een verbeterpunt is.

In fase A werden PS op twee momenten kort geïnformeerd over de reconstructie van de Heerderweg via P&C documenten. In het vervolgvoorstel beleidsrekening 2013 werd op een vraag vanuit een Statenfractie over welke fietsprojecten gerealiseerd en aanstaande zijn, geantwoord dat op de N794 de afscheiding van de fietsvoorziening van de rijbaan verbeterd zal worden.⁸¹ In het vervolgvoorstel beleidsrekening 2014 werd de N794 genoemd in de Voortgangsrapportage Meerjarig Investeringsreserve Gelderland. Er is gemeld dat het bestemmingsplan door de gemeente is vastgesteld, er nog een procedure loopt bij de Raad van State, dat de grondaankoop voor 80% gereed is en verwacht wordt dat eind 2015 aanbesteed kan worden.⁸² Bij inpassingsplannen wordt er normaal gesproken een hoorzitting voor PS georganiseerd. Omdat PS in het besluitvormingsproces via de bestemmingsplanprocedure geen formele rol hadden, was dat in dit project niet aan de orde.

Sinds het najaar van 2015 werd de informatievoorziening actiever. In de commissievergadering BOC werden in september 2015 vragen gesteld over bomenkamp en het ontbreken van draagvlak voor de plannen. In november werden er opnieuw

⁸⁰ Provincie Gelderland (2016), *uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg*.

⁸¹ Provincie Gelderland (2014) *Statenbrief vervolgvoorstel beleidsrekening 2013 p. 35*.

⁸² Provincie Gelderland (2015) *Bijlage bij statenvoorstel vervolgvoorstel beleidsrekening 2014 p. 48 (PS2015-243)*.

vragen gesteld over het thema.⁸³ In december 2015 stuurden GS een statenbrief waarin PS geïnformeerd worden over bezwaarschriften tegen de kapvergunningen die GS bij de gemeente hebben aangevraagd.⁸⁴ In de commissievergadering van december 2015 stond de N794 op de agenda waar diverse bewoners hebben ingesproken. In januari 2016 stuurde GS een statenbrief met informatie over het verdere proces en het betrekken van belanghebbenden.⁸⁵ Uit provinciale stukken blijkt dat de projectorganisatie PS verder informeerde via een e-mail⁸⁶ en de nieuwsbrief die ook naar bewoners gestuurd werd. Daarin werd onder andere de stand van zaken van de gesprekken met Ons Mooi Epe vermeld, omdat Statenleden door Ons Mooi Epe waren uitgenodigd voor de ledenvergadering. Ook is een stand van zaken gegeven in de mededelingenbrief van GS.⁸⁷ In de beleidsbegroting van 2016 wordt de N794 genoemd als één van de grotere provinciale projecten waarvan (voortgang van) grondaankopen voorzien zijn.⁸⁸ In de begroting van 2017 wordt bericht over aanstaande werkzaamheden aan de N794.⁸⁹

⁸³ *Statenvragen Bomenkap N794 (PS2015/701). Statenvragen Voorgenomen bomenkap N794 (PS2015/697).*

⁸⁴ *Provincie Gelderland (2015), statenbrief Bezwaarschrift omgevingsvergunning kap bomen N794 (PS2015-771) & statenbrief vervolgaanpak Heerderweg naar een vlotte uitvoering in 2017 (PS2016-421).*

⁸⁵ *Provincie Gelderland (januari 2016), Statenbrief procesafspraken na bezwaarschrift omgevingsvergunningen kap bomen Heerderweg (PS2016-8).*

⁸⁶ *E-mail naar Statenleden, informatie stand van zaken Heerderweg – Epe (PS2016-319) 21 april 2016.*

⁸⁷ *Provincie Gelderland, mededelingenbrief GS, 21 maart 2016.*

⁸⁸ *Provincie Gelderland, Begroting 2016 P. 161.*

⁸⁹ *Provincie Gelderland, Begroting 2017, P. I-8.*

4.3 Gemaakte afwegingen

Normen

- De provincie motiveert of en zo ja hoe burgers worden betrokken bij beleids- en besluitvorming.
- Er is, voordat het participatietraject van start gaat, bepaald welke rol de burger krijgt: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren.
- Het participatieproces is door de provincie zorgvuldig vormgegeven. Dit betekent dat expliciet is gemaakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de besluitvorming betreft;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht;
 - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken.

Bevindingen Heerderweg

- De provincie motiveert in fase A niet of en zo hoe burgers betrokken worden. In fase B wordt in een statenbrief gemotiveerd hoe burgers betrokken worden.
- De rol van de burger is niet voorafgaand aan het participatietraject expliciet gemaakt. In de reactienota op het voorontwerp wordt hier wel aandacht aan besteed.
- Afwegingen voor het participatieproces zijn niet vooraf expliciet gemaakt en al werkende in het kernteam vormgegeven.
 - Het ontwerp van de weg is onderwerp van participatie. Er zijn hierin geen verdere kaders gesteld anders dan het verbeteren van de verkeersveiligheid.
 - Er is geen stakeholdersanalyse uitgevoerd en niet of beperkt expliciet gemaakt wie betrokken wordt. In de praktijk mag iedereen reageren, maar is in zowel in fase A als B actief contact met een beperkte doelgroep.
 - De wijze waarop het participatieproces wordt ingericht is in fase A expliciet gemaakt vanaf het voorontwerp en in fase B globaal beschreven in een statenbrief.
 - Er is in fase A niet expliciet gemaakt op welke wijze burgers het best bereikt kunnen worden. Voor fase B is een communicatieplan opgesteld.

In deze paragraaf beschrijven we welke afwegingen aan de inrichting van het participatieproces ten grondslag liggen. Achtereenvolgend komen aan de orde: de motivatie om burgers te betrekken, de rol die burgers krijgen bij de besluitvorming en de vormgeving van het participatieproces.

4.3.1 Motivatie betrekken burgers bij besluitvorming

De motivatie voor keuzes in het participatieproces is voor fase A niet uit provinciale documenten te herleiden. In fase B is de motivatie, om opnieuw in gesprek te gaan, de onrust die in Epe ontstaan is. Hoe de participatie eruit zal zien in fase B is in januari 2016 door GS toegelicht in een statenbrief.⁹⁰

4.3.2 Afweging rol van burgers bij besluitvorming

Uit interviews met een ambtelijk medewerker van de provincie en de gemeente blijkt dat er in het kernteam besproken is hoeveel ruimte voor inbreng er was in de besluitvorming. Voor het vormgeven van het participatieproces waren geen provinciale kaders of beleid beschikbaar. Afwegingen hoeveel ruimte er is voor inbreng en welke rol burgers krijgen zijn zowel in fase A als B niet vooraf expliciet gemaakt. In een interview met een ambtenaar van de provincie wordt als les genoemd om duidelijk te maken hoeveel ruimte er is om input van burgers mee te nemen in een plan/ontwerp.

Uit de nota *Reacties en antwoorden, Voorontwerp "N794 (Heerder-Eperweg)"*, waarin de GS ingaan op reacties op het voorontwerp, blijkt dat er in fase A voor gekozen is belanghebbenden niet voorafgaand aan het voorontwerp te betrekken. GS schrijven: *door de provincie is er voor gekozen om als eerste stap een voorontwerp op te stellen dat vervolgens met behulp van de aanwonenden verder uitgewerkt wordt*. Daarmee reageren GS op een aantal reacties die aangeven dat meer betrokkenheid van burgers voorafgaand aan dit voorontwerp gewenst was geweest.⁹¹

Ook op het voorontwerpbestemmingsplan van de gemeente reageren een aantal mensen dat er voorafgaand aan het voorontwerp te weinig ruimte voor inspraak is geweest. De gemeente antwoordt: *vooraf had de initiatiefnemer, zijnde de provincie, overleg kunnen plegen. De gemeente betreurt dat dit niet gebeurd is, maar realiseert zich dat er altijd een spanningsveld is tussen het betrekken van belanghebbenden in een vroeg stadium wanneer de plannen wellicht nog te 'vaag' zijn, en in een laat stadium wanneer de plannen wellicht te 'definitief' zijn. Daarnaast is een voorontwerp bestemmingsplan bedoeld als een soort overleg vooraf. De gemeente beperkt zich derhalve tot de constatering dat het overleg vooraf niet gebeurd is, en nu (in de vorm van zienswijzen op het voorontwerp) plaatsvindt.*⁹²

Hieruit blijkt dat er voor gekozen is voorafgaand aan het voorontwerp geen ruimte te geven voor inbreng. Er is toen het voorontwerp gereed was een informatieavond georganiseerd over de plannen. Daarna konden betrokkenen schriftelijk reageren op het provinciale plan en het voorontwerpbestemmingsplan.

⁹⁰ Provincie Gelderland (januari 2016), Statenvoorstel, *Procesafspraken na bezwaarschrift omgevingsvergunningen kap bomen Heerderweg (PS2016-8)*.

⁹¹ Provincie Gelderland (najaar 2013), *Reacties en antwoorden, Voorontwerp "N794 (Heerder-Eperweg)"*

⁹² Gemeente Epe (2014), *nota inspraak en overleg, voorontwerp bestemmingsplan "N794 (Heerderweg)"*

4.3.3 Afwegingen vormgeving participatieproces

Aansluitend op ons normenkader hebben we de vormgeving van het participatieproces onderverdeeld in vier elementen. We beschrijven of expliciet gemaakt is welk onderwerp ter discussie staat, wie bij de besluitvorming betrokken wordt, hoe het participatieproces is ingericht en op welke wijze de burger het best bereikt kan worden. Uit interviews met medewerkers van het kernteam blijkt dat afwegingen voor de inrichting van het participatieproces al werkende zijn vormgegeven.

Duidelijkheid onderwerp burgerparticipatie

Tijdens het participatieproces waren de inrichting van de weg en aanpassingen die daarvoor in de omgeving moesten plaatsvinden het onderwerp van discussie. In de inbreng van belanghebbenden waren geen beperkingen in het onderwerp opgelegd.

Uit interviews met Ons Mooi Epe en ambtelijk medewerkers van de provincie Gelderland blijkt dat voor de gesprekken met Ons Mooi Epe en het alternatieve plan geen kaders of voorwaarden zijn gesteld anders dan dat het alternatief verkeersveilig moet zijn. Er werd als het ware een carte blanche gegeven. De aanbevelingen van de audit werden overgenomen en leverden wel nieuwe kaders op. In een interview met een ambtelijk medewerker van de provincie wordt opgemerkt dat achteraf beter was geweest voorafgaand aan de gesprekken en de audit duidelijke kaders te stellen. Er wordt gesteld dat nieuwe kaders integrale afwegingen die eerder gemaakt zijn kunnen ondermijnen. Vanuit Ons Mooi Epe is er ook kritiek op de kaders. Zij geven aan dat deze tijdens het proces veranderden. Een voorbeeld dat genoemd wordt zijn fietspaden die in de plannen van de provincie 2,5 meter breed waren en na de audit daar waar het kan 3 meter breed moesten worden, omdat dit uit een aanbeveling van de audit naar voren kwam.

Keuze doelgroepen

Doelgroep Fase A: inspraak in de planvorming

In fase A is nergens beschreven welke doelgroepen betrokken worden in het participatieproces. Er is geen stakeholdersanalyse uitgevoerd. Er is ambtelijk contact geweest met de gemeente over het betrekken van relevante stakeholders. Daarnaast is er met wethouders contact geweest en heeft de projectleider met de raadscommissie gesproken over het betrekken van belanghebbenden. De uitkomsten van dit overleg zijn niet schriftelijk vastgelegd.

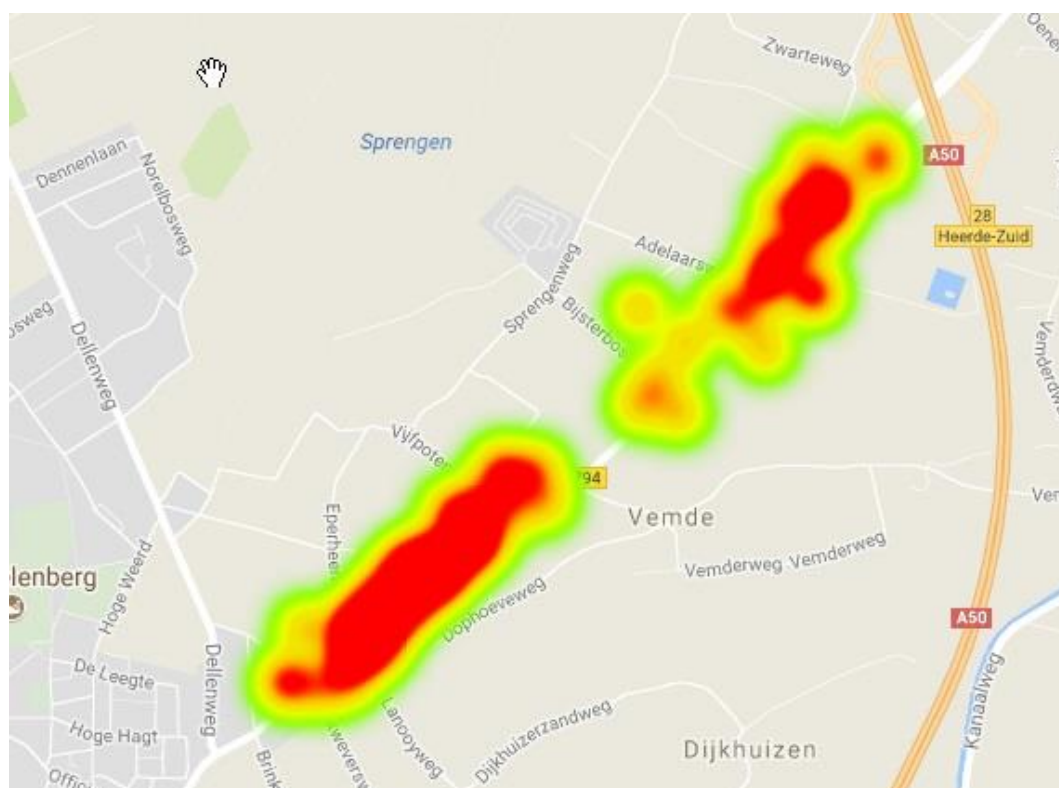
In een interview met de ambtelijke organisatie van de provincie wordt aangegeven dat hoofdstakeholder waar de provincie zich in het project op richt de gemeente is. Daar is het contact in het begin het meest intensief mee geweest. Uit interviews met leden van het kernteam blijkt dat naast burgers ook bijvoorbeeld contact is geweest met hulpdiensten.

Uit interviews met ambtenaren van de provincie en de gemeente en betrokkenen blijkt dat van burgers in de omgeving in eerste instantie alleen aanwonenden actief betrokken zijn bij de planvorming. Andere geïnteresseerden waren welkom op informatieavonden

of konden zich abonneren op de nieuwsbrief, maar werden hier niet actief toe uitgenodigd.

Het kernteam van de provincie Gelderland stuurde een uitnodiging naar burgers voor de informatieavond van 25 juni 2013. Figuur 10 laat zien waar de uitnodiging is verspreid. Op deze informatieavond werd toelichting gegeven op de provinciale plannen voor de reconstructie en het voorontwerpbestemmingsplan. Beide werden kort daarna ter inzage gelegd. Voorafgaand aan de uitnodiging voor de informatieavond stuurde de provincie Gelderland ook een brief aan de aanwonenden met het verzoek de bomen in de tuinen op te mogen nemen in verband met het maken van een ontwerp voor de fietspaden.

Figuur 10: Heatmap uitnodiging informatieavond juni 2013*

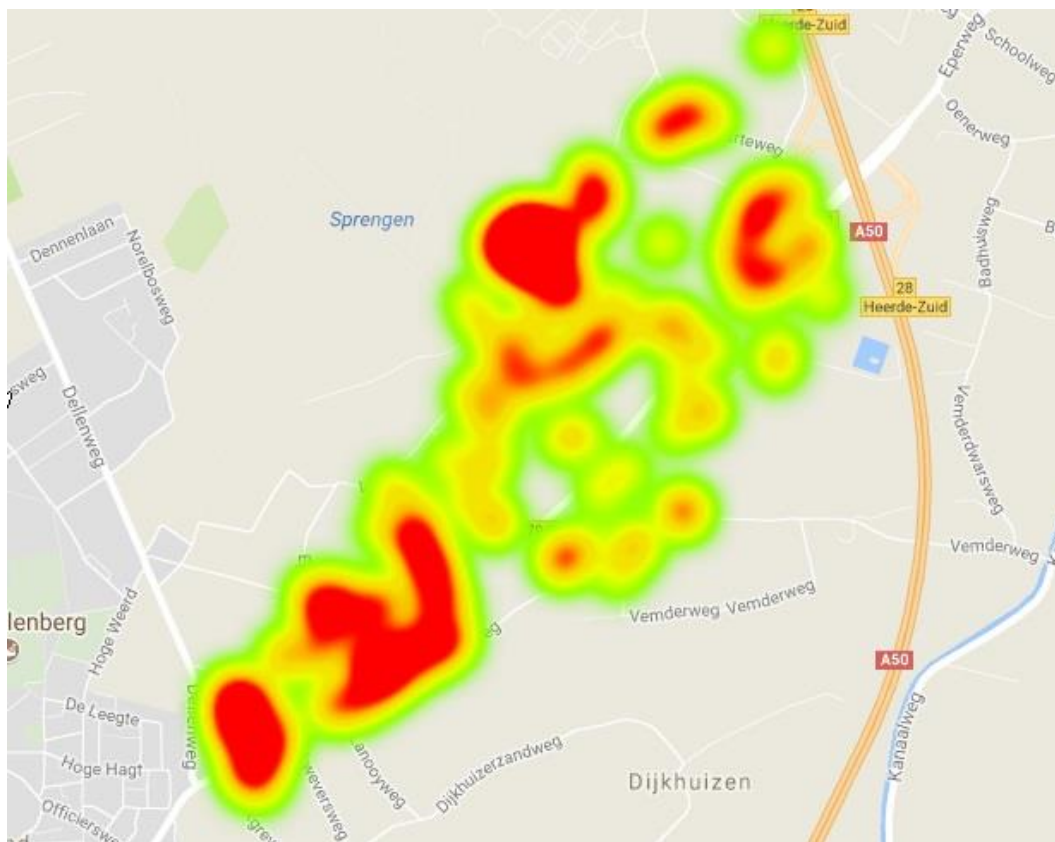


* Groen is relatief lage concentratie, rood relatief hoge concentratie

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Gelderland

Op 26 juni 2013 verstuurde het kernteam een brief die onder een bredere kring geadresseerd is (zie figuur 11). Er wordt kort ingegaan op de noodzaak van de plannen, de informatieavond van de vorige avond en gewezen op het feit dat de plannen ter inzage liggen en een reactie mogelijk is. Op het kaartje is te zien de uitnodiging gericht is aan burgers in de directe omgeving van de Heerderweg.

Figuur 11: Heatmap verspreidingsgebied informatieve brief juni 2013*



71

Burgerparticipatie Gelderland

* Groen is lage concentratie, rood hoge concentratie

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Gelderland

Ook voor een volgende bijeenkomsten in deze fase zijn alleen aanwonenden actief uitgenodigd voor de informatieavond. Anderen konden het lezen in de nieuwsbrief, op de website van de provincie en waren ook welkom op de informatieavonden.

Naast deze bijeenkomst was er overleg met belanghebbenden. Met individuele bewoners langs de weg voerde de grondaankoper van de provincie gesprekken. Daarnaast is er overleg geweest met de belangengroep Verbeter N794. Dit overleg ontstond op initiatief van de belangengroep. In de nota reacties en antwoorden voorontwerp schrijven GS: *'de provincie is door de belangengroep verzocht om in contact te treden over de provinciale visie op de reactie van de belangengroep. Een eerste overleg heeft plaatsgevonden op 17 oktober. De uitgangspunten voor aanpassing van het ontwerp uit hoofdstuk 4 zijn toen besproken. De Belangengroep heeft de provincie vervolgens gevraagd de besproken uitgangspunten ook aan haar achterban te willen toelichten. De provincie heeft hier, mits de belangengroep hier een platform voor creëert, positief op gereageerd'*.⁹³

⁹³ Provincie Gelderland (najaar 2013), Nota reacties en antwoorden voorontwerp, p 4.

De gemeente heeft middels een advertentie in een huis-aan-huisblad in Epe gecommuniceerd over de ter inzage legging van de plannen. Dit blad wordt in heel Epe verspreid. Het voorontwerp van de provincie en voorontwerp- en ontwerp-bestemmingsplan van de gemeente hebben op het gemeentehuis ter inzage gelegen of konden via de projectpagina van de provincie op internet geraadpleegd worden.

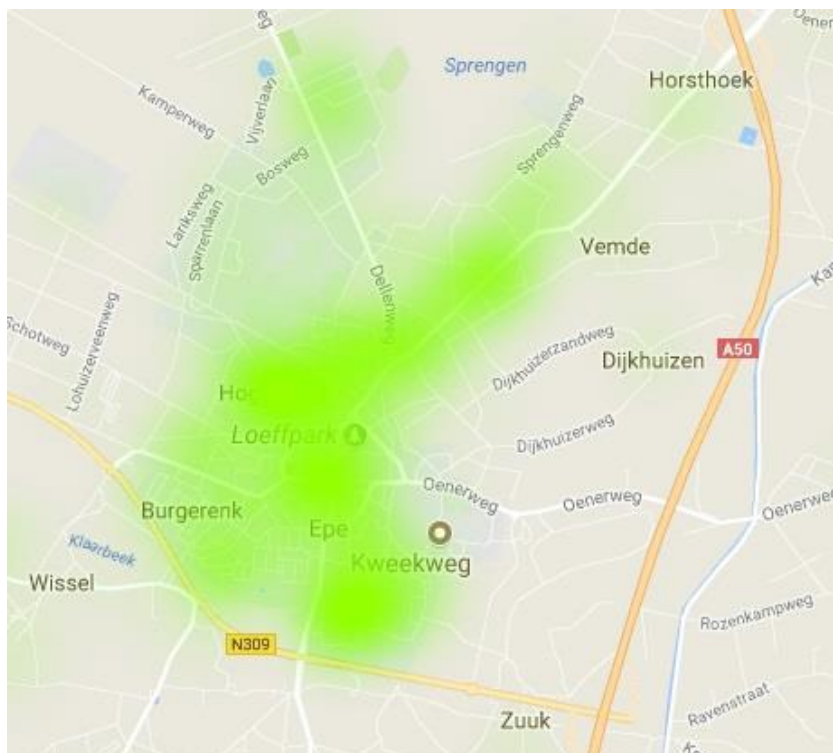
Doelgroep Fase B: doelgroep na vaststellen bestemmingsplan

De tweede fase van het participatieproces was met name gericht op Ons Mooi Epe. Overige belanghebbenden werden geïnformeerd over de voortgang van de werksessies met Ons Mooi Epe en de resultaten daarvan. De belangengroep Verbeter N794 was in deze fase niet actief meer. Ook worden door GS andere doelgroepen genoemd waarmee de plannen in deze fase afgestemd worden: gemeente, hulpdiensten, politie, fietsersbond, openbaar vervoer en vuilophaaldienst.⁹⁴

De belangengroep Ons Mooi Epe is opgericht in november 2015 en heeft ongeveer 450 leden. Ons Mooi Epe bestaat voor een deel uit leden die aan of in de omgeving van de Heerderweg wonen en ook voor een groot deel uit leden die in het dorp Epe zelf wonen. De vereniging bestaat dus deels uit de doelgroep waar het kernteam in de fase voor de besluitvorming ook al haar communicatie op richtte. Daarnaast zijn ook veel leden woonachtig buiten het gebied dat door het kernteam in eerste instantie actief benaderd is. Figuur 12 laat zien dat veel leden verspreid door heel Epe wonen en niet geconcentreerd in één gebied. Enkele leden wonen buiten Epe.

⁹⁴ Provincie Gelderland (mei 2016), statenbrief (PS2016/421): vervolgaanpak Heerderweg naar een vlotte uitvoering in 2017.

Figuur 12: Heatmap Leden ons Mooi Epe*



* Groen is relatief lage concentratie, rood relatief hoge concentratie
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens Ons Mooi Epe

73

Burgerparticipatie Gelderland

Inrichting participatieproces

De inrichting van het participatieproces is vooraf niet expliciet gemaakt. De manier en het moment waarop burgers in fase A betrokken zijn, is wel in de reactienota op het voorontwerp toegelicht. Ook is tussen voorontwerp en definitief bestemmingsplan aan burgers informatie gegeven over de mogelijkheden tot participatie door middel van nieuwsbrieven, projectwebsite en informatieavonden.

Het tweede deel van het participatietraject kwam tot stand omdat door GS opdracht gegeven is nogmaals met betrokkenen in gesprek te gaan. Er is een globale planning van de inbreng van betrokkenen in fase B opgenomen in de statenbrief van januari 2016.⁹⁵ Door het kernteam is in fase B een communicatieplan opgesteld.⁹⁶

Wijze bereiken burgers

Zoals eerder aangegeven is voor fase A geen communicatieplan opgesteld en is dit al werkende vormgegeven. Uit een interview met een ambtenaren van de provincie blijkt dat ervoor gekozen is vooral te communiceren met burgers rond ijkpunten in het besluitvormingsproces: het voorontwerp, ontwerp en definitieve plan. In fase B is er een communicatieplan opgesteld en is er besloten intensiever te communiceren en meer communicatiemiddelen in te zetten.

⁹⁵ Provincie Gelderland (januari 2016), Statensbrief, *Procesafspraken na bezwaarschrift omgevingsvergunningen kap bomen Heerderweg (PS2016-8)*.

⁹⁶ Interview met ambtelijk medewerker.

4.4 Zorgvuldigheid participatieproces

Normen

- De burger is tijdig en volledig geïnformeerd over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
- Burgers worden gedurende het participatietraject regelmatig geïnformeerd over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De provincie informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de provincie
- Er is een extra inspanning gedaan om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.
- Het participatieproces wordt geëvalueerd.

Bevindingen Heerderweg

- De meningen van betrokkenen over de tijdigheid en volledigheid van de informatievoorziening zijn verdeeld.
- Burgers zijn voorafgaand aan publicatie van het voorontwerp niet geïnformeerd over het onderwerp van participatie, hun rol, en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt. Gedurende het proces informeert het kernteam burgers over het onderwerp en de vorm van het proces, maar worden burgers meestal niet geïnformeerd over hun rol.
- De communicatie over de omvang van de bomenkap was gedurende het proces niet eenduidig en in de tekstuele communicatie voor het definitief vaststellen van het bestemmingsplan niet concreet.
- De inbreng van burgers is voor het vaststellen van het bestemmingsplan (fase A) door de provincie schriftelijk vertaald in een reactienota en nota van aanpassingen. Daarnaast legde de gemeente de inbreng (in overleg met provincie) vast in twee reactienota's. Burgers zijn geïnformeerd over hun inbreng en wat met de inbreng is gedaan.
- De inbreng na het vaststellen van het bestemmingsplan (fase B) werd op hoofdlijnen teruggekoppeld via een uitgangspuntennotitie en via een inloopbijeenkomst.
- Burgers zijn via diverse communicatiemiddelen over uitstel of wijzigingen in de plannen geïnformeerd. Tijdens de nieuwsluwe periode na vaststellen van het bestemmingsplan is minder actief gecommuniceerd.
- Alle burgers hadden op de hoogte kunnen zijn van de plannen. Vooral de aanwonenden van de Heerderweg zijn voor het definitief vaststellen van het bestemmingsplan (fase A) actief betrokken bij de planvorming en zijn ook daadwerkelijk op de hoogte. In deze fase is geen extra inspanning gedaan om een bredere groep mensen te betrekken.
- Het participatieproces is niet geëvalueerd.

In deze paragraaf beschrijven we hoe de uitvoering van het participatieproces in de praktijk is gebracht. We besteden daarbij aandacht aan de tijdigheid en volledigheid van

de informatievoorziening, de terugkoppeling op de geleverde inbreng, veranderingen in de plannen, inspanning om burgers te betrekken en de evaluatie van het proces. Of de inbreng van burgers uiteindelijk is meegenomen in de besluitvorming komt in paragraaf 4.5 aan bod.

4.4.1 Tijdigheid en volledigheid informatievoorziening

De provincie heeft na overleg met de gemeente ervoor gekozen voor het voorontwerp geen participatieproces in te richten. In de reactienota op het voorontwerp en tijdens de planfase werd wel over het onderwerp van het participatieproces, de vorm en de rol die burgers speelden gecommuniceerd.

Onderwerp van participatie

Het ontwerp van de weg was onderwerp van het participatieproces. Er zijn geen verdere kaders gesteld aan het onderwerp van participatie. Er is door het kernteam gecommuniceerd over de inhoud van het ontwerp en dat burgers konden reageren op de plannen via diverse communicatiemiddelen zoals de projectwebsite, nieuwsbrieven, informatieavonden en huis en huisbladen. In fase B heeft de provincie Ons Mooi Epe ruimte gegeven een eigen plan voor reconstructie op te stellen, daarbij gefaciliteerd door de provincie. Ons Mooi Epe kreeg een rol door direct contact met het kernteam. Overige betrokkenen werden regelmatig geïnformeerd via nieuwsbrieven en e-mails.

Rol van burgers

De rol die burgers speelden in het participatieproces is veelal niet concreet gemaakt en dus meestal ook niet naar burgers gecommuniceerd. In fase B, toen het participatieproces zich richtte op Ons Mooi Epe, gaf het kernteam om een nieuwsbrief wel de rol van overige directe betrokkenen aan: *'wij kunnen ons voorstellen dat u daar ook iets over wilt zeggen of uw mening over wilt geven. Dat kan. Voor alle duidelijkheid we vragen u niet om te kiezen. Ook is er geen formele procedure. Wel nemen we uw reactie mee in een rapport dat naar het dagelijks bestuur van de provincie gaat'*.⁹⁷

Vorm participatieproces

Voorafgaand aan het voorontwerp is niet gecommuniceerd over de inrichting van het participatieproces. Enkele burgers reageren in zienswijzen op het voorontwerp dat zij wel inspraak voor het voorontwerp gewenst en verwacht hadden. Vanaf het voorontwerp wordt de inrichting van het communicatieproces gecommuniceerd in reactienota, (nieuws) brieven en informatieavonden. In een eerste brief aan de omgeving van de Heerderweg van juni 2013 geeft het kernteam in het kort de vorm van het participatieproces weer: *'op beide voorontwerpen kunt u reageren tot 15 augustus. Daarna gaan wij het voorontwerp uitwerken tot een ontwerp. Eind 2013 verwachten wij het ontwerp voor de weg en het ontwerp bestemmingsplan te kunnen publiceren en opnieuw aan belanghebbenden bekend te maken. Ook hierop kunt u reageren en een zienswijze indienen'*.⁹⁸

⁹⁷ Provincie Gelderland, Nieuwsbrief april 2016.

⁹⁸ Provincie Gelderland (26 juni 2013), brief 'Voorontwerp aanpassingen provinciale weg N794 bekend'

In de twee volgende nieuwsbrieven kondigt het kernteam informatieavonden aan. In de nieuwsbrief van december 2013 geeft het kernteam daarnaast aan dat het ontwerpplan zes weken ter inzage wordt gelegd en de reacties daarna verwerkt zullen worden.⁹⁹ In de nieuwsbrief van juni 2014 is vermeld dat beroep bij de Raad van State tegen de plannen mogelijk is.¹⁰⁰ Een verdere toelichting over de formele procedure wordt in de nieuwsbrieven niet gegeven. Uit interviews met burgers blijkt dat de meningen verschillen over hoe tijdig en volledig door het kernteam over de vorm van met name het formele participatieproces is gecommuniceerd.

In fase B was er geen sprake van een standaard procedure met vooraf vormgegeven participatieproces. Vanaf het moment dat het kernteam het gesprek over het ontwerp opnieuw aanging met Ons Mooi Epe werden overige betrokkenen via nieuwsbrieven, e-mails, persberichten en de projectwebsite van de provincie geïnformeerd.

Volledigheid inhoudelijke communicatie

De meningen over hoe duidelijk en volledig het kernteam inhoudelijk gecommuniceerd heeft lopen sterk uiteen. Volgens een ambtenaar van de provincie zijn uit fase A lessen te trekken, maar na het intensiveren van de communicatie is er wel tevredenheid is over de kwaliteit van de communicatie. Een deel van de burgers, vooral burgers die betrokken zijn in fase A na publicatie van het voorontwerp, vinden dat er volledig gecommuniceerd is. Ook geven burgers aan dat er in de vorm van de projectleider een duidelijk aanspreekpunt was. Aan de andere kant hebben vooral de inwoners van Epe die in fase B in actie kwamen kritiek op de communicatie. Het grootste bezwaar van Ons Mooi Epe is volledigheid van de communicatie, in zowel fase A als fase B. Er worden een aantal voorbeelden aangedragen waar de provincie duidelijker had kunnen communiceren. Zo was in fase A niet duidelijk dat het om een zo groot aantal te kappen bomen ging.

In fase A was voor het kernteam nog niet precies duidelijk hoeveel bomen er precies gekapt zouden worden. Het precieze aantal hangt ook van de uitvoering af. Er is op diverse momenten gecommuniceerd over de plannen als het gaat om bomenkap: op informatieavonden, in nieuwsbrieven, reactienota's en het (ontwerp-) bestemmingsplannen. Er is altijd aangegeven dat het kappen van bomen noodzakelijk was voor het uitvoeren van de plannen. Ook is diverse malen aangegeven dat er ter compensatie nieuwe bomen geplant worden. Daarnaast is er via kaarten te zien welke bomen (misschien) gekapt worden en of bomen een hoge of lage behoudenswaardigheid hebben.

Op informatieavonden en op kaarten is informatie gegeven over het aantal te kappen bomen. Sommige bezoekers van de avonden geven aan dat dit duidelijk was en anderen vinden van niet. Een aantal geïnterviewden had liever (ook) een integrale presentatie

⁹⁹ Provincie Gelderland, Nieuwsbrief december 2013.

¹⁰⁰ Provincie Gelderland, Nieuwsbrief juni 2014.

van de plannen gezien in plaats van de opgeknipte presentatie. Ze hebben ervaren dat er daardoor moeilijk was een totaalbeeld van het aantal te kappen bomen te krijgen.

In de teksten van de provincie in de diverse communicatiemiddelen wordt geen indicatie van het aantal te kappen bomen gegeven. Er wordt in verschillende bewoordingen over gesproken. In de reactienota op het voorontwerp schrijft de provincie: *'de provincie wil het groene karakter van de weg zeker in acht nemen, maar het realiseren van vrij liggende fietspaden, is niet mogelijk zonder dat op plekken bomen gekapt gaan worden'* en *'aanleg van vrij liggende fietspaden is zonder deels kap van bomen niet mogelijk'*.¹⁰¹ In de nota van aanpassingen (mei 2014) die GS in aanloop naar het definitief plan juni 2014 opstellen wordt geschreven: *'de provincie vindt het groene karakter van de weg belangrijk. Het is echter niet mogelijk vrij liggende fietspaden aan te leggen zonder dat er bomen gekapt worden'*.¹⁰² Er wordt door de provincie over het algemeen gesproken van het kappen van bomen en in de reactienota op het voorontwerp over het op plekken kappen van bomen. Deze communicatie is voor interpretatie vatbaar en geeft geen indicatie over het aantal te kappen bomen. In het bestemmingsplan van de gemeente is terug te lezen: *'de aanleg van de vrij liggende fietspaden gaat op veel plaatsen ten kosten van de huidige laanbeplanting. Ook een gedeelte van de beplanting in privétuinen moet verwijderd worden voor de aanleg van de fietspaden. Dit heeft een grote impact op het uiterlijk van de weg en de omgeving. Om het huidige karakter zo veel mogelijk te handhaven en zo goed mogelijk te herstellen is er een inrichtingsplan groen opgesteld'*.¹⁰³ Hier wordt wel gewezen op grote impact voor de beplanting van de weg. In een andere paragraaf van het bestemmingsplan wordt gesproken van enkele naastliggende bomen die gekapt zullen moeten worden.¹⁰⁴ In fase B wordt gesproken van het kappen van mogelijk ongeveer 600 bomen in de oorspronkelijke plannen.¹⁰⁵ In het GS-besluit van mei 2016 over de vervolgaanpak van de Heerderweg wordt geschreven: *'het provinciale ontwerp gaat wel ten koste van een groot aantal bomen langs de N794'*.¹⁰⁶

Naast schriftelijke communicatie heeft de provincie ook inrichtingsschetsen gemaakt van de Heerderweg en daarop aangegeven welke bomen (mogelijk) gekapt zullen worden. Deze inrichtingsschetsen zijn voor de plannen in het voorontwerp-, ontwerp- en definitief bestemmingsplan aangepast. Deze zijn ook gebruikt in de informatieavonden. Actief betrokkenen of geïnteresseerden die zich verdiepten hadden in de plannen hadden op deze manier op de hoogte kunnen zijn van het aantal te kappen bomen. Zonder toelichting zou dit wel enig uitzoekwerk vergen. De kaarten geven door in te zoomen vooral op detailniveau een beeld welke bomen gekapt kunnen worden. Het verkrijgen van een algemeen beeld is op het eerste gezicht lastig. In de inrichtingsschets die hoort bij het voorontwerp is nog veel groen te zien op de kaart en relatief weinig rode kruizen. Zie hiervoor figuur 13 en 14.

¹⁰¹ Provincie Gelderland (najaar 2013), *Nota reacties en antwoorden voorontwerp N794*.

¹⁰² Provincie Gelderland (mei 2014), *Nota van aanpassingen..*

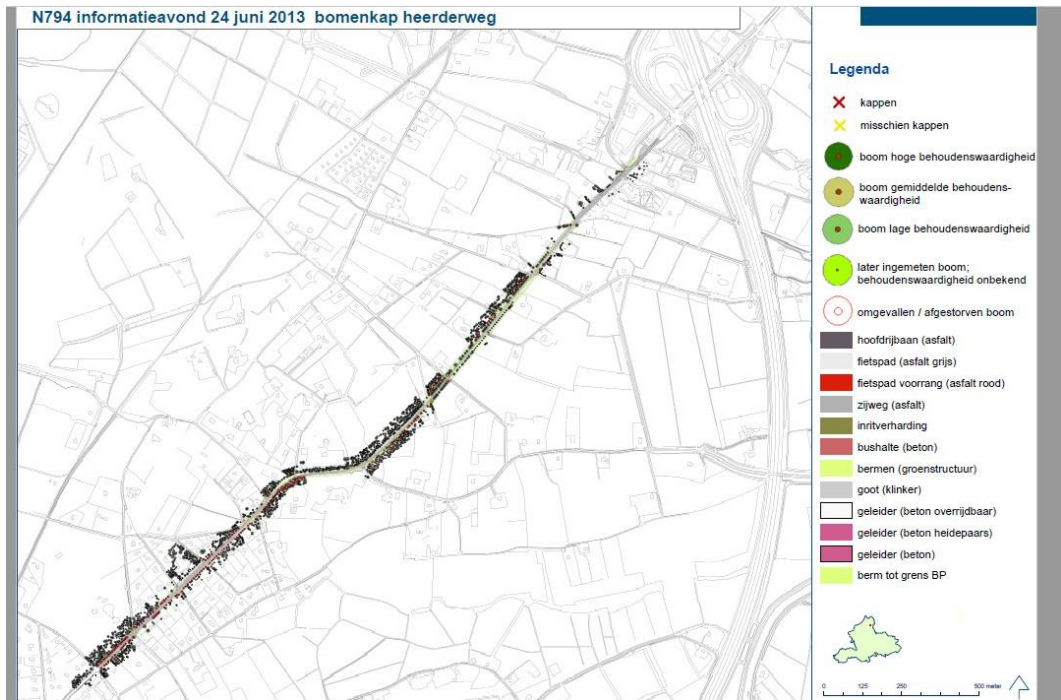
¹⁰³ Gemeente Epe (9 oktober 2014), *Bestemmingsplan N794*.

¹⁰⁴ Gemeente Epe (9 oktober 2014), *Bestemmingsplan N794*.

¹⁰⁵ Provincie Gelderland (december 2015), *statenbrief Bezwaarschrift omgevingsvergunning kap bomen N794 (PS2015-771). Provincie Gelderland, nieuwsbrief mei 2016.*

¹⁰⁶ Provincie Gelderland (mei 2016) *GS-besluit Uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg 2016.*

Figuur 13: Inrichtingsschets bij het voorontwerp



Bron: Provincie Gelderland

Figuur 14: Inrichtingsschets bij het voorontwerp (ingezoomd)



Bron: Provincie Gelderland

De inrichtingsschets horend bij het aangepast ontwerp / ontwerpbestemmingsplan ziet er ongeveer hetzelfde uit. Er is zowel voor de gehele weg als op detailniveau wel meer rood te zien. In het definitieve plan wordt in de tekst over de gevolgen voor laanbeplanting verwezen naar het inrichtingsplan in de bijlage. In het inrichtingsplan is

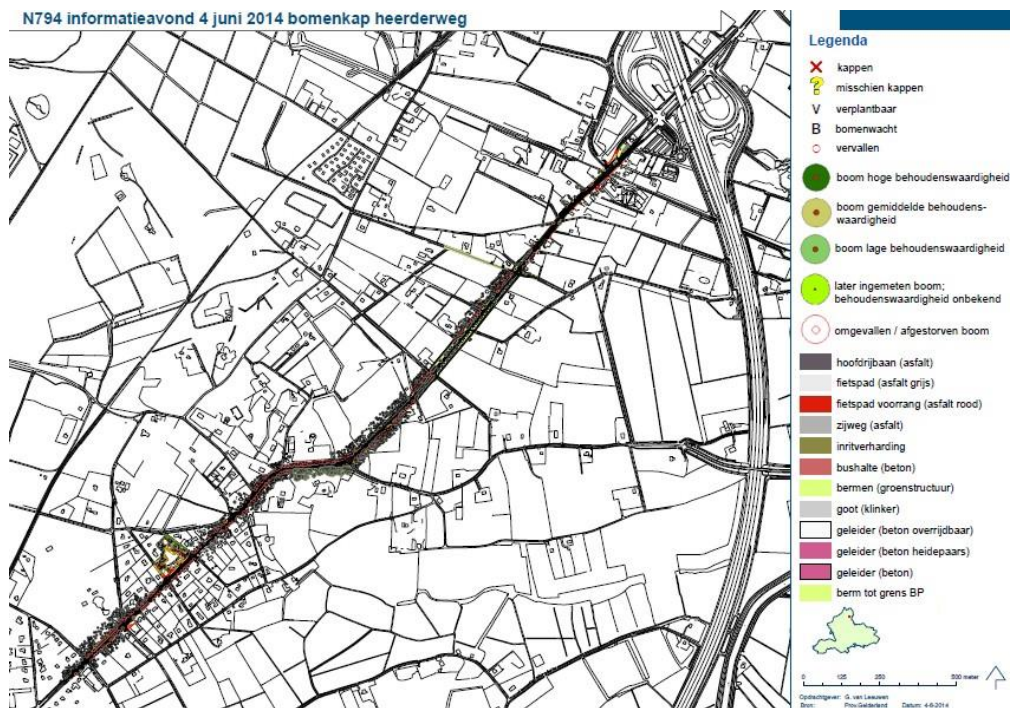
in kaart is gebracht welke bomen er gekapt worden. Een vergelijkbare kaart heeft het kernteam gebruikt voor de presentatie van het definitieve plan op de informatieavond van juni 2014. Figuur 16 en 17 laten (ingezoomd) de bomenkap in het definitief plan van juni 2014. Er is te zien dat middels kleine rode kruisjes is aangegeven welke bomen gekapt worden. Ook hier geldt dat *uitgezoomd* voor de hele weg in een oogopslag een overzicht lastig is vanwege het hoge detailniveau.

Figuur 15: Groen ontwerp met visualisaties (juni 2014)



Bron: Provincie Gelderland

Figuur16: Definitief wegontwerp met te kappen bomen



Bron: Provincie Gelderland

Figuur 17: Definitief wegontwerp met te kappen bomen (ingezoomd)



Bron: Provincie Gelderland

Tijdigheid

In fase A is minder frequent gecommuniceerd dan in fase B. In de periode na het vaststellen van het definitief plan en het ontstaan van de onrust in Epe is er weinig communicatie. Volgens ambtenaar van de provincie is het regelmatig op de hoogte houden een leerpunt. Dit geldt naast burgers ook voor PS. PS beter informeren wordt in

diverse interviews een les genoemd, met name omdat PS geen formele rol had in de besluitvorming.

4.4.2 Terugkoppeling inbreng

De provincie heeft regelmatig op hoofdlijnen teruggekoppeld hoe werd omgegaan met de input van burgers. In reactienota's hebben provincie en gemeente gereageerd op input van burgers die een zienswijze of inspraakreactie op het voorontwerp gaven. Een aangepast plan van de provincie is gepresenteerd op een informatieavond in december 2013. Formele inspraak vond daarna plaats via de gemeente. De gemeente reageerde (in samenwerking met provincie) op de zienswijzen in een zienswijzennota. In nieuwsbrieven werd daarnaast in grote lijnen teruggekoppeld wat er met de input van bewoners gedaan is. In mei 2014 heeft de provincie een nota van aanpassing opgesteld. De nota van aanpassing sluit aan op de "Nota Reacties en antwoorden Voorontwerp "N794 (Heerder-/Eperweg)" en gaat in op nader onderzochte details en aanpassingen die naar aanleiding van het in december 2013 gepresenteerde ontwerp van provincie Gelderland zijn uitgevoerd in aanloop naar het definitieve plan.¹⁰⁷ De inhoud van de terugkoppeling komt aan bod in paragraaf 4.5.

In fase B koppelen GS in de uitgangspuntennotitie op hoofdlijnen terug hoe de uitkomsten van de audit vertaald worden naar gewijzigde plannen. Daar is ook de inbreng van overige betrokkenen in meegenomen. Er is een inloopbijeenkomst georganiseerd om de wijzigingen toe te lichten. De acht burgers die gereageerd hebben, zijn teruggebeld/gemaïld. Hiervan is ambtelijk een verslag gemaakt en naar GS gestuurd. Er is niet naar deze acht burgers teruggekoppeld wat er specifiek met hun inbreng is gebeurd.

4.4.3 Informatievoorziening over stilliggen, uitstel of wijziging plannen

Het kernteam heeft betrokkenen op de hoogte gehouden over stilliggen, uitstel of wijziging van plannen via de website en (nieuws)brieven. Met name over uitstel en wijziging van plannen is een aantal maal gecommuniceerd. De frequentie van de communicatie was wisselend. Na het vaststellen van het bestemmingsplan brak een periode aan waarin de besluitvorming was afgerond en de uitvoering nog niet begonnen. In deze periode is weinig informatie gegeven. In een interview met een lid van het kernteam wordt aangegeven dat frequentere informatievoorziening met name ook in nieuwsluwe periode een verbeterpunt is.

¹⁰⁷ Provincie Gelderland (mei 2014), Nota van Aanpassingen.

4.4.4 (Extra) Inspanning om de burger te betrekken

Inspanning

Het kernteam heeft diverse middelen ingezet om de omgeving te betrekken en te bereiken, zoals: informatieavonden, brieven, nieuwsbrieven, een website, een i-viewer en een film.

Er zijn door het kernteam namens de provincie Gelderland vier informatieavonden georganiseerd. Ook vanuit de gemeente was vertegenwoordiging aanwezig. Deze avonden vonden plaats rond ijkpunten in het besluitvormingsproces. Presentatie van het voorontwerp, bekendmaking aangepast plan december 2013, voor het vaststellen van het bestemmingsplan en na het besluit over het gewijzigde plan in 2016. Geïnteresseerden konden de plannen inzien die opgeknipt waren in verschillende posters. Medewerkers van zowel provincie als gemeente waren aanwezig om toelichting te geven op de plannen.

Het kernteam heeft namens de provincie Gelderland diverse (nieuws)brieven per post en e-mail verstuurd. In fase A zijn uitnodigingen verstuurd naar direct aanwonenden voor informatieavonden. Daarnaast is een brief gestuurd naar een bredere omgeving met informatie over de mogelijkheid op het voorontwerp te reageren (zie figuur 11 voor het verspreidingsgebied). Voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan zijn twee nieuwsbrieven gestuurd, in december 2013 en juni 2014. In april 2014 stuurde de provincie een e-mail om betrokkenen te informeren over uitstel van besluitvorming over het bestemmingsplan in de gemeenteraad van Epe tot oktober. In juni 2015 is een volgende nieuwsbrief verstuurd met informatie over de stand van zaken, het verdere proces en de uitvoering van de werkzaamheden.

Vanaf de statencommissievergadering BOC in december 2015 zijn ambtenaren opnieuw in overleg gegaan met Ons Mooi Epe. Het kernteam informeert aanwonenden over dit traject via bewonersbrieven, de projectwebsite van de provincie, persberichten en een nieuwsbrief waarin de verschillen tussen de plannen van de provincie Gelderland en Ons Mooi Epe centraal staan. In de nieuwsbrief wordt tevens uitgelegd dat bewoners op de plannen kunnen reageren via e-mail of aangeven dat ze gebeld kunnen worden.¹⁰⁸ In de bewonersbrieven worden belangstellenden op de hoogte gehouden van het proces en van wijzigingen in de plannen.

De provincie heeft gedurende het project een website bijgehouden met informatie over de reconstructie van de Heerderweg. Hierop staat o.a. de actuele stand van zaken, documentatie, een filmpje van het project en i-viewer. Het filmpje geeft informatie over het gewijzigde plannen van de provincie Gelderland, nadat Ons Mooi Epe een variant op het provinciale plan had voorgesteld. Er wordt uitgelegd welke keuzes er uiteindelijk gemaakt zijn. In zowel fase A als B was i-viewer online beschikbaar. In fase A kon via i-viewer gereageerd worden op de plannen. In i-viewer is het technische plan van de reconstructie in te zien, waarop ingezoomd kan worden op de kaart. Via

¹⁰⁸ Provincie Gelderland, Nieuwsbrief mei 2016.

ruimtelijkeplannen.nl zijn de gemeentelijke documenten van de bestemmingsplanprocedure in te zien.

Figuur 18: I-viewer



Bron: Provincie Gelderland

Het kernteam verzorgde namens de provincie Gelderland de communicatie over de reconstructie van de Heerderweg, behalve wanneer de gemeente een formele rol had. In fase A werd de communicatie besproken in het kernteam. In de eerste fase is er sprake van een 'light' communicatieproces. Aangezien het niet werd ingeschat als een complex project is er sprake van basale communicatie, zo blijkt uit interviews met ambtenaren. In fase B wordt de communicatie geïntensiveerd en wordt de woordvoerder van de gedeputeerde rechtstreeks bij de communicatie betrokken.

Iedereen bereikt?

In fase A zijn de meeste mensen die betrokken zijn bij de participatie positief over het participatietraject. Zowel ambtenaren van de provincie en gemeente als een aantal burgers die betrokken zijn hebben het participatieproces als constructief ervaren. Er zijn ook kritische geluiden. In de reacties op het voorontwerp is er kritiek op de wijze waarop het kernteam burgers bij de plannen betreft. Enkele burgers reageren op het feit dat ze op dat moment nog niet gehoord zijn over de plannen. Uit interviews blijkt een deel van deze mensen uiteindelijk alsnog tevreden over het gehele participatietraject, omdat er later voldoende ruimte voor inspraak is geweest. Een ander deel blijkt niet tevreden omdat er te weinig ruimte voor inbreng zou zijn geweest toen het voorontwerp werd voorgelegd.

In een interview wordt opgemerkt dat de Heerderweg een beeldbepalende toegangsweg tot het dorp betreft en dat de plannen daarom meer mensen aangaan dan alleen aanwonenden. In andere interviews wordt opgemerkt dat achteraf de les getrokken kan worden dat een bredere doelgroep actief betrekken bij participatie beter was geweest. Tot slot wordt door vertegenwoordigers van provincie, gemeente en een aantal inwoners van Epe opgemerkt dat iedereen in Epe op de hoogte had kunnen zijn

van de plannen voor reconstructie, omdat er informatie in het huis-aan-huisblad heeft gestaan en er in de media aandacht voor de Heerderweg is geweest. Ook wordt er in verschillende interviews, met burgers en vertegenwoordigers met provincie en gemeente aangegeven dat je wel ergens een grens moet trekken wat betreft het gebied dat je actief wil informeren.

Ambtelijk medewerkers van de gemeente geven in een interview aan dat de gebruikers van de weg als doelgroep onderbelicht zijn geweest in de participatie.

4.4.5 Evaluatie proces burgerparticipatie

Ambtelijk medewerkers van de provincie geven in interviews aan dat het project niet geëvalueerd is. Er wordt als verbeterpunt aangedragen dat standaard grote projecten evalueren nuttig zou zijn. GS schrijven dat dit project een leerproces is van hoe om te gaan met inbreng van bewoners en betrokkenen.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Provincie Gelderland (mei 2016) GS-besluit Uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg 2016.

4.5 Inbreng in besluitvorming

Norm

- De provincie weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing. Bij de besluitvorming wordt in de motivering aandacht besteed aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

Bevindingen Heerderweg

- De wijze waarop de reacties van burgers worden meegewogen wordt onderbouwd in een reactienota (van provincie en gemeente), een nota van aanpassingen, nieuwsbrieven en in de fase na het vaststellen van het bestemmingsplan (fase B) in een GS-besluit.
- De inbreng van burgers heeft in alle fasen aanwijsbaar invloed gehad op het ontwerp van de Heerderweg.
- In de fase na het vaststellen van het bestemmingsplan (fase B) bleek het mogelijk meer wensen van burgers in te willigen dan in de fase voorafgaand aan het bestemmingsplan (fase A). Ondanks dat er in fase A wel een onderbouwing werd gegeven om die wensen niet in te willigen.
- Bij de besluitvorming wordt aandacht besteed aan (tegen)argumenten. Over de manier van motivering zijn de meningen verdeeld.

We bekijken in deze paragraaf hoe de inbreng van burgers is meegewogen in de besluitvorming en wat er in de plannen van terug te zien is. Niet alleen welke inbreng van burgers daadwerkelijk in de plannen terug te vinden is, maar ook of er beargumenteerd wordt als inbreng niet overgenomen wordt in de plannen.

4.5.1 Meewegen uitkomst participatieproces

De inbreng van betrokkenen heeft op een aantal punten invloed gehad op de provinciale plannen. Uiteindelijk zijn burgers op een aantal punten tevreden gesteld door tegemoet te komen aan hun wensen. Op een aantal vlakken blijkt uit de uitleg van GS en het kernteam dat het niet mogelijk was de wensen van burgers in de plannen op te nemen.

Gaandeweg het proces zijn een aantal aanpassingen gedaan die de kwaliteit van het plan niet ten goede komen, zo wordt in interviews met leden met het kernteam aangegeven. Er wordt aangegeven dat tegemoet is gekomen aan wensen, maar dat een integrale afweging van alle belangen op dat moment niet altijd meer gemaakt is. Uit antwoorden op de Statenvragen en interviews blijkt dat stakeholders zoals hulpdiensten en Veluwelijn juist belang hadden bij een 80 km weg. De kaders voor het ontwerp zijn gaandeweg veranderd door aanpassingen die gedaan zijn. Zo moest de maximumsnelheid van de Heerderweg in eerste instantie 80 km per uur blijven omdat dit hoort bij een gebiedsontsluitingsweg en is dit veranderd doordat delen van de weg 60 km per uur werden. Daarnaast was veiligheid prioriteit nummer één. Dat is zo gebleven, maar in een nieuwsbrief van mei 2016 wordt aangegeven dat het behoud van

bomen uiteindelijk zwaarder is meegewogen dan in eerste instantie gedaan is.¹¹⁰ Bij deze weging speelde de verkeersveiligheidsaudit een rol.

GS geven in het herziene verkeersbesluit aan hoe het aanpassen van de maximumsnelheid past binnen de kaders: de N794 is een gebiedsontsluitingsweg. Met de uitvoering van de plannen in het kader van groot onderhoud wordt de vormgeving beter afgestemd op deze functie, conform het Duurzaam Veilig beleid. Op wegvakken waar de omgevingskenmerken beter passen bij een erftoegangsweg, blijft de weg in functie een gebiedsontsluitingsweg, maar wordt de vormgeving toegepast, passend bij een erftoegangsweg.¹¹¹

Meewegen in de uitkomst

In antwoord op statenvragen geven GS in 2015 de prioritering van inpassing van maatregelen aan die ten grondslag ligt aan keuzes die GS gemaakt hebben over het al dan niet inpassen van reacties van burgers in de plannen. Dit zijn:

1. Verbeteren van de verkeersveiligheid: (brom-)fietsers, automobilisten N794 en bewoners langs N794. Maatregelen: vrijliggend fietspad, uitbuigingen en middenbermen voor gefaseerd oversteken bij zijwegen (mede op verzoek insprekers), heraanleg inritten, geparkeerde auto's naast fietspad Dennenheuvel verplaatsen, bomen kappen voor zichtlijnen (zijwegen en inritten).
2. Eigendom van bewoners zoveel mogelijk respecteren. Maatregelen: minimale tussenberm (tracedeel 1 en 4), minimale buitenberm.
3. Belangen van de agrarische ondernemers. Maatregel: fietspad niet te diep de agrarische percelen in (trajectdeel 3).
4. Goed inpassen in het landschap en zoveel mogelijk rekening houden met het karakter van de weg en de bestaande bomen. Maatregelen: fietspad achter eerste bomenrij (tracedeel 2 en 3), individuele afweging per boom (soms fietspad verleggen), herplant bomen in tussenberm, herplant boomafscherming (De Ontmoeting).
5. Eisen Veluwelijn en hulpdiensten. Maatregelen: handhaving 80 km/h-regime, linksafstroken bij kruisingen en haltering bus naast de rijbaan.
6. Ruimte voor ondergrondse infrastructuur zoals kabels en leidingen. Maatregelen: buitenberm en tussenberm op maat rekening houdend met aanwezige kabels en leidingen.
7. Afwateringsprobleem oplossen (mede op verzoek omwonenden). Maatregelen: riool langs de rijbaan (trajectdeel 1 en 4), infiltratieriool.
8. Verminderen geluidsoverlast van de weg voor bewoners. Maatregel: op verzoek van bewoners wordt geluidsarm asfalt aangelegd (bovenwettelijke maatregel).¹¹²

Uit gesprekken, reactienota's en nieuwsbrieven blijkt dat deze thema's meegewogen zijn in de planvorming. GS zijn tegemoet gekomen aan de wensen wat betreft geluidsarm asfalt en betere afwatering.

¹¹⁰ Provincie Gelderland, nieuwsbrief mei 2016

¹¹¹ Provincie Gelderland (9 februari 2017), Verkeersbesluit Heerderweg.

¹¹² Provincie Gelderland (24 november 2015), antwoord op Statenvragen (PS2015-697).

In het participatieproces van fase B zijn de voornaamste thema's een lagere maximumsnelheid en het voorkomen van grote bomenkap. Uiteindelijk zijn deze beide thema's opnieuw gewogen. Op basis van de audit zijn de mogelijkheden beoordeeld. De maximumsnelheid is in de aangepaste plannen op delen van de weg verlaagd, ondanks dat eerder werd gecommuniceerd dat dit niet mogelijk was. En er worden uiteindelijk minder bomen gekapt: ongeveer 225 in plaats van de geplande 600 bomen.¹¹³

4.5.2 Aandacht in besluitvorming voor (tegen)argumenten

In essentie gaat het hier om de vraag of er door het bestuur goed is geluisterd naar de ingebrachte (tegen)argumenten van burgers, bijvoorbeeld via reacties en zienswijzen. Goed luisteren betekent dat er volledig en inhoudelijk wordt ingegaan op de argumenten van de indieners. De inbreng van burgers is schriftelijk vastgelegd via de reacties en zienswijzen op het voorontwerp (provincie en gemeente) en ontwerp- (bestemmings)plan. Op het voorontwerp- en ontwerpbestemmingsplan heeft de gemeente (in overleg met de ambtenaren van de provincie) gereageerd. GS hebben de inbreng van burgers vastgelegd in een reactienota (op het voorontwerp, najaar 2013) en nota van aanpassingen (mei 2014).

Terugkoppeling reactienota voorontwerp

De reactienota van de provincie Gelderland bestaat uit drie onderdelen. 'inspraakreacties' met antwoorden van de provincie, 'achtergronden' en 'procedure en samenvattingen aangepast ontwerp'. GS noemen zelf in de reactienota op het voorontwerp een verzoek tot snelheidsverlaging naar 60 kilometer per uur als rode draad. Ook bomenkap is een thema dat veel genoemd wordt. Voor deze thema's hebben GS naast beantwoording van individuele reacties aandacht in het onderdeel achtergronden.

In de inspraakreacties gaat de provincie gebundeld in op een reactie die belangengroep Verbeter N794 heeft opgesteld en door 43 mensen is ingestuurd. De provincie vat de inbreng samen en geeft daar een reactie op. Er wordt beargumenteerd waarom bepaalde zaken wel of niet kunnen. GS geven in de reactie aan dat het kernteam in gesprek is (geweest) met de belangengroep.

Daarnaast zijn er 42 individuele reacties ingestuurd. Elke reactie vat de provincie samen waarna ze per indiener beantwoord worden. Er wordt per punt dat door de burger wordt ingebracht meestal gemotiveerd waarom er wel of niet iets met de reactie van de burger gedaan wordt. Soms antwoorden in GS dat de reactie van de burger ter kennisgeving wordt aangenomen, dat de inbreng in latere planuitwerking wordt meegenomen of wordt verwezen naar een eerdere reactie.

¹¹³ Provincie Gelderland (mei 2016), *uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg 2016*. Provincie Gelderland (mei 2016), *statenbrief (PS2016/421): vervolgaanpak Heerderweg naar een vlotte uitvoering in 2017..*

In het laatste hoofdstuk geeft de provincie aan dat globaal wordt samengevat hoe het kernteam, naar aanleiding van alle reacties en overleggen, verder wil met een aangepast ontwerp. Ook is globaal aangegeven welke vervolgstappen volgen.¹¹⁴

Terugkoppeling nota van aanpassingen

In de nota van aanpassingen geven GS aan wat er in het definitieve plan (juni 2014 is gewijzigd ten opzichte van het aangepast plan (december 2013)). Er wordt aandacht besteed aan wijzigingen van de plannen als gevolg van gesprekken met grondeigenaren en onderzoeken die gedaan zijn na het aangepast plan (december 2013).

In de inleiding gaan GS allereerst nog in op de grootste wens van burgers die de provincie niet inwilligt in de plannen: een verlaging van de maximumsnelheid van 80 naar 60 kilometer per uur. GS schrijven: *opgemerkt wordt dat in de voorontwerpfase uitgebreid aandacht is besteed aan het nadrukkelijke verzoek van bewoners om een snelheidsverlaging naar 60 km/uur door te voeren. De provincie is hier in het ontwerp (december 2013) aan tegemoet gekomen door het aanbrengen van snelheidsremmende maatregelen. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de reactienota, welke als bijlage bij het ontwerp bestemmingsplan is opgenomen. In bijlage 1 van deze rapportage zijn de uitgangspunten uit de reactienota (nogmaals) opgenomen.*¹¹⁵

Deze tekst kan de indruk wekken dat er tegemoet is gekomen aan de wensen van burgers om een verlaging van de maximumsnelheid door te voeren, zo blijkt uit een interview met burgers. Dit is in de praktijk niet het geval. Er zijn enkele natuurlijke snelheidsremmende maatregelen in de plannen aangebracht, maar de maximumsnelheid blijft 80 km per uur. Om te achterhalen welke maatregelen dan wel zijn doorgevoerd wordt de lezer verwezen naar de bijlage van het gemeentelijk ontwerpbestemmingsplan.

GS en het kernteam gaven in fase A aan dat een lagere maximumsnelheid niet mogelijk was binnen de kaders, dus dat daarom niet tegemoet kon worden gekomen aan deze wens. De motivatie luidde: een lagere maximumsnelheid paste niet binnen het profiel van de weg (gebiedsontsluitingsweg) en het opschuiven van de bebouwde kom is niet mogelijk volgens bestaande normen. In fase B wordt de maximumsnelheid op een gedeelte van de weg wel aangepast. De onderbouwing kwam voort uit de verkeersveiligheidsaudit.

Terugkoppeling ontwerpbestemmingsplan

De gemeente Epe reageert op ingediende zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan. Uit interviews met het kernteam blijkt dat hierover inhoudelijk contact is geweest tussen gemeente en provincie. Per zienswijze wordt door de gemeente gereageerd. In de zienswijzennota wordt per reactie meestal uitgebreid aandacht besteed aan tegenargumenten en aangegeven of de reactie leidt tot aanpassing van het ontwerpbestemmingsplan. Soms wordt verwezen naar eerdere reactie of een opmerking ter kennisgeving aangenomen.¹¹⁶

¹¹⁴ Provincie Gelderland (najaar 2013), Nota reacties en antwoorden voorontwerp N794.

¹¹⁵ Provincie Gelderland (mei 2014), Nota van Aanpassingen.

¹¹⁶ Gemeente Epe (2014), zienswijzennota ontwerp bestemmingsplan N794 Heerderweg

Terugkoppeling fase B

In fase B is er vanuit Ons Mooi Epe kritiek op de motivatie van de provincie in te terugkoppeling die zij kregen, zo blijkt uit interviews. Via (nieuws)brieven is in fase B met overige belanghebbenden teruggekoppeld. In het GS-besluit en Statenbrief van mei 2016 worden de keuzes die GS uiteindelijk genomen hebben voor het herzien ontwerp gemotiveerd. Daarvoor wordt vaak verwezen naar de uitkomsten van de audit.¹¹⁷ Ons Mooi Epe is het op sommige punten niet eens met de interpretatie van deze uitkomsten.

¹¹⁷ Provincie Gelderland (mei 2016), uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg 2016. Provincie Gelderland (mei 2016), statenbrief (PS2016/421): vervolgaanpak Heerderweg naar een vlotte uitvoering in 2017.

Bijlage 1: Onderzoeksmethodiek

Onderzoeksvragen

Provinciaal beleid voor burgerparticipatie

1. Wat zijn de provinciale doelen voor burgerparticipatie bij besluitvorming over ingrepen in de fysieke leefomgeving, waaronder de aanleg of reconstructie van infrastructuur?
2. Welke kaders en richtlijnen zijn er voor de vormgeving van burgerparticipatie bij deze projecten vastgesteld door de provincies?

Burgerparticipatie in de praktijk aan de hand van enkele casussen

3. Welke afwegingen zijn gemaakt over hoe burgers worden betrokken bij de besluitvorming over projecten?
4. In welke fase(s) en in welke rol zijn burgers bij de projecten betrokken?
5. Hoe is het proces van burgerparticipatie bij de projecten vormgegeven?
6. Hoe is over het proces van participatie gecommuniceerd?
7. Welke doelgroepen zijn er bij de burgerparticipatie betrokken en zijn er inspanningen om het bereik te vergroten?
8. In hoeverre is de inbreng van betrokken burgers meegenomen in de besluitvorming over de projecten?
9. Sluit de wijze waarop de provincies de inspraakprocessen hebben vormgegeven aan op de actuele ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie?
10. Welke mogelijkheden voor burgerparticipatie blijven onbenut?
11. In hoeverre is het provinciale kader voor burgerparticipatie in de praktijk toegepast?
12. In hoeverre is het participatieproces na afloop geëvalueerd?

Normenkader

Als toetsingskader wordt het volgende normenkader gehanteerd. De normen voor het bepalen van de effectiviteit van het participatieproces zijn grotendeels ontleend aan de participatiewijzer van de Nationale Ombudsman.

Onderzoeks-vraag	norm
1, 2	De doelen om burgers te betrekken bij de uitvoering van provinciale projecten zijn vastgelegd in provinciaal beleid.
3	De provincie motiveert of en zo ja hoe burgers worden betrokken bij beleids- en besluitvorming.
4	Er is, voordat het participatietraject van start gaat, bepaald welke rol de burger krijgt: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren.
5	Het participatieproces is door de provincie zorgvuldig vormgegeven. Dit betekent dat expliciet is gemaakt: <ul style="list-style-type: none"> • welk onderwerp ter discussie staat; • wie ze bij de besluitvorming betreft; • op welke wijze ze het participatieproces inricht; • op welke wijze ze de burger het best kan bereiken.
6	De burger is tijdig en volledig geïnformeerd over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
6	Burgers worden gedurende het participatietraject regelmatig geïnformeerd over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De provincie informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de provincie
7	Er is een extra inspanning gedaan om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.
8	De provincie weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing. Bij de besluitvorming wordt in de motivering aandacht besteed aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.
9, 10	De provincie is op de hoogte van trends en maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot burgerparticipatie en speelt daar zo nodig op in.
11	De burgerparticipatie is binnen de provinciale doelen en kaders vormgegeven
12	Het participatieproces wordt geëvalueerd.

Bron: Nationale Ombudsman (2009), *participatiewijzer*

Methoden

We voerden een casestudy uit naar twee projecten. We reconstrueerden de besluitvorming in de betreffende cases en hebben ons gericht op de manier waarop door de provincies invulling is gegeven aan burgerparticipatie. We doen geen uitspraken over andere aspecten van de besluitvorming. Binnen de casestudy voeren we documentenanalyse uit en zijn interviews gehouden met de provincie, gemeenten en belanghebbenden voor het verzamelen van informatie.

Bijlage 2: Spelregels Nationale Ombudsman

Participatiewijzer: Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - a. meebeslissen;
 - b. coproduceren;
 - c. adviseren;
 - d. raadplegen;
 - e. informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - a. welk onderwerp ter discussie staat;
 - b. wie ze bij de beleids/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - c. op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - d. op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.
9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

Bijlage 3: Bronnen

Documenten Provincie Gelderland algemeen

- coalitieakkoord “Uitdagend Gelderland 2011-2015”
- coalitieakkoord “Ruimte voor Gelderland 2015-2019”
- Startnotitie actualisering communicatie en participatie bij infrastructurele projecten provincie Gelderland (ambtelijke conceptnotitie)
- Routekaart voor communicatie bij wegenprojecten (ambtelijk stuk)
- Inspraakverordening Gelderland 2004

Documenten casus Overnachtingshaven Lobith

- Provincie Gelderland (2013) Prioritair programma Gelderse Gebiedsontwikkeling (PS2013/479)
- Provincie Gelderland (2014) Voorfinanciering Overnachtingshaven Lobith t.b.v. vervoegen modernisering Tuindorp (PS2014/1001)
- Provincie Gelderland (2014) Voorlopige locatiekeuze Overnachtingshaven Lobith (PS2014/21)
- Provincie Gelderland (2014) Brief van Ministerie EZ over vergunbaarheid NB-wet Overnachtingshaven Lobith (PS2014/154)
- Provincie Gelderland (2014) Coördinatie vergunningen Overnachtingshaven Lobith (PS2014/431)
- Provincie Gelderland (2014) Voorhangprocedure Samenwerkingsovereenkomst Overnachtingshaven Lobith (bijlage o.a: Plan van aanpak Overnachtingshaven Lobith) (PS2014/436)
- Provincie Gelderland (2014), Voorfinanciering Overnachtingshaven Lobith t.b.v. vervoegen modernisering Tuindorp (PS2014-1001)
- Provincie Gelderland (2015) Voorontwerp Inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith (PS2015/450)
- Provincie Gelderland (2015) Overkoepelende inleiding Plan- en ProjectMER Overnachtingshaven Lobith (PS2015/774)
- Provincie Gelderland (2016) Vaststellen Inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith (bijlagen o.a.: reactienota, zienswijzennota, samenvatting plan- en projectMER) (PS2016/357)

- Provincie Gelderland (2016) Vastgesteld verslag hoorzitting Inpassingsplan Overnachtingshaven Lobith (PS2016/452)
- Commissie voor de milieu-effectrapportage (februari 2013) Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieu-effectrapport Overnachtingshaven Lobith
- Communicatieplan MIRT-3 fase Overnachtingshaven Lobith (maart 2015) (intern document projectorganisatie)
- Emailberichten (18 mei 2015 en 30 november 2015) terugkoppeling klanteisen aan bewoners
- Verslagen bewonersavonden (22 september 2014, 7 april 2015, 22 juli 2015)
- www.gelderland.nl/overnachtingshaven
- Raad van State (2017), Persagenda 9 februari 2017

Documenten casus Heerderweg

- Provincie Gelderland (26 juni 2013), brief 'Voorontwerp aanpassingen provinciale weg N794 bekend'
- Nota reacties en antwoorden voorontwerp N794, najaar 2013.
- Provincie Gelderland (mei 2014) Nota van aanpassingen ontwerp N794 (Heerder-/Eperweg).
- Provincie Gelderland (december 2013) Nieuwsbrief N794 Epe-Heerde, Aangepast ontwerp reconstructie N794, van aangepast ontwerp naar definitief ontwerp.
- Provincie Gelderland (juni 2014) Nieuwsbrief N794 Epe-Heerde, Aangepast plan N794: 'plan juni 2014', van ontwerp naar definitief bestemmingsplan.
- Provincie Gelderland (juni 2015) Nieuwsbrief N794 Epe-Heerde, Vervolgstappen reconstructie N794.
- Provincie Gelderland (april 2016) Nieuwsbrief N794 Epe-Heerde, Heerderweg, veiliger maar hoe? Verschil provinciaal plan en variant Ons Mooi Epe.
- Provincie Gelderland, E-mailalert, diverse e-mails naar omwonenden/belangstellenden.
- Provincie Gelderland, Uitnodigingen informatieavonden inclusief verzendlijsten.
- Provincie Gelderland (2014) Statenbrief vervolgvorstel beleidsrekening 2013 (PS2014/285).
- Provincie Gelderland (2015) Bijlage bij statenvoorstel vervolgvorstel beleidsrekening 2014 (PS2015/243))
- Provincie Gelderland (2015) Begroting 2016 (PS2015/616).
- Provincie Gelderland (november 2015) Statenvragen Bomenkap N794 (PS2015/701).
- Provincie Gelderland (november 2015) Statenvragen Voorgenomen bomenkap N794 (PS2015/697).
- Provincie Gelderland (december 2015) BOC commissievergadering 2 december 2015 (PS2015/785).
- Provincie Gelderland (december 2015) Statenbrief Omgevingsvergunning kap bomen N794 ((PS2015/771).
- Provincie Gelderland (januari 2016) Statenbrief Procesafspraken na bezwaarschrift omgevingsvergunningen kap bomen Heerderweg (PS2016/8).
- Provincie Gelderland afdeling UW (april 2016), Nota herinrichting Heerderweg (plan provincie)
- Provincie Gelderland (mei 2016) E-mail kernteam naar Statenleden, informatie stand van zaken Heerderweg – Epe 21 april 2016 (PS2016/319).

- Provincie Gelderland (mei 2016) GS-besluit: vervolg aanpak Heerderweg. Uitgangspunten en stappen naar een aangepast plan Heerderweg 2016.
- Provincie Gelderland (2013), Verslag van het bestuurlijk overleg met gemeente Epe en de provincie Gelderland over de N794 Epe – Heerde, d.d. 30 september 2013 te Arnhem
- Goudappel Coffeng (2016), Heerderweg Epe (N794), verkeersveiligheidsaudits, afweging varianten op basis van veiligheid (PS2016/421).
- Provincie Gelderland (mei 2016) Statenbrief: vervolgaanpak Heerderweg naar een vlotte uitvoering in 2017 (PS2016/421).
- Provincie Gelderland (9 februari 2017) Verkeersbesluit N794; verkeersbesluit herinrichting Heerderweg en Eperweg in de gemeenten Epe en Heerde.
- www.gelderland.nl/n794 laatst geraadpleegd 27 juni 2017.
- Gemeente Epe (2014), Nota inspraak en overleg, voorontwerp bestemmingsplan 'N794' Heerderweg.
- Gemeente Epe (2014), Zienswijzennota ontwerp bestemmingsplan 'N794 Heerderweg'.
- Gemeente Epe (9 oktober 2014), Amendement vaststelling bestemmingsplan Heerderweg.
- Gemeente Epe (9 oktober 2014), Besluitenlijst.
- Gemeente Epe (oktober 2014), Bestemmingsplan N794 (Heerderweg) via www.ruimtelijkeplannen.nl.

Overige bronnen

- <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/lokale-democratie/nieuws/code-oranje-voor-verandering-politieke-democratie>
- <http://veranderfabriek.org/toolbox/doen/juridische-informatie/informatie-over-juridische-procedures/hoe-is-de-inspraak-op-overheidsbesluiten-geregeld>
- CBS Statline, Kerncijfers wijken en buurten 2014
- Herweijer M. (2017), Burgerparticipatie in Nederlandse provincies.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014), Burgermacht op eigen kracht.
- De Jong E., en Boedeltje M. (2015), Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid.
- Nationale Ombudsman (september 2009), Participatiewijzer.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (mei 2014), Code maatschappelijke participatie bij MIRT projecten.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (mei 2012), Vertrouwen in Burgers.
- Koster M. et al. (oktober 2016), In de provincie participeren burgers maar moeizaam.
- Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (commissie Elverding) (april 2008), Sneller en beter.
- Raad voor openbaar bestuur (juni 2014) Hoe hoort het eigenlijk?

Interviews

Casus Overnachtingshaven Lobith

- Gert Jan Gieslink, projectleider Overnachtingshaven Lobith provincie Gelderland
- Fred van der Wart, programma, ambtelijk opdrachtgever Overnachtingshaven Lobith provincie Gelderland

- Annemijn Kramer, omgevingsmanager Overnachtingshaven Lobith provincie Gelderland
- Martijn den Hertog, omgevingsmanager Overnachtingshaven Lobith provincie Gelderland
- Hans Bosch, lid projectgroep voor gemeente Rijnwaarden
- Manon Eikholt, is coördinerend specialist adviseur RWS
- Roelof Weekhout, opdrachtgever namens Directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB) RWS
- 2 leden bewonersvereniging Tuindorp
- 3 bestuursleden van de stichting Actief Spijk
- 1 bewoner buitengebied Spijk

Casus Heerderweg

- Guusje van Leeuwen, projectleider reconstructie Heerderweg provincie Gelderland
- Petra Borsboom, woordvoerder provincie Gelderland
- Rick Hartgers, beleidsadviseur verkeer en vervoer gemeente Epe
- Daryl Scarse, beleidsontwikkelaar Ruimtelijke Ordening gemeente Epe
- 6 (Bestuurs)leden Ons Mooi Epe
- 5 bewoners Epe