

Burgerparticipatie Overijssel

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

Nota van Bevindingen Burgerparticipatie

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.....	7
1.2	Introductie burgerparticipatie	8
1.2.1	Coalitieakkoorden.....	8
1.2.2	Participatieladder	9
1.2.3	Spelregels burgerparticipatie Nationale Ombudsman	9
1.2.4	Code maatschappelijke participatie Rijksoverheid.....	10
1.2.5	Beleidsparticipatie WRR	10
1.2.6	Aandacht voor procedurele rechtvaardigheid.....	11
2	Kaders burgerparticipatie	12
2.1	Wettelijke kaders	12
2.1.1	Algemene wet bestuursrecht	12
2.1.2	Wet openbaarheid van Bestuur	13
2.1.3	Provinciale Inspraakverordening.....	13
2.2	Provinciaal beleid burgerparticipatie.....	15
2.2.1	Participatiecode Overijssel	15
2.2.2	Omgevingsvisie Overijssel	18
2.2.3	Doelstelling in de begrotingen.....	18
2.2.4	Burgerparticipatie bij infrastructurele projecten	19
2.2.5	Aansluiten bij maatschappelijk ontwikkelingen burgerparticipatie ...	21
3	N34 Witte Paal – grens Drenthe	23
3.1	Beschrijving	23
3.1.1	Introductie	23
3.1.2	Keuze bestemmingsplan.....	25
3.1.3	Organisatie	25
3.2	Besluitvorming en participatieproces	26
3.2.1	Besluitvorming en participatie	26
3.2.2	Niveau burgerparticipatie op de participatieladder	33
3.2.3	Informatievoorziening aan PS.....	34
3.3	Gemaakte afwegingen	37
3.3.1	Motivatie betrekken burgers bij besluitvorming	38
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	43
3.4.2	Terugkoppeling inbreng.....	44
3.4.3	Informatie over stilleggen, uitstel of wijzigingen	44
3.4.4	(Extra) inspanning om de burger te betrekken	44
3.4.5	Evaluatie proces burgerparticipatie	46
3.5	Inbreng in besluitvorming	46
3.5.1	Meewegen uitkomst participatieproces.....	46
3.5.2	Aandacht in besluitvorming voor (tegen)argumenten	47
4	N348 Raalte-Ommen	49
4.1	Beschrijving	49
4.1.1	Introductie	49
4.1.2	Keuze bestemmingsplan.....	51
4.1.3	Organisatie	51
4.2	Besluitvorming en participatieproces	52
4.2.1	Besluitvorming en participatie	52
4.2.2	Niveau burgerparticipatie.....	59
4.2.3	Informatievoorziening aan PS.....	60
4.3	Gemaakte afwegingen	62
4.3.1	Motivatie betrekken burgers bij besluitvorming	62
4.3.2	Afwegingen rol van burgers bij besluitvorming.....	63
4.3.3	Afwegingen vormgeving participatieproces	63
4.4	Zorgvuldigheid participatieproces	67
4.4.1	Tijdigheid en volledigheid informatievoorziening	68
4.4.2	Terugkoppeling inbreng.....	71
4.4.3	Informatievoorziening over stilleggen, uitstel of wijziging.....	71
4.4.4	(Extra) inspanning om de burger te betrekken	72
4.4.5	Evaluatie proces burgerparticipatie	74
4.5	Inbreng in besluitvorming	75
4.5.1	Meewegen uitkomst participatieproces.....	75
4.5.2	Aandacht in besluitvorming voor (tegen)argumenten	77

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 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 eruitziet 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 Overijssel en Gelderland startbijeenkomsten gehouden met PS om van gedachten te wisselen over de casuselectie.⁵

1.1.2 Vraagstelling en aanpak onderzoek

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

³ *Burgermacht op eigen kracht*, SCP 2014.

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

⁵ *In Overijssel waren bij de startbijeenkomst aanwezig: mw. Beukers-Maatje (PvdA), dhr. Ten Bolscher (SGP), dhr. Kerkhof (50+) en dhr. Wertheim (D66). Dhr. Schrijvers (CDA) heeft separaat input geleverd.*

Provinciale Staten 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?

Aanpak

We voerden een casestudy uit naar twee projecten per provincie. We hebben gekozen om de reconstructie van de N34 Witte Paal-Coevorden en de reconstructie van de N348 Raalte-Ommen voor Overijssel te onderzoeken. We beschrijven 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 de drie laatste Coalitieakkoorden van de provincie Overijssel is er aandacht voor de rol van burgers bij de besluitvorming van de provincie.

In het Coalitieakkoord 2007-2011 & Overijssel staat dat de coalitiepartijen mensen in staat wil stellen inhoudelijk bij te dragen aan belangrijke projecten. Daarbij wil de provincie van tevoren duidelijk maken hoe de provincie de bijdrage van burgers benut. De provincie wil ook terugkoppelen over wat met de inbreng is gedaan en waar het toe geleid heeft.

In het Hoofdlijnenakkoord Kracht van Overijssel 2011-2015 wordt in de paragraaf kwaliteit openbaar bestuur de ambitie ten aanzien van burgerparticipatie verwoord: *'inwoners van Overijssel nodigen we actief uit hun deskundigheid, ideeën en*

verwachtingen ten aanzien van opgaven die de leefomgeving van Overijsselaars direct raken en waarvoor de provincie aan de lat staat met ons te delen. Daarvoor zoeken we al dan niet samen met collega-overheden actief en eigentijds (inclusief social media) de dialoog met Overijsselaars. Deze burgerparticipatie moet met name aan de voorkant van activiteiten invulling krijgen; dat is het moment waarop de inbreng maximaal betekenis kan krijgen.'

Ook in het Coalitieakkoord 2015-2019 'Overijssel werkt!' wordt de nadruk gelegd op een interactieve en participatieve overheid die ruimte geeft aan initiatieven van inwoners en bedrijfsleven, een modern bestuur dat goed aangesloten is op de samenleving. De provincie wil hiermee actief aan de slag aan de hand van de Participatiecode.

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. Zijn ladder wordt door overheden nog steeds gebruikt. De participatieladder maakt onderdeel uit van het beleid voor burgerparticipatie van de provincie Overijssel. In paragraaf 2.2.1 wordt dit verder toegelicht.

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

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 belangrijker 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

⁶ Nationale ombudsman (2009), blz.5.

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 2.

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 participatietrajecten richten zich op het betrekken van mensen bij hun fysieke leefomgeving: bijvoorbeeld samen met buurtbewoners de herinrichting van een spelepleintje 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.

⁷ Nationale Ombudsman (2009) *Participatiewijzer*.

⁸ *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*.

⁹ *Code maatschappelijke participatie bij MIRT projecten*.

¹⁰ WRR, *Vertrouwen in Burgers*.

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 ontwerpbesluit, 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 ontwerpbesluit 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 het besluit zelf.

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 Provinciale Staten 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 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 Overijssel dateert uit 2004¹². De Inspraakverordening verstaat onder inspraak 'het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid'. PS hebben in 2004 ter uniformering en deregulering afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. Dat betekent dat na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Op basis van het tweede lid kan de inspraakprocedure worden aangepast en desgewenst maatwerk worden geleverd.

In het volgende kader zijn de meeste relevante paragrafen van de verordening opgenomen.

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

De verordening verstaat onder:

- a. inspraak: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid;
- b. inspraakprocedure: de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven;
- c. beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid.

Artikel 2. Onderwerp van inspraak

Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van provinciaal beleid.

Artikel 3. Inspraakprocedure

1. Op inspraak is de procedure van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Het bestuursorgaan kan voor een beleidsvoornemen een andere inspraakprocedure vaststellen.

Artikel 4. Eindverslag

Een afschrift van het in artikel 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde verslag wordt toegezonden aan degene die hierom vraagt en die tevens een zienswijze naar voren heeft gebracht.

¹² PS/2014/1091 Inspraakverordening Overijssel

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

- De doelen om burgers te betrekken bij (de uitvoering van) provinciaal beleid zijn vastgesteld via:
 - De participatiecode die in 2015 door PS vastgesteld als richtlijn voor de werkwijze van de provincie; de participatiecode maakt deel uit van de Omgevingsvisie 2017.
 - De begrotingen 2012 tot en met 2015; de begrotingen bevatten een doelstelling, indicator en prestaties voor burgerparticipatie voor Kracht van Overijssel projecten. In de begrotingen daarna ontbreken doelstellingen en indicatoren. In de begrotingen 2016 en 2017 is de prestatie “toepassen participatiecode” opgenomen.
 - Een interne notitie voor burgerparticipatie van de eenheid Wegen en Kanalen van de provincie die de praktijk in 2008 beschrijft en aanbevelingen bevat voor het inzetten van burgers.
- Door het vaststellen van een participatiecode, het opnemen van een prestatie in de begrotingen en een specifieke kader voor infrastructurele projecten sluiten GS en PS aan bij de maatschappelijke ontwikkeling om burgers bij de (uitvoering van) beleid te betrekken.

De aandacht voor burgerparticipatie uit de coalitieakkoorden zien we terug in beleid. Zo hebben PS een participatiecode vastgesteld, is burgerparticipatie een onderwerp in de Omgevingsvisie, en komt het terug in begrotingen en een notitie over burgerparticipatie bij infrastructurele projecten.

2.2.1 Participatiecode Overijssel

Begin 2014 hebben PS een initiatiefvoorstel¹³ gemaakt om burgerparticipatie te formaliseren en te integreren in bestaande processen. In mei 2014 is het initiatiefvoorstel besproken in PS waarna GS een statenvoorstel hebben gemaakt. De Participatiecode Overijssel is in februari 2015 door PS vastgesteld. De participatiecode heeft als doel de provincie vooraf inzicht in het proces en de keuzes die gemaakt kunnen worden op het gebied van participatie en de consequenties van die keuzes. Bij het vaststellen van het niveau van participatie wordt gebruik gemaakt van de participatieladder. Bij elk niveau is aangegeven wat de rollen van participanten en de

¹³ PS/2014/341 Initiatiefvoorstel Code Maatschappelijke Participatie

bestuurders zijn. De provincie geeft aan dat er aan de participatiecode geen juridische consequenties vastzitten, maar dat het bedoeld is als een interne werkwijze/ gedragscode met een externe uitwerking. De participatieladder zoals onderdeel uitmaakt van de participatiecode Overijssel is opgenomen in bijlage 3.

Uitgangspunten Participatiecode Overijssel

- We nemen de inbreng vanuit de maatschappij gedurende het gehele planproces mee.
- We besteden aandacht aan het in beeld krijgen van alle belanghebbenden zodat ze in een vroeg stadium betrokken kunnen worden.
- We nemen in ieder geval in elk beeldbepalend project en statenvoorstellen voor nieuw beleid (waaronder de Infrastructurele- en Gebiedsontwikkelingsprojecten) een participatieparagraaf op waarin we per fase aangegeven op welk niveau participatie wenselijk is. Nieuwe inzichten kunnen er gedurende het proces voor zorgen dat de participatievormen wijzigen. Op geen enkel moment mag de vooraf gestelde participatievorm restrictief zijn.
- We onderbouwen de keuze voor het niveau van participatie, het moment van participatie en de wijze van uitvoering zodat Provinciale Staten dat kunnen beoordelen. We dragen zorg voor verwachtingenmanagement. Het begint al voorafgaand aan de uitvoering. Beslisruimte moet van te voren duidelijk zijn voor alle betrokkenen. Wat is het budget, wie beslist, waarover kan meegedacht worden? Rollen van inwoners, politiek en bestuur moeten van te voren duidelijk zijn.
- We behandelen maatschappelijke initiatieven met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven.
- We toetsen aan de hand van de doelstellingen van een project of een maatschappelijk initiatief kansrijk is. De uitkomsten van dit onderzoek worden met de initiatiefnemer besproken. Nieuwe alternatieven worden zo vroeg mogelijk in de verkenningsfase gevraagd, zodat deze volwaardig kunnen worden meegenomen.
- We zorgen er voor dat de participatie transparant is! Transparantie en communicatie zijn essentieel om de vroegtijdige inbreng van maatschappelijke initiatieven te stimuleren. We verwoorden de afweging tussen de verschillende belangen, die uiteindelijk door de beslissers gemaakt worden, in de participatieparagraaf in het Statenvoorstel. Uiteindelijk beslissen GS en controleren PS of dat proces zorgvuldig is doorlopen. Alle betrokkenen hebben daarnaast de mogelijkheid om in te spreken in de commissie.
- In tussentijdse rapportages geven we de voortgang van het beschrevene in de participatieparagraaf weer, zodat PS op vaste tijdstippen geïnformeerd worden.

Op 11 juli 2016 hebben PS een motie¹⁴ aangenomen om aan nieuwe Statenvoorstellen een participatieparagraaf toe te voegen waarin wordt aangegeven op welke trede van de participatieladder de uitvoering wordt aangepakt. De participatieladder is weergegeven in figuur 1.

¹⁴ PS/2016/344 Motie Van den Heuvel participatieparagraaf

Figuur 1: Participatieladder Overijssel

Participatieladder	
Vorm van participatie	Middelen
Zelfbeheer Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.	Rol van participant: Initiatiefnemer Particulier natuurbeheer, cluster van bewoners rond duurzame energie. De overheid kan lokale initiatieven ondersteunen en hier uiteindelijk beleid rond ontwikkelen.
Coproduceren Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De participant is samenwerkingspartner.	Rol van participant: Samenwerkingspartner (vaak waterschappen, gemeenten, organisaties) Overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen, stuurgroep.
Meebeslissen Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij de ambtelijke organisatie een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De participant is meebeslisser.	Rol van participant: Meebeslissen Subsidieontvangers/beschikkingen
Adviseren – nog geen plan alleen eerste contouren Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar betrokkenen hebben de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. De participant is adviseur.	Rol van participant: Adviseur beginspraak (veelal top van bedrijven, organisaties, instellingen, plaatselijke belangengroepen) Adviesraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken, workshops.
Raadplegen – plan ligt er al Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten van de gesprekken. De participant is geconsulteerde.	Rol van participant: Adviseur eindspraak (vaak inwoners) Inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, burgerpanel, focusgroep, consultatiegroep.
Informeren Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng in de beleidsontwikkeling. De participant is toehoorder.	Rol van participant: Toeschouwer Informatieavonden, internet, huis-aan-huisblad, magazine Jij & Overijssel, folders, nieuwsbrieven, campagnes etc.

Bron: *Statenvoorstel participatiecode Overijssel PS/2014/1080*

Op 12 april 2017 hebben PS unaniem een motie¹⁵ aangenomen waarin PS aan GS verzoeken om samen met de Staten te gaan onderzoeken hoe in de toekomst de beantwoording van zienswijzen kan worden verbeterd, omdat er met een open houding en inhoudelijk moet worden gereageerd.

¹⁵ PS/2017/389 Motie van den Heuvel – beantwoording zienswijzen

2.2.2 Omgevingsvisie Overijssel

De Omgevingsvisie is het belangrijkste beleidsdocument voor het beleid voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie is voor het eerst in 2009 vastgesteld en gereviseerd in april 2017.

Burgerparticipatie in de Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie 2009¹⁶ is een paragraaf opgenomen over burgerparticipatie. Daarin staat in algemene termen hoe de provincie invulling wil geven aan burgerparticipatie. De provincie wil bij alle projecten gebruik maken van de deskundigheid en ideeën van inwoners. Daarnaast wil de provincie rekening houden met diverse wensen en verwachtingen. Daar waar dat niet kan, wil de provincie bij de uitvoering altijd overleggen met benadeelde inwoners en samen naar oplossingen zoeken. In de Omgevingsvisie 2017¹⁷ wordt burgerparticipatie als een van de sociale kwaliteitsambities gezien. Ook hier wordt het gebruik van lokale kennis genoemd. De provincie geeft in de Omgevingsvisie aan dat wanneer de provincie als initiatiefnemer optreedt, het gebruik van de participatieladder expliciet het uitgangspunt is. Het streven van de provincie is om daarbij zo hoog mogelijk op de ladder te handelen, afhankelijk van de betreffende opgave. De participatiecode maakt onderdeel uit van de Omgevingsvisie.

Instrument inpassingsplan

In de gekozen casussen heeft de provincie gekozen om de ruimtelijk/juridische procedure via gemeentelijke bestemmingsplannen te laten verlopen. Omdat dit consequenties heeft voor de participatie van burgers bepaalt het mede de vormgeving van burgerparticipatie bij infrastructurele projecten. De gemeente wordt, als gevolg van deze keuze, verantwoordelijk voor de inspraakprocedure bij het bestemmingsplan. In de Omgevingsvisie 2009 geeft de provincie aan dat zij het instrument inpassingsplan selectief inzet. Welke criteria de provincie daarbij hanteert, wordt daarbij niet expliciet gemaakt. In de Omgevingsvisie 2017 staat geen algemene lijn voor het inzetten van het instrument inpassingsplan. Alleen voor het realiseren van windturbines wordt, onder voorwaarden, gekozen voor het opstellen van een provinciaal inpassingsplan. Uit interviews met de provincie blijkt dat er in principe wordt gekozen voor het maken van een bestemmingsplan door een gemeente, ook wanneer het een provinciaal project betreft. De provincie vindt dat de bevoegdheid voor de ruimtelijke/juridische besluitvorming in principe bij de gemeente ligt. Alleen wanneer het doelmatiger via een inpassingsplan kan, wordt een inpassingsplan ingezet.

2.2.3 Doelstelling in de begrotingen

In de begrotingen 2012 t/m 2015 is de doelstelling opgenomen om bij de uitwerking van de provinciale ambities de Overijsselaars maximaal invloed te geven aan de voorkant van activiteiten door middel van een actieve dialoog. Aan dit beleidsdoel is een

¹⁶ PS/2009/407 Omgevingsvisie Overijssel 2009

¹⁷ PS/2017/119 Omgevingsvisie Overijssel 2017, Beken Kleur

investeringsprestatie 7.2.1. Burgerbetrokkenheid gekoppeld. Het beoogde resultaat is om de actieve inbreng van de samenleving te stimuleren en de inwoners en partners van de provincie goed te informeren. Daarvoor willen GS o.a. bij een aantal projecten actief vorm en inhoud geven aan burgerparticipatie met als doel om die te benutten voor andere projecten/programma's. Als reguliere prestatie is opgenomen om een actieve dialoog te voeren met burgers, partners en maatschappelijke organisaties via informatiebijeenkomsten, werksessie, consultatiegroepen en klankbordgroepen. De voortgang op dit beleidsdoel werd inzichtelijk gemaakt met de indicator: percentage projecten Kracht van Overijssel waarbij burgerbetrokkenheid op een hoger niveau dan trede 1 (toeschouwer) op de participatieladder¹⁸ wordt ingezet (%). De Kracht van Overijssel bestond uit 68 investeringsprojecten, waaronder de N34 en de N348. In het jaarverslag 2015 is over deze indicator gerapporteerd (zie tabel 1). Het gaat uitsluitend om die projecten waar participatie volgens GS relevant is.

Tabel 1: Het percentage projecten Kracht van Overijssel waarbij burgerbetrokkenheid op een hoger niveau dan trede 1 (toeschouwer) op de participatieladder wordt ingezet

Jaar	2012	2013	2014	2015
streefwaarde	-	-	75%	78%
realisatie	88%	88%	88%	88%

Bron: jaarverslag 2015 provincie Overijssel

De indicator uit tabel 1 is niet meer opgenomen in de begroting vanaf 2016. In de begrotingen 2016 en 2017 is de prestatie: Toepassen van de participatiecode (prestatie 7.2.1) opgenomen. In het jaarverslag 2016 is de voortgang op deze prestatie als oranje gekwalificeerd. In de toelichting op de voortgang staat dat de participatiegedachte leeft in de organisatie en dat aan nieuwe Statenvoorstellen een participatieparagraaf wordt toegevoegd waarin wordt aangegeven op welke trede van de participatieladder de uitvoering wordt aangepakt. Het doorleven van een nieuwe houding in functie, rol en werkwijze door volksvertegenwoordiging, bestuur en ambtenaren, op zoek naar nieuw 'samenspel' en innovatie in de kwaliteit van het openbaar bestuur kan volgens GS beter. In de begroting 2018 wordt deze prestatie hernoemd als: "participatie van inwoners en partners" (prestatie 7.2.1)¹⁹.

2.2.4 Burgerparticipatie bij infrastructurele projecten

Omdat we in ons onderzoek hebben gekozen voor infrastructurele projecten als casussen zijn we nagegaan of er specifieke kaders of richtlijnen voor burgerparticipatie bij infrastructurele projecten zijn.

¹⁸ De participatieladder geeft de mate van participatie weer van burgers (incl. partners) binnen een project. De ladder bestaat uit 7 treden waarbij een hogere trede overeenkomt met een grotere participatierol van de Overijsselaar binnen een project. De rol kan oplopen van: geen rol (trede 0), ontvanger van informatie/toeschouwer (trede 1), adviseur eindspraak (trede 2), adviseur beginspraak (trede 3), meebeslisser (trede 4), samenwerkingspartner (trede 5), initiatiefnemer (trede 6).

¹⁹ Begroting 2018 provincie Overijssel geraadpleegd via <https://begroting2018.overijssel.nl/p19002/7-2-1-participatie-van-inwoners-en-partners>

Notitie Burgerparticipatie bij de eenheid Wegen en Kanalen

De eenheid Wegen en Kanalen heeft in 2008 een interne notitie²⁰ over burgerparticipatie opgesteld voor de inzet van burgerparticipatie bij infrastructurele projecten. De notitie verwijst naar de ambitie voor burgerparticipatie uit het Coalitieakkoord 2007-2011 & Overijssel. Het bevat een algemeen deel met beschrijving van de participatieladder, een beschrijving van verschillende doelgroepen (individuele burger, georganiseerde burger, deskundige burger), een algemeen stappenplan en een aantal spelregels voor burgerparticipatie. Naast een algemeen deel bevat de notitie een specifieke uitwerking voor de teams van de eenheid Wegen en Kanalen en voor projecten.

In de uitwerking voor burgerparticipatie bij nieuwe projecten van de eenheid Wegen en Kanalen wordt per fase de burgerparticipatie beschreven zoals op dat moment de praktijk is bij de provincie.

1. Verkenningsfase: burger niet betrekken, verkenning is intern gericht.
2. Planstudiefase: soms informatie en ideeën inwinnen bij burgers door het uitnodigen van belangengroepen, concept-plan in hoofdlijnen ter inzage leggen, reactienota vaststellen.
3. Planuitwerkingsfase: soms participatie plaatselijke belangen betrekken.
4. Uitvoeringsfase: burgers worden geïnformeerd.
5. Onderhoudsfase: een evaluatie van het project met betrokken burgers.

De beschrijving van de praktijk wordt gevolgd door aanbevelingen:

- Pas geen burgerparticipatie in verkenningsfase toe.
- Zorg dat er een goede lijst is met organisaties en belangengroepen.
- Benoem in het Plan van aanpak ook de interne klant.
- Start de planstudiefase met een bijeenkomst voor de adviserende en georganiseerde burger waarin het planproces, tijdsplan en invloedsruimte wordt uitgelegd.
- Houd een informatieavond voor de individuele burger waarin het planproces, tijdsplan en invloedsruimte wordt uitgelegd.
- Huur een onafhankelijke voorzitter in.
- Geef een duidelijke presentatie van de plannen.
- Koppel de resultaten van de uitwerkingsfase terug naar dezelfde groeperingen als je in de planstudiefase hebt betrokken. Geef periodiek de burger gelegenheid voor het stellen van vragen bij een locatie bij hen in de buurt.
- Deel nieuwsbrieven uit. Aan de hand van de nieuwsbrieven kunnen voorstellen tot verbetering van het plan naar voren komen.
- Zorg voor een goede website waarbij o.a. vragen kunnen worden gesteld.
- Reageer snel op vragen van een burger. Daardoor ontstaat veel vertrouwen bij de burger dat ze serieus worden genomen.
- Wissel tijdens een project niet van projectleider ter voorkoming van communicatie- en vertrouwensproblemen richting de burger.
- Evalueer na afloop het project samen met de burgers, dit is tevens een investering voor de toekomst en het vertrouwen van de burger in de overheid.

²⁰ Interne notitie Burgerparticipatie bij de eenheid Wegen en Kanalen, versie 24 april 2008

In de notitie wordt verder het bestemmingsplan als wettelijk kader genoemd. Er wordt aangegeven dat het bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd en dat bezwaar gemaakt kan worden. Daarnaast wordt aangegeven dat de bestemmingsplanprocedure een gemeentelijke taak is. Hoe de afstemming van het inspraakproces bij de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure met het participatieproces van de provincie plaats moet vinden, wordt niet beschreven.

In de interviews met projectleiders van de N348 en N34 is de notitie niet genoemd als leidraad voor burgerparticipatie. De notitie wordt niet actief gebruikt in provinciale organisatie. Door de provincie is aangegeven dat, in de periode waarin het proces van burgerparticipatie het meest intensief was, landelijk gehanteerde documenten bijvoorbeeld het werk van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (Commissie Elverding) betekenis hebben gehad bij de uitvoering van de projecten. In de kern gaat het advies om te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen. Alleen dan zullen besluiten ook daadwerkelijk sneller kunnen worden genomen. De commissie adviseert onder andere om bij aanvang van de verkenningsfase de manier vast te stellen waarop participatie van betrokkenen wordt vormgegeven, wanneer zij worden geconsulteerd en hoe met hen wordt gecommuniceerd²¹.

Evaluatie participatie bij infrastructurele projecten N340/N48 en N377

In 2013 is door GS een evaluatie van het verloop van het participatieproces bij twee infrastructurele projecten uitgevoerd²². In deze evaluatie geeft de provincie Overijssel aan dat zij onder burgerparticipatie verstaat: *'het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politiek besluit'* De eerste conclusie van de evaluatie is dat veel aandacht aan het proces van burgerparticipatie is besteed en dat daarover in het algemeen waardering bestaat door de omgeving. De tweede conclusie is dat de uiteindelijke besluitvorming van invloed is op de waardering van de betrokkenen. Als leerpunt wordt genoemd dat er nog meer aandacht aan verwachtingenmanagement wordt besteed.

2.2.5 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 Overijssel zijn gesloten.

²¹ Commissie Elverding (2008), *Sneller en Beter*

²² PS/2013/1029 Evaluatie burgerparticipatie project N340/N48 en N377

PS hebben door het vaststellen van de participatiecode duidelijk gemaakt belang te hechten aan de participatie van burgers. In de periode voor de vaststelling van de participatiecode gaf de provincie al invulling aan burgerparticipatie zo blijkt uit de begrotingen en, specifiek voor infrastructuur, uit de notitie van de eenheid Wegen en Kanalen. GS en PS sluiten daarmee aan bij de maatschappelijke ontwikkeling om burgers bij de (uitvoering van) beleid te betrekken.

3 N34 Witte Paal – grens Drenthe

In dit hoofdstuk staat burgerparticipatie bij de casus N34 Witte Paal – grens Drenthe 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 introduceren we de N34 Witte Paal – grens Drenthe en de maatregelen die de provincie Overijssel wil nemen om de weg veiliger te maken. Vervolgens beschrijven we de rolverdeling met gemeenten, relevant omdat de besluitvorming gedeeltelijk via een gemeentelijke bestemmingsplanprocedure verloopt, en de projectorganisatie.

3.1.1 Introductie

Het beheer en onderhoud van de N34 is per 1 januari 2007 overgedragen van het Rijk naar de provincies Overijssel en Drenthe. Onderdeel van de overdracht was het versneld oplossen van verkeersveiligheids- en bereikbaarheidsknelpunten. Met het Rijk is een eindbeeld voor de weg afgesproken: een stroomweg; een enkelbaans autoweg, ongelijkvloerse kruisingen, een nieuwe wegmarkering en een snelheid van 100 km/uur. Het Rijk wilde in het kader van de overdracht de financiering van de maatregelen naar voren halen. Voor het uitvoeren van verkeersveiligheids- en bereikbaarheidsmaatregelen op de N34 ontving de provincie Overijssel voor het weggedeelte van Coevorden tot de Witte Paal € 12,5 miljoen en voor het beheer en onderhoud € 8,5 miljoen²³.

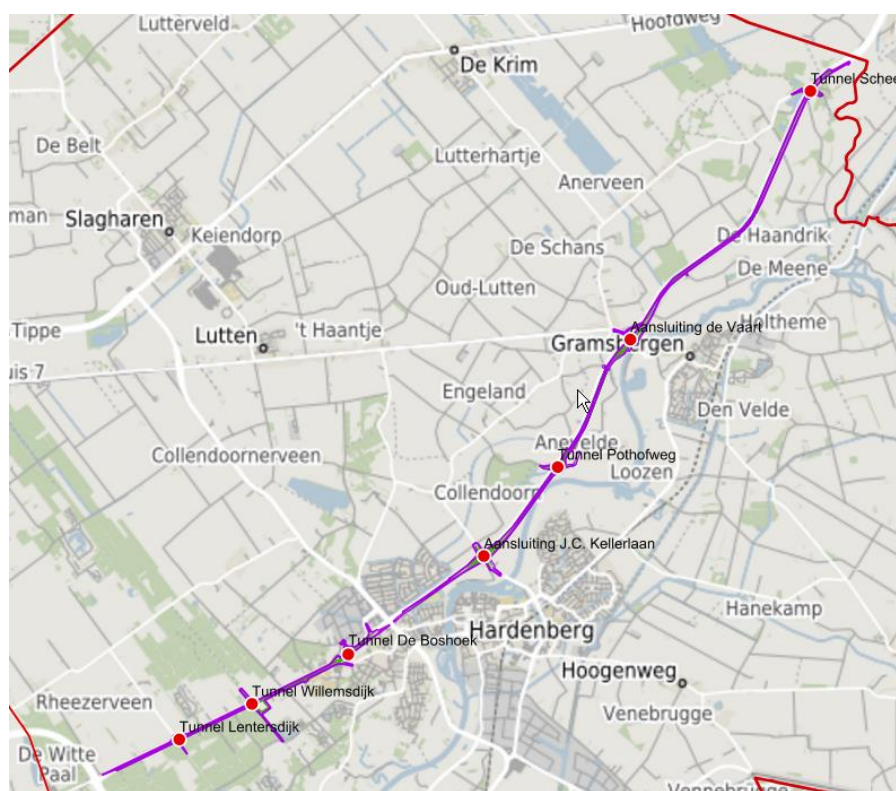
²³ PS/2007/2 overdracht rijkswegen in beheer en onderhoud naar provincies.

Kenmerken

De N34 tussen Witte Paal en Coevorden is een belangrijke weg voor de ontsluiting van het noordoosten van de provincie Overijssel (Ommen, Hardenberg) en het zuidoosten van Drenthe (Coevorden, Emmen). De weg wordt voor zowel recreatieve als zakelijke doeleinden gebruikt om van en naar Zwolle (A28), Emmen (A37) en verder te gaan. In 2016 maakten op het drukste gedeelte van de N34, tussen Witte Paal en Hardenberg, ongeveer 15.200 voertuigen op werkdagen gebruik van de N34, waarvan 19% vrachtverkeer²⁴. De provincie verwacht dat in 2020 de intensiteiten op de N34 Witte Paal - J.C. Kellerlaan naar verwachting met 26-33% gestegen zijn ten opzichte van de huidige situatie. Met het drukker worden van de weg, wordt het moeilijker om over te steken. Ook gebeuren er volgens de provincie op de N34 nog te veel ongelukken.

Het kenmerk van een stroomweg is dat men gewoonlijk goed kan doorrijden zonder dat er vertragingen optreden door bijvoorbeeld uitritten, rotondes en verkeerslichten. Op dit moment is de N34 nog niet ingericht als een stroomweg. Er zijn nog gelijkvloerse kruisingen en uitritten van woningen aanwezig.

Figuur 2: kaart traject N34 Witte Paal - grens Drenthe met geplande tunnels



Bron: GIS-viewer Provincie Overijssel

24

Burgerparticipatie

²⁴ Informatie website provincie Overijssel, verkeersintensiteiten provinciale wegen

3.1.2 Keuze bestemmingsplan

Zoals in paragraaf 2.2.5 is beschreven, kiest de provincie er in principe voor om de besluitvorming over de ruimtelijke inpassing via een gemeentelijk bestemmingsplan te laten verlopen. GS hebben aangegeven dat voor de N34 niet is gekozen voor een provinciaal inpassingsplan omdat de maatregelen maar binnen één gemeente juridisch hoeven te worden geborgd²⁵. Uit interviews is gebleken dat de provincie het bestemmingsplan inhoudelijk maakte en de gemeente het bestemmingsplan in procedure bracht.

3.1.3 Organisatie

In de planfase is samengewerkt met de gemeente Hardenberg, de gemeente Coevorden, de provincie Drenthe en het waterschap Velt en Vecht. De doelstellingen voor bereikbaarheid en verkeersveiligheid voor de N34 tussen Witte Paal en Coevorden zijn van toepassing op zowel het gedeelte op Overijssels grondgebied als op dat van de provincie Drenthe. De meeste maatregelen worden genomen in de gemeente Hardenberg. In het voorkeursalternatief dat is ontwikkeld zijn ook de maatregelen op Drents grondgebied meegenomen. Drentse inwoners hebben bij de provincie Overijssel hun zienswijzen op het Plan in Hoofdlijnen ingediend. Deze zijn in samenwerking tussen de provincies afgehandeld. De provincie Drenthe bleef verantwoordelijk voor de beantwoording van de zienswijzen. De communicatie over het project gebeurde gezamenlijk namens Hardenberg, Coevorden, Drenthe en Overijssel.

25

Burgerparticipatie

In de fase waarin de planstudie werd uitgevoerd, bestond de organisatie uit een stuurgroep met bestuurders van de betrokken overheden en een projectteam van de provincie Overijssel en de gemeente Hardenberg. De projectleider van de provincie Overijssel en de projectleider van de gemeente Hardenberg maakten deel uit van het projectteam. Geïnterviewden gaven aan dat de gemeente dicht bij de burger staat en beter op de hoogte is van de belangen die in het gebied spelen en welke groepen en bedrijven daarin actief zijn. De gemeente had ook aandacht voor andere vraagstukken, zoals de bereikbaarheid van percelen en overlast tijdens werkzaamheden. In de planuitwerkingsfase stelde de gemeente de bestemmingsplannen vast. Op het ontwerpbestemmingsplannen werden inspraakreacties gegeven. Deze werden in overleg met de provincie door de gemeente Hardenberg, als bevoegd gezag, afgehandeld.

²⁵ PS/2012/832 Investeringsvoorstel ombouw provinciale weg N34 Witte Paal – Coevorden naar een veilige stroomweg 100 km/uur

3.2 Besluitvorming en participatieproces

Normen

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

Bevindingen N34 Witte Paal-Grens Drenthe

- De provincie heeft invulling gegeven aan de formele, wettelijke inspraak door het ontwerpplan in hoofdlijnen ter inzage te leggen.
- De provincie heeft geen inpassingsplan gemaakt, maar de maatregelen door de gemeenteraad van Hardenberg laten vaststellen in bestemmingsplannen. Dit is in lijn met de eigen Omgevingsvisie. De ontwerpbestemmingsplannen zijn door het college van B&W van Hardenberg ter inzage gelegd.
- In de verkenningsfase zijn weggebruikers geraadpleegd. Dit sluit niet aan bij de interne notitie van de eenheid Wegen en Kanalen om in deze fase geen burgerparticipatie toe te passen.
- In de planstudie- en planuitwerkingsfase hebben burgers kunnen participeren via o.a. focusgroepen, bewonersconsultaties en informatieavonden. Dit is conform de interne notitie van de eenheid WK.
- PS zijn regelmatig geïnformeerd over de participatie van burgers, vooral buiten de P&C-cyclus om. Ondanks dat PS in februari 2015 besloten om via de P&C cyclus te rapporteren over de voortgang van burgerparticipatie bij beeldbepalende projecten is in de monitors geen informatie opgenomen over de voortgang bij de N34.

26

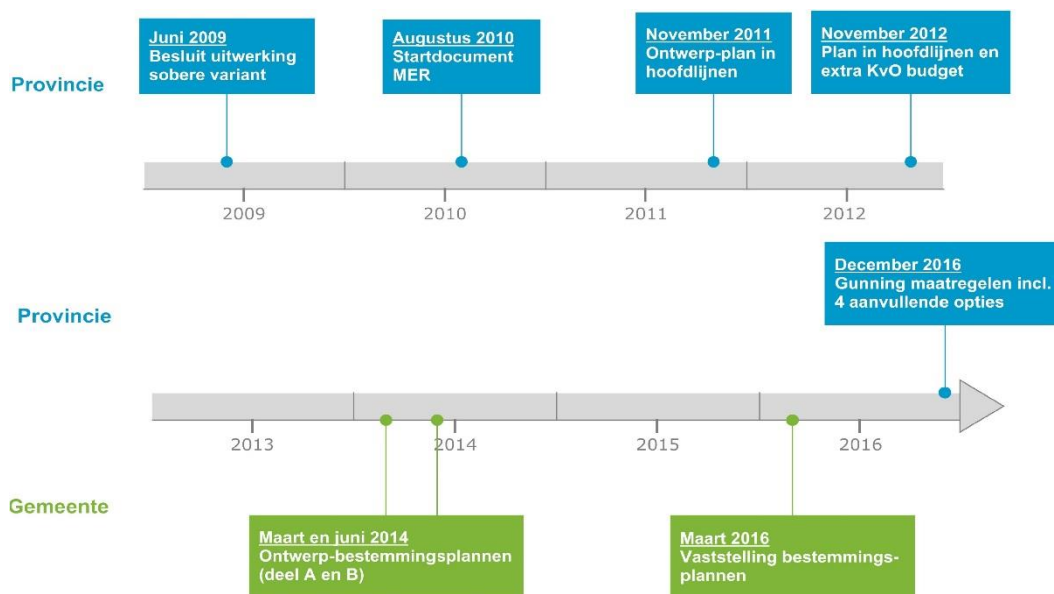
Burgerparticipatie

In deze paragraaf beschrijven we de besluitvorming voor de N34 en de belangrijkste participatiemethoden die in verschillende fasen van besluitvorming zijn ingezet. Daarna komt de informatievoorziening aan PS over het participatieproces bij de ombouw van de N34 aan de orde.

3.2.1 Besluitvorming en participatie

De besluitvorming en het participatieproces van de ombouw van de N34 wordt beschreven vanaf de overdracht van de weg van het Rijk in 2007. In figuur 3 zijn de belangrijkste stappen uit het besluitvormingsproces weergegeven.

Figuur 3: Besluitvormingsproces N34 Witte Paal - grens Drenthe



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Op de besluitvorming van de provincie is de Inspraakverordening van de provincie Overijssel van toepassing (zie § 2.1.2). In de beschrijving van het participatieproces scharen we alle activiteiten die in het kader van de Inspraakverordening en de AwB zijn ondernomen onder de categorie wettelijke inspraak. Onder de bovenwettelijke inspraak verstaan we alle activiteiten die niet volgen uit wet- en regelgeving.

Het doel van de m.e.r. is het milieubelang volwaardig mee te laten wegen bij de vaststelling van deze plannen en besluiten. Een m.e.r. is verplicht bij de voorbereiding van plannen en besluiten van de overheid die kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Een belangrijk product van de m.e.r.-procedure is het milieueffectrapport, dat wordt afgekort tot MER. Voor de opwaardering van de N34, voor het deel van Witte Paal tot de J.C. Kellerlaan, is de uitgebreide milieueffectrapportageprocedure doorlopen. De gemeente Hardenberg is hiervoor het bevoegd gezag omdat de milieueffectrapportageprocedure is gekoppeld aan het bestemmingsplan. Op het bestemmingsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (zie paragraaf 2.1.1).

Op de besluitvorming van de provincie is de Inspraakverordening van de provincie Overijssel van toepassing (zie § 2.1.2). In de beschrijving van het participatieproces scharen we alle activiteiten die in het kader van de Inspraakverordening en de AwB zijn ondernomen onder de categorie formeel wettelijke inspraak. Bij bovenwettelijke participatie gaat het om activiteiten die niet volgen uit wet- en regelgeving. In tabel 2 is per besluitvormingsfase een samenvatting gegeven van de wettelijke (inspraak) en bovenwettelijke participatie. De fases worden na de tabel uitgebreid behandeld maar komen grofweg op het volgende neer:

- In de verkenningsfase wordt onderzoek gedaan naar de aard en omvang van het probleem en worden oplossingsrichtingen verkend.
- In de planstudiefase wordt het plan aan de hand van uitgangspunten die in de verkenningsfase zijn geformuleerd, verder uitgewerkt en vastgelegd in een Ontwerpplan in Hoofdlijnen.
- In de planuitwerkingsfase wordt het plan uitgewerkt in een definitief ontwerp. Daarvoor worden diverse onderzoeken verricht, bijvoorbeeld naar de geluidbelasting. In deze fase start ook de grondverwerving en de aanbesteding.
- In uitvoeringsfase het definitieve ontwerp gerealiseerd.

Voor de volledigheid zijn in tabel 2 ook de richtlijnen uit de notitie *Burgerparticipatie bij de Eenheid Wegen en Kanalen (WK)* opgenomen in de laatste kolom.

Tabel 2: Samenvatting participatieproces N34

Fase / besluit	Wettelijke inspraak provincie		Bovenwettelijk participatie (provincie)	Richtlijnen eenheid WK
	provincie	gemeente		
1. Verkenningsfase / besluit uitwerking variant (januari 2007-juni 2009)	geen	geen	Deelname van omwonenden, gebruikers en transportbedrijven aan wegbelevings-onderzoek	Intern gericht, burgers niet betrekken
2. Planstudiefase / ontwerpplan in hoofdlijnen (juni 2009-november 2012)	Terinzagelegging ontwerpplan in hoofdlijnen	Notitie Reikwijdte en detailniveau m.e.r. Rapport m.e.r.	Informatiemarkt in Ane Focusgroepen Bewonersconsultaties Werkbezoek PS Informatiemarkt Evenementenhal Hardenberg Inloopspreekuur	Inwinnen ideeën bij burgers via bijeenkomsten, ontwerpplan in hoofdlijnen ter visie leggen. Inspraakavond organiseren
3. Planuitwerkingsfase / bestemmingsplannen en aanbesteding (december 2012-december 2016)	geen	Terinzagelegging ontwerpbestemmingsplannen en gewijzigde ontwerpbestemmingsplannen	Informatiebijeenkomsten bestemmingsplannen Uitwerking tunnels met bewonersgroepen	Soms burgerparticipatie toepassen, terugkoppelen resultaten uitwerkingen, gelegenheid tot het stellen van vragen
4. Uitvoeringsfase (vanaf december 2016)	geen	geen	Informatieverstrekking via diverse kanalen	Burgers informeren, evaluatie met burgers na afloop

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Fase 1 Verkenning, besluit uitwerking variant

Besluitvorming

In samenwerking met de gemeente Hardenberg heeft de provincie een verkenning uitgevoerd naar de inrichting van de N34 als regionale stroomweg met 100 km/uur. In de verkenning zijn de knelpunten en oplossingsrichtingen onderzocht. In de verkenning wordt de voorkeur uitgesproken voor de variant 'Eindbeeld N34' uit te werken in een planstudie. Voor de uitvoering van deze variant (kosten € 32,9 miljoen) waren bij de provincie onvoldoende middelen beschikbaar. Ook met een bijdrage van de gemeente Hardenberg kon het financiële tekort niet worden opgelost. GS besloten in juni 2009 daarom om een versoberde variant (kosten € 23,7 miljoen) uit gaan werken. Daarbij werd de N34 wel ingericht als regionale stroomweg met 100 km/uur, maar met minder ongelijkvloerse kruisingen dan in de variant 'Eindbeeld N34'. Daarbij volgde de provincie een driesporenbeleid waarbij de drie sporen parallel aan elkaar lopen:

1. Korte termijn maatregelen: aanpassen van de belijning en het aanbrengen van attentieverhogende mottoborden²⁶.
2. Middellange termijn: planstudie voor het bepalen van maatregelen op het wegvak tussen de aansluiting J.C. Kellerlaan en de Drentse grens.
3. Langere termijn: planstudie en milieueffectrapportage (m.e.r.) voor het bepalen van maatregelen op het wegvak Witte Paal tot en met de aansluiting J.C. Kellerlaan. Voor de inrichting van dit wegvak gaat het GS besluit uit van het afsluiten van de bestaande gelijkvloerse oversteken. Ter hoogte van de J.C. Kellerlaan is een ongelijkvloerse aansluiting voorzien. De bestaande ongelijkvloerse aansluiting N34 / N343 bij de Haardijk blijft behouden. Tevens wordt de weg verbreed naar 8,5 meter. Op dit punt wijkt GS af van het voorstel dat is opgenomen in de verkenning (verbreding naar 8,9 meter).

Wettelijke inspraak

N.v.t.

Bovenwettelijke participatie

Er is voor het bepalen van de oplossingsrichtingen voor het veiliger maken van de weg een wegbelevingsonderzoek uitgevoerd waaraan omwonenden, transportbedrijven en andere gebruikers van de weg hebben deelgenomen. De gebruikers van de weg zijn door de provincie benaderd via werkgevers in de gemeente Hardenberg. De transportbedrijven zijn benaderd door de gemeente Hardenberg. Voor het wegbelevingsonderzoek zijn twee avonden georganiseerd. Uit het onderzoek bleek dat de onveiligheid te maken heeft met de saaiheid van de weg, waarbij het moeilijk is de aandacht op de weg te houden.

In de interne notitie van de eenheid Wegen en Kanalen wordt aanbevolen geen burgerparticipatie in de verkenningsfase toe te passen om geen verwachtingen te wekken.

²⁶ Mottoborden hebben als doel de weggebruiker te informeren en daardoor het (weg)gedrag te beïnvloeden.

Fase 2 Planstudie, vaststelling (ontwerp)plan in hoofdlijnen

Besluitvorming

De provincie Overijssel heeft een planstudie en m.e.r. uitgevoerd. In deze planstudie zijn maatregelen onderzocht. GS hebben in augustus 2010 hiervoor een startdocument vastgesteld.

Op 15 november 2011 heeft het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel met instemming van Gedeputeerde Staten van Drenthe en de colleges van B&W van Hardenberg en Coevorden, het N34-conceptplan ('voorkeursalternatief') vastgesteld. De reactienota en het definitief voorkeursalternatief/plan in hoofdlijnen zijn eind 2012 vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Overijssel, in afstemming met de provincie Drenthe, de gemeente Hardenberg en de gemeente Coevorden.

Vanuit de overdracht van de weg van Rijkswaterstaat naar de provincie Overijssel, een bijdrage van de gemeente Hardenberg en overige financiële budgetten is een beperkt budget beschikbaar. Om het gewenste maatregelenpakket van het definitief voorkeursalternatief uit te voeren, is door PS op 21 november 2012 besloten een aanvullend budget toe te kennen vanuit het investeringsprogramma 'Kracht van Overijssel'. Voor de uitvoering van het maatregelenpakket hebben PS hiervoor € 22,2 miljoen ter beschikking gesteld boven op doeluitkering die ter beschikking was gesteld door het Rijk bij de overdracht, de renteaanwas van € 3,2 miljoen van de doeluitkering en reserve provinciale infrastructuur en de bijdrage van de gemeente Hardenberg van € 4,5 miljoen.

Bij de besluitvorming over voorkeursalternatief/plan in hoofdlijnen is een motie aangenomen (motie Antuma) die GS opdragen onderzoek te doen naar de mogelijkheden van publiek-private samenwerking (PPS). Het doel van de motie is om een ongelijkvloerse overstek te financieren voor voetgangers en fietsers bij de Lentersdijk.

Wettelijke inspraak provincie

Het voorkeursalternatief, uitgewerkt in een Plan in Hoofdlijnen, heeft in de periode van 16 december 2011 t/m 10 februari 2012 ter inzage gelegen. In deze periode zijn er 99 zienswijzen binnengekomen. De reactie van GS op deze zienswijzen zijn verwoord in de reactienota²⁷. Naar aanleiding van de zienswijzen zijn er aanpassingen doorgevoerd in de maatregelen (zie paragraaf 3.5.1).

Wettelijke inspraak gemeente

De startnotitie voor de m.e.r. heeft ter inzage gelegen van 25 augustus tot en met 6 oktober 2010. Door middel van een inspraakreactie kunnen insprekers bij de gemeente Hardenberg aangeven wat onderzocht moet worden in het kader van de m.e.r.. De commissie voor de milieueffectrapportage brengt op basis van het startdocument advies uit wat er in de m.e.r. onderzocht moet worden. De gemeente Hardenberg maakt op basis van dit advies en de binnengekomen inspraakreacties een 'advies Reikwijdte en detailniveau'. Dit wordt aan de provincie Overijssel, als

²⁷ PS/2012/448 Wijziging planning besluitvorming ombouw provinciale weg N34 Witte Paal – Coevorden naar een regionale stroomweg 100 km/uur.

initiatiefnemer van het plan, gestuurd en geeft aan wat er in de notitie Reikwijdte en detailniveau ontbreekt om een goede m.e.r. te kunnen maken. De commissie voor de milieueffectrapportage heeft geen zienswijzen op de startnotitie via het bevoegd gezag ontvangen²⁸.

De m.e.r. voor het weggedeelte van Witte Paal tot de J.C. Kellerlaan, heeft ter inzage gelegen in de periode van 16 december 2011 tot en met 10 februari 2012. Tijdens die fase was het voor iedereen mogelijk om een reactie te geven op de m.e.r.. Er zijn geen zienswijzen op de m.e.r. ingediend²⁹.

Bovenwettelijke participatie

De provincie heeft meerdere bovenwettelijke participatie-activiteiten georganiseerd. Dit zijn:

- Informatiemarkten georganiseerd: 15 december 2009 in Ane over de verbeterplannen en 15 december 2011 in Hardenberg over de ontwerpplannen in hoofdlijnen (350 bezoekers).
- Focusgroepen geformeerd: voor deelplan A (J.C. Kellerlaan – grens Drenthe) en deelplan B (Witte Paal – J.C. Kellerlaan). In de focusgroepen zijn individuele burgers, ondernemers, agrariërs en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. Focusgroep B dacht mee over de ontwikkeling van de inrichtingsvarianten en reageert op de uitkomsten van de verschillende onderzoeken die aan de m.e.r. ten grondslag liggen.
- Inloopsprekuren gehouden: elke tweede dinsdag van de maand. De projectleider was daarvoor ook aanwezig op het kantoor van het rayon Hardenberg.

Voorafgaand aan de behandeling in de commissie en PS is een werkbezoek georganiseerd voor Statenleden om met bewoners in gesprek te gaan.

Fase 3 Planuitwerking (uitwerking ontwerp, vaststelling bestemmingsplannen en aanbesteding)

Besluitvorming

In paragraaf 3.1.2. is beschreven dat de provincie Overijssel ervoor gekozen heeft de besluitvorming te laten verlopen via gemeentelijke bestemmingsplanprocedures. Dit is in lijn met de Omgevingsvisie 2009 (zie paragraaf 2.2.2). Het college van B&W Hardenberg stelde in maart en juni 2014 ontwerpbestemmingsplannen vast voor de aanpassing van de N34.

In de tweede helft van 2014 hebben Provinciale Staten (PS) besloten de plannen voor de aanpak van de N340, N48/N377 te wijzigen. In eerste instantie was het doel deze weg in te richten als een 100 km/uur weg met ongelijkvloerse kruisingen, maar PS hebben besloten dat de N340 een 80 km/uur weg blijft met een aantal gelijkvloerse kruisingen. De provincie heeft ervoor gekozen de bestemmingsplannen te laten aanpassen en beide

²⁸Commissie m.e.r.; advies reikwijdte en detailniveau.

²⁹ Commissie voor de milieueffectrapportage toetsingsadvies *Ombouw N34 Witte Paal- J.C. Kellerlaan naar regionale stroomweg 100 km/uur*, rapportnummer 2464-62

bestemmingsplannen opnieuw als ontwerp ter inzage te leggen. De gemeenteraad van Hardenberg heeft op 22 maart 2016 de aangepaste bestemmingsplannen vastgesteld.

In december 2016 stelt GS voor om naast de basisscope (de maatregelen uit het definitief voorkeursalternatief) om 4 aanvullende opties als een totaalpakket te gunnen aan de aannemerscombinatie FLOOW³⁰. De optie 1/m 3 hebben betrekking op Duurzaam Veilig eisen³¹. De 4e optie betreft een fiets/voetgangerstunnel ter hoogte van de Lentersdijk waarover in november 2012 een motie is aangenomen in PS (de motie Antuma). Hiervoor was in de commissievergadering van 29 oktober 2014 de afspraak gemaakt dat de tunnel bij de aanbesteding zou worden betrokken. PS stellen vast om de 4 aanvullende opties uit te laten voeren en de meerkosten te dekken uit o.a. de reserve provinciale infrastructuur³².

Wettelijke inspraak gemeente

Vanaf woensdag 19 maart 2014 lag het ontwerpbestemmingsplan 'Hardenberg, N34, J.C. Kellerlaan-Coevorden' gedurende 6 weken ter inzage. Het bestemmingsplan had betrekking op het gedeelte van de N34 van de J.C. Kellerlaan tot de grens met de gemeente Coevorden (incl. alle te realiseren ongelijkvloerse kruisingen).

Tegelijkertijd lag er voor de N34 een beeldkwaliteitsplan 6 weken ter inzage bij de gemeente Hardenberg.

Het ontwerpbestemmingsplan 'Hardenberg, N34, J.C. Kellerlaan-Witte Paal' heeft vanaf 4 juni 2014 6 weken ter inzage gelegen. Het bestemmingsplan had betrekking op de het gedeelte van de N34 van de J.C. Kellerlaan tot de rotonde Witte Paal (inclusief alle te realiseren ongelijkvloerse kruisingen). In deze periode zijn 17 zienswijzen ingediend.

Daarnaast zijn 11 reacties die zijn ingediend op de informatieavond van 17 juni 2014 als zienswijze aangemerkt.

Na de wijziging van het bestemmingsplan als gevolg van de besluitvorming van PS over de N340/N377, hebben de aangepaste ontwerpbestemmingsplannen ter inzage gelegen van 16 september tot en met 27 oktober. De indieners van de zienswijzen hebben bij de nieuwe ter inzage legging de Nota van Antwoord ontvangen³³. De zienswijzen die de gemeente Hardenberg eerder heeft ontvangen op de ontwerpbestemmingsplannen die respectievelijk in maart-april en in juni-juli 2014 ter inzage hebben gelegen, zijn beoordeeld en verwerkt in de aangepaste bestemmingsplannen.

Inspraak onteigeningsbesluit

Het ontwerp-Koninklijk besluit tot onteigening is door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ter inzage gelegd op het gemeentehuis van Hardenberg van 9 mei 2017 tot en met 19 juni 2017. Belanghebbenden krijgen het ontwerpbesluit toegezonden en kunnen hierop een zienswijze indienen.

³⁰ PS2016/1092 Aanbesteding ombouw provinciale weg N34 Witte Paal-grens Drenthe naar een regionale stroomweg 100 km/uur, opgedragen opties.

³¹ De Duurzaam Veilig eisen zijn o.a. gescheiden rijrichtingen en het ontbreken van overstekend en kruisend verkeer.

³² PS2016/1092 Aanbesteding ombouw provinciale weg N34 Witte Paal – grens Drenthe naar een regionale stroomweg 100 km/uur, opgedragen opties.

³³ Definitief bestemmingsplan Hardenberg, N34 Witte Paal – J.C. Kellerlaan.

Bovenwettelijke participatie

De inzet van de provincie in de planuitwerkingsfase is groter dan alleen de activiteiten die volgen uit wet- en regelgeving. Er zijn ontwerpessies georganiseerd en er was een inloopbijeenkomst.

In juni en juli 2013 werden er voor belangengroepen en omwonenden 9 ontwerpessies georganiseerd om de kunstwerken (tunnels) verder uit te werken. De input werd gebruikt om de ontwerpen verder uit te werken.

In januari 2014 werd een tweede ronde van ontwerpessies georganiseerd voor een verdere uitwerking van het ontwerp van de weg. Het ontwerp diende als basis voor het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan.

Op donderdag 27 maart 2014 werd een inloopbijeenkomst gehouden over het bestemmingsplan 'Hardenberg, N34, J.C. Kellerlaan-Coevorden' (=deel A). De bijeenkomst vond plaats in het gemeentehuis in Hardenberg. Medewerkers van de gemeente Hardenberg en de provincie Overijssel waren bij deze bijeenkomst aanwezig om het bestemmingsplan en het wegontwerp toe te lichten en om vragen te beantwoorden. Op 17 juni werd een informatie avond gehouden over het bestemmingsplan Witte-Paal J.C. Kellerland (=deel B).

Met Plaatselijk Belang Rheezeveen/Heemserveen is gesproken over de mogelijkheden van een private financiering van de ongelijkvloerse oversteek bij de Lentersdijk.

Fase 4 Uitvoering

In deze fase vindt geen besluitvorming door de provincie of wettelijke inspraak plaats.

Bovenwettelijke participatie

In de fase van realisatie is er een vast inloopsprekkuur waarbij de aannemer en de omgevingsmanager van de provincie aanwezig is. Daarnaast is er de omgevingsapp N34. Met de omgevingsapp wordt informatie gegeven over de werkzaamheden, de planning en omleidingen. Ook kunnen vragen gesteld worden en klachten worden ingediend.

3.2.2 Niveau burgerparticipatie op de participatieladder

De rollen die de burger kan spelen bij de besluitvorming kunnen vertaald worden naar niveaus van participatie op de participatieladder. (zie paragraaf 1.2.1). Voor het participatieproces bij de N34 hebben we in tabel 3 per fase het niveau van participatie aangegeven (begrippen zijn toegelicht bij figuur 1).

Tabel 3: Niveau participatie per fase

Fase	Niveau participatie ³⁴
1. Verkenning	Raadplegen
2. Planstudie	Adviseren
3. Planuitwerking	Adviseren (PPS Lentersdijk)/ consultatief overig proces
4. Realisatie	Informereren

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

³⁴ Een korte beschrijving van de niveaus van participatie staat in figuur 1 in paragraaf 1.2.2.

In de verkenningfase werden de gebruikers van de weg door de provincie gezien als gesprekspartner. De weggebruikers zijn geraadpleegd om beter zicht te krijgen op de aard van het probleem. In de planstudiefase heeft de provincie de focusgroepen laten adviseren over mogelijke oplossingen. Daarnaast is het ontwerpplan in hoofdlijnen ter inzage gelegd. De provincie kon in de besluitvorming gemotiveerd afwijken van de ingebrachte ideeën.

In de planuitwerkingsfase is er met betrekking tot de oversteek bij de Lentersdijk samen met Plaatselijk Belang Rheezerveen/Heemerveen naar een oplossing gezocht door middel van een PPS-constructie. De politiek heeft de agenda bepaald door het aannemen van de motie Antuma. Plaatselijk Belang Rheezerveen/Heemerveen heeft bijgedragen aan het formuleren van een oplossing voor het verbeteren van de oversteek van de N34. De politiek heeft zich niet bij voorbaat verbonden aan de oplossing van Plaatselijk Belang Rheezerveen/Heemerveen. Plaatselijk Belang Rheezerveen/Heemerveen had in deze fase was de rol van adviseur beginspraak. In de planuitwerkingsfase zijn de ontwerpen van de kunstwerken verder uitgewerkt. De oplossing voor het knelpunt stond al wel vast. Burgers waren betrokken in de rol van adviseur eindspraak. De vorm van participatie bestond uit het raadplegen van burgers. In de laatste fase wordt de omgeving geïnformeerd over o.a. de planning van de uitvoering en de omleidingen.

3.2.3 Informatievoorziening aan PS

Voor de informatievoorziening aan PS is onderzocht welke schriftelijke informatie aan PS is verstrekt. Met betrekking tot de voortgang van het programma communicatie en burgerparticipatie geven GS³⁵ aan dat ze PS in 2013 via de P&C-cyclus informeerden over de voortgang, resultaten en de aanpak van participatie voor elk 'Kracht van Overijssel' project waar dit relevant was. De N34 is één van de 'Kracht van Overijssel projecten'. Dit werd in 2015 ook vastgelegd in de participatiecode: de rapportage over de voortgang van participatie in de betreffende beeldbepalende projecten en voorstellen verloopt via de P&C-cyclus (de Monitor Overijssel).

Er is gekeken welke informatie vanaf 2012 via het jaarverslag en de monitor Overijssel werd verstrekt over burgerparticipatie bij de N34.

- In de jaarverslagen 2012 en 2013 is een investeringsprestatie 4.1.3 N34: inrichting tot stroomweg opgenomen. Daarbij wordt bij de toelichting ingegaan op het participatieproces. In het jaarverslag 2012 wordt ingegaan op de inspraak op het ontwerpplan in hoofdlijnen en in het jaarverslag van 2013 staat dat er met aanwonenden wordt gesproken over het ontwerp. In de jaarverslagen daarna wordt geen informatie meer gegeven over participatie bij de N34.
- In de monitor 2013-II staat dat er met aanwonenden is gesproken over de inrichting van de ongelijkvloerse kruisingen en dat het definitieve ontwerp aan bewoners wordt gepresenteerd. In de monitor 2014-II staat informatie over de terinzagelegging van de bestemmingsplannen door de gemeente Hardenberg. Gemeld wordt dat er 18

³⁵ PS/2014/120 Voortgang programma communicatie en participatie

zienswijzen door de gemeente zijn ontvangen. In de andere monitors is geen aandacht voor burgerparticipatie bij de N34.

PS zijn buiten de P&C-cyclus regelmatig geïnformeerd over de invulling van burgerparticipatie bij de N34. Dit is in tabel 4 samengevat.

Tabel 4: Informatievoorziening PS via statenvoorstellen en brieven

datum	Verstreckte informatie
2009, juni	PS krijgen informatie over driesporenaanpak (zie paragraaf 3.2.1) en hoe aanwonenden en belanghebbenden worden betrokken bij het uitwerken van het tweede en derde spoor (PS/2009/635).
2010, juli	PS krijgen informatie over de voortgang van het project N34. Het ter inzage leggen van de startnotitie van de m.e.r. wordt gemeld en PS wordt geïnformeerd over het betrekken van belanghebbenden via focusgroepen. De samenstellingen van de focusgroepen en de rol van de deelnemers wordt in de brief toegelicht. De rol wordt getypeerd als meedenken en adviseren. Expliciet wordt gemaakt dat de adviezen worden meegewogen, maar dat de maatregelen door de politiek zullen worden vastgesteld (PS/2010/748).
2011, april	PS krijgen afschriften van brieven van bedrijven naast de N34 waarin zorgen worden geuit over de plannen voor de reconstructie van de N34 (PS2011/326 en PS/2011/334).
2011, november	PS worden geïnformeerd over de terinzagelegging van het ontwerpplan in hoofdlijnen en de m.e.r.. Tevens worden PS uitgenodigd om de informatiemarkt in de Evenementenhal in Hardenberg bij te wonen op 15 december 2011 (PS/2011/1000).
2012, februari	In februari 2012 krijgen PS afschriften van de zienswijzen die zijn ingediend bij de provincie over het ontwerpplan in hoofdlijnen (PS2012/85 en PS2012/88).
2012, juni	PS worden geïnformeerd over het aantal zienswijzen (99 stuks) die zijn ingediend en in hoofdlijnen waarop die betrekking hebben. Tevens worden PS geïnformeerd over de gewijzigde planning (PS/2012/448).
2012, november	PS krijgen informatie over de resultaten van een, op verzoek van PS uitgevoerd, aanvullend onderzoek naar het kruispunt de Boshhoek. GS geven aan dat er een integrale afweging is gemaakt voor een oplossing, waarbij verkeersveiligheid een belangrijke doelstelling is. GS geven aan dat een belangrijk onderdeel in de afweging de inbreng vanuit de omgeving is en dat GS daarvoor een intensief traject hebben gevolgd om de meningen en standpunten te inventariseren. De inzet van focusgroepen, bewonersconsultaties en de inspraakprocedure worden daarbij genoemd (PS/2012/976).
2013, april	PS worden geïnformeerd over de afhandeling van de motie Antuma. GS geven aan dat ze in overleg met Plaatselijk Belang Rheezerveen/Heemerveen een stappenplan hebben opgesteld om een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden tot publiek-private samenwerking bij het realiseren van een sobere oversteekvoorziening (PS/2013/353).
2013, december	PS worden geïnformeerd over de afdoening van de motie Antuma. Daarin wordt de uitkomst van het onderzoek naar de mogelijkheden tot publiek-private samenwerking teruggekoppeld. GS spreken waardering uit voor de constructieve houding van Plaatselijk Belang Rheezerveen/Heemerveen als vertegenwoordiger van de omgeving van de Lentersdijk. De omgeving van de

	Lentersdijk wil € 80.000,- bijdragen aan een tunnel bij de Lentersdijk in de vorm van een financiële bijdrage, het zelf uitvoeren van werkzaamheden en het leveren van materialen. GS constateren dat er desondanks een tekort is van € 320.000 en adviseren PS daarom negatief over de aanleg van de tunnel omdat het een lokale behoefte betreft waarbij het provinciaal belang en de noodzaak volgens GS ontbreken (PS/2013/1047).
2015, december	PS worden geïnformeerd over de terinzagelegging van de vernieuwde bestemmingsplannen. Ook wordt gemeld dat de door GS gedane toezegging om de tunnel bij de Lentersdijk bij de aanbesteding te betrekken, is ingevuld door deze als optie uit te vragen (PS/2015/932).

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 N34 Witte Paal-Grens Drenthe

- GS geven als reden voor het betrekken van burgers bij de planvorming voor de N34 dat zij relevante kennis inbrengen. Doel van de communicatie en participatie in de planstudie- en uitvoeringsfase was het krijgen van draagvlak.
- GS hebben bij de start van de planstudie- en planuitwerkingsfase expliciet gemaakt dat de provincie gebruik maakt van focusgroepen en dat deze een adviserende rol kregen.
- De afwegingen die ten aanzien van de vormgeving van het participatieproces expliciet zijn gemaakt zijn:
 - De keuze van GS voor de sobere variant voor de ombouw van de N34 was het uitgangspunt voor de planstudiefase en was daarmee het onderwerp dat ter discussie stond. Aan de focusgroepen duidelijk gemaakt wat de inhoudelijke en financiële kaders daarbij waren.
 - Er zijn stakeholderanalyses gemaakt per fase. Voor de planstudiefase heeft de provincie doelgroepen onderscheiden. De provincie zorgde bewust voor een vertegenwoordiging van verschillende belangen in de focusgroepen.
 - In hoofdlijnen is de wijze waarop het participatieproces werd ingericht expliciet gemaakt.
 - In het communicatieplan voor de planstudiefase is een communicatiestrategie opgenomen. Daarin beschrijft de provincie met welke communicatiemiddelen ze de verschillende doelgroepen kan bereiken.

In deze paragraaf gaan we in op de afwegingen die 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.

3.3.1 Motivatie betrekken burgers bij besluitvorming

In de interne notitie burgerparticipatie WK wordt gesteld dat bij burgerparticipatie altijd de vraag gesteld moet worden of de beleidsvorming of uitvoering beter wordt met de inbreng van burgers en dat niet elk project of proces zich hiervoor leent. Op diverse momenten in het proces wordt gemotiveerd waarom burgers betrokken worden bij de besluitvorming over de N34.

In het communicatieplan voor de planstudiefase³⁶ staat dat het hoofddoel van de communicatie het krijgen van draagvlak voor de plannen ter verbetering van de doorstroming en de verkeersveiligheid op en in de omgeving van de N34. GS geven in een brief van 14 juli 2010 aan PS³⁷ aan waarom ze burgers willen betrekken bij de planvorming voor de N34. GS geven als reden dat aanwonenden, ondernemers en maatschappelijke organisaties gebiedsexperts zijn en dat hun kennis onmisbaar is in het project. In het communicatieplan voor de uitvoeringsfase³⁸ gaat de provincie er vanuit dat het doelbewust inzetten van communicatie zal bijdragen aan het vergroten van draagvlak bij stakeholders en het uiteindelijke slagen van het project N34.

3.3.2 Afwegingen rol van burgers bij besluitvorming

De deelnemers aan de focusgroepen krijgen in de planstudiefase volgens GS een adviserende rol³⁹. De adviezen worden volgens GS meegenomen in de afwegingen van de maatregelen, maar de politiek stelt de maatregelen vast.

In het communicatieplan voor de planstudiefase worden drie communicatiestijlen genoemd die ingezet kunnen worden. De communicatiestijlen geven aan in welke rol de betreffende doelgroep wordt aangesproken:

1. informeren: informatie geven over plannen, procedures en inspraakmogelijkheden;
2. dialoog: de uitwisseling van ideeën en gedachten;
3. formeren: het aangaan van coalities of samenwerkingsverbanden.

Via informeren en formeren wil de provincie bereiken dat plaatselijke belangengroepen het belang zien van goede plannen en de dilemma's waarmee rekening wordt gehouden. De plaatselijke belangengroepen worden gezien als belangrijke intermediairs voor het informeren en enthousiasmeren van hun achterban.

Bij directe omwonenden en ondernemers wil de provincie bereiken dat zij weten welke procedures doorlopen moeten worden (informeren), dat zij het belang zien van het aanpassen van de weg (informeren) en dat zij hieraan een actieve bijdrage leveren door mee te denken (dialoog).

³⁶ Communicatieplan N34, juli 2009

³⁷ PS2010/748 Voortgang project ombouw N34 provinciale weg gedeelte Witte Paal – Drentse grens naar een regionale stroomweg

³⁸ Communicatieplan Uitvoeringsfase N34 Witte Paal- Grens Drenthe, juni 2014

³⁹ PS/2010/748 Voortgang project ombouw N34 provinciale weg gedeelte Witte Paal – Drentse grens naar een regionale stroomweg

In de uitvoeringsfase wil de provincie de doelgroepen op een actieve manier betrekken bij de ontwikkelingen. Er is geen ruimte meer voor inspraak, maar genoeg gelegenheid voor interactie⁴⁰.

3.3.3 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 (doelgroepen), hoe het participatieproces is ingericht en op welke wijze de burger het best bereikt kan worden.

Duidelijkheid over onderwerp burgerparticipatie

Bij een zorgvuldig participatieproces hoort dat duidelijk is wat ter discussie staat. De ruimte die er is voor de inbreng van burgers moet daarvoor worden afgewogen. Het resultaat van de verkenningsfase was de 'sobere variant'⁴¹. Dit besluit was het uitgangspunt voor de planstudiefase waarin intensiever vorm werd gegeven aan burgerparticipatie. De uitgangspunten voor deze variant waren een minimaal maatregelenpakket voor het herinrichten van de N34 als regionale stroomweg. Uit de interviews blijkt dat in de focusgroepen duidelijk is geschetst wat de kaders waren, zowel inhoudelijk (o.a. natuur, verkeersveiligheid, milieunormen) als financieel (beperkt budget).

39

Burgerparticipatie

Keuze doelgroepen

In een zorgvuldig participatieproces is expliciet gemaakt wie bij de besluitvorming betrokken worden. GS geven inzicht in wie ze willen betrekken bij de besluitvorming en dat ze niet met iedereen persoonlijk kunnen praten en daarom focusgroepen te werken. Bij de samenstelling van de focusgroepen is er gestreefd naar een evenwicht van belangen waardoor de groepen gemêleerd zijn; aanwonenden, agrariërs, ondernemers, plaatselijke belangen en maatschappelijke organisaties. Het was een bewuste keuze om de verschillende belangen in één focusgroep te zetten. Juist de discussie tussen de verschillende deelnemers leverde meer begrip voor elkaars belangen op. Geïnteresseerden konden zich opgeven voor de bijeenkomsten van de focusgroepen. In interviews is aangegeven dat er meer aanmeldingen dan plekken in de focusgroepen waren. De provincie heeft toen op basis van gesprekken met de aangemelde personen een selectie gemaakt.

In interviews is aangegeven dat per fase een stakeholdersanalyse is gemaakt met als argument dat een stakeholdersanalyse voor het aanpassen van een kruispunt verschilt van het aanpakken van een lang wegtraject. De stakeholdersanalyses zijn in overleg met gemeente uitgevoerd. Voor de planstudiefase is een stakeholderanalyse uitgevoerd waarin specifieke organisaties en individuen zijn benoemd en hun belang en relatie is beschreven in relatie tot het project⁴². In het communicatieplan voor de planstudiefase

⁴⁰ Communicatieplan Uitvoeringsfase N34 Witte Paal- Grens Drenthe, juni 2014

⁴¹ PS/2009/635 N34 provinciale weg Witte Paal-grens Drenthe.

⁴² Krachtenveldanalyse/Belanghebbendenanalyse/Stakeholdersanalyse, maart 2009

staat een beknopte beschrijving van belanghebbenden; gemeenten, provincie Drenthe, plaatselijke belangen, omwonenden en ondernemers. In het plan worden ook de doelgroepen onderscheiden (zie tabel 5). De primaire doelgroepen worden direct getroffen in hun belangen, de secundaire doelgroepen hebben met de plannen te maken, de overige doelgroepen hebben interesse in de ontwikkelingen in het gebied.

Tabel 5: Doelgroepen in planstudiefase

Primaire doelgroepen	Secundaire doelgroepen	Overige doelgroepen
<ul style="list-style-type: none"> • College van B&W en ambtenaren van gemeente Hardenberg • Plaatselijke belangengroepen; Buitengebied Gramsbergen, Stadsbelang Gramsbergen, Heemse/Rheezerveen, Rheeze/Diffelen • Directe omwonenden • Ondernemers • Weggebruikers/forenzen 	<ul style="list-style-type: none"> • College van B&W van de gemeente Coevorden • Provincie Drenthe • Agrarische partners (LTO, Cumela) • Economische partners (KvK, TLN) • Maatschappelijke partners VVN, Staatsbosbeheer, Landgoed Groot Scheere • Pers 	<ul style="list-style-type: none"> • Energiemaatschappijen • Waterschap Velt en Vecht • Hulpdiensten • Inwoners betrokken - gemeenten • Overige weggebruikers • Aannemers en adviesbureaus

Bron: *Communicatieplan N34, provincie Overijssel*

In het communicatieplan voor de uitvoeringsfase is een bijlage opgenomen met een stakeholdersanalyse waarin doelgroepen zijn benoemd.

Inrichting participatieproces

In de interne notitie van de eenheid Wegen en Kanalen over burgerparticipatie, waarin de praktijk bij de provincie wordt beschreven, staat dat in de verkenningsfase de burger niet wordt betrokken omdat dan de probleemanalyse en oplossingsrichtingen centraal staan. Burgers in de verkenningsfase betrekken kan dan snel tot verwachtingen bij de burger leiden. Burgerbetrokkenheid wordt in de notitie geïntroduceerd in de planstudiefase en de planuitwerkingsfase. In de uitvoeringsfase worden burgers geïnformeerd. Bij de N34 is in de verkenningsfase een wegbelevingsonderzoek uitgevoerd bij gebruikers: transportbedrijven, autobestuurders en omwonenden. In de verkenningsfase is er dus wel sprake van participatie door gebruikers van de weg te raadplegen.

In een brief aan PS⁴³ geven GS in hoofdlijnen aan hoe ze het participatieproces willen inrichten. Focusgroepen worden betrokken om mee te denken over de plannen en geven advies over alle relevante stukken voor het project. GS geven aan dat in de Omgevingsvisie 2009 staat dat bij projecten met een grote invloed op de omgeving, de ruimtelijke kwaliteit moet worden geanalyseerd en waar kan moet worden verbeterd.

⁴³ PS/2010/748 Voortgang project ombouw N34 provinciale weg gedeelte Witte Paal – Drentse grens naar een regionale stroomweg

GS willen de analyse over ruimtelijke kwaliteit uitvoeren samen met de focusgroepen omdat zij gebiedsexperts zijn. De werkwijze met focusgroepen is volgens geïnterviewden voortgekomen uit de ervaring met deze aanpak in het wegbelevingsonderzoek. Er was bij de provincie ook ervaring met consultatiegroepen bij de N340.

In het statenvoorstel voor de ombouw van de N34⁴⁴ geven GS aan dat na vaststelling van het investeringsbesluit in overleg met aanwonenden en belanghebbenden het definitieve ontwerp wordt gemaakt en dat daarna de maatregelen ruimtelijk-juridisch gaan vastleggen in een nieuw bestemmingsplan.

Bij de besluitvorming over het plan in hoofdlijnen is een motie ingediend voor het uitvoeren van een globaal onderzoek naar de mogelijkheid voor een publiek-private samenwerking voor een sobere oversteekmogelijkheid nabij de Lentersdijk (motie Antuma c.s.). GS hebben PS geïnformeerd over het proces om de motie te beantwoorden. Het overleg met Plaatselijk Belang Rheeerveen/Heemerveen maakte onderdeel uit van het proces om te komen tot een publiek-private samenwerking.

Wijze bereiken burgers

De provincie geeft in interviews aan dat bij infrastructurele projecten van de provincie er een communicatieplan en -kalender worden gemaakt. Het communicatieplan voor de planstudiefase bevat een communicatiestrategie en de inzet van communicatiemiddelen. Daarin beschrijft de provincie met welke communicatiemiddelen ze de verschillende doelgroepen kan bereiken. Voor het bereiken van plaatselijke belangengroepen wil de provincie consultatiegroepen, brieven, rapporten, presentaties, excursies, website en email gebruiken. Om direct omwonden en ondernemers te bereiken, wil de provincie daarnaast ook een startbijeenkomst, nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten, berichten in de media en een tentoonstelling inzetten. In het communicatieplan voor de uitvoeringsfase is ook een lijst met communicatiemiddelen opgenomen. Nieuwe communicatiemiddelen ten opzichte van het eerdere communicatieplan zijn: de inzet van social media, een inloopspreekuur, filmpjes en opendagen.

De provincie koos er voor om informatieavonden in de omgeving van het project te laten plaatsvinden. Bij de N34 is er gekozen voor de grote evenementenhal Hardenberg omdat er toen veel mensen verwacht werden, vanwege de lengte van het traject en de gevolgen voor de plaats Hardenberg. Bij informatieavonden werden mensen ter plekke geholpen met het opstellen van zienswijzen. Provinciale medewerkers hielpen met het opstellen van de tekst. Het doel hiervan was het indienen van zienswijzen laagdrempeliger te maken. De provincie kiest er voor om informatiebijeenkomsten altijd interactief te maken waarbij bezoekers afhankelijk van hun vraag of belang gericht informatie kunnen krijgen. Laagdrempelige communicatie wordt door de provincie ook bevorderd door direct contact met projectmedewerkers.

⁴⁴ PS/2012/832 Investeringsvoorstel ombouw provinciale weg N34 Witte Paal – Coevorden naar een veilige stroomweg 100 km/uur

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 alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.
- Het participatieproces wordt geëvalueerd.

Bevindingen N34 Witte Paal-Grens Drenthe

- Betrokkenen geven aan over het algemeen goed geïnformeerd te zijn. In de nieuwsbrieven is informatie gegeven over de planning van het project, waarover met omwonenden en belangenorganisaties wordt gesproken en wat de participatiemogelijkheden zijn. Er zijn 21 nieuwsbrieven uitgebracht in een periode van ruim 6 jaar. Informatie kwam ook beschikbaar via informatiebijeenkomsten, de provinciale website en in de uitvoeringsfase via een app.
- De inbreng van deelnemers aan de focusgroepen werd schriftelijk vastgelegd. Wat de provincie deed met de inbreng van de focusgroepen werd mondeling teruggekoppeld. Over de inbreng van focusgroepen en de formele inspraak in de planvorming is teruggekoppeld via nieuwsbrieven.
- Burgers zijn tussentijds over het algemeen goed op de hoogte gehouden over vertraging en wijziging van de plannen. Burgers die met grondverwerving te maken hebben gehad, hebben behoefte aan meer frequente informatie van de provincie.
- De provincie heeft diverse middelen ingezet om zoveel mogelijk belanghebbenden te bereiken. Plaatselijke bewonersgroepen spelen daarnaast een rol als intermediair tussen provincie en burger.
- Bijna alle geïnterviewden merken op dat er vele personele wisselingen zijn bij de projectorganisatie van de provincie. Doordat de projectleider lange tijd dezelfde persoon bleef, hebben deze personele wisselingen geen effect gehad op het participatieproces.
- Het project 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 3.5 aan bod.

3.4.1 Tijdigheid en volledigheid informatievoorziening

Voor een zorgvuldig participatieproces is het tijdig en volledige informeren van belang. Over het algemeen zijn de geïnterviewde belangengroepen en individuele burgers hier positief over.

Onderwerp van participatie

In de nieuwsbrieven is informatie gegeven over het project en waarover met omwonenden en belangenorganisaties was gesproken. Tijdens de informatiebijeenkomsten werden onderwerpen uitgelegd waarbij gebruik is gemaakt van verhelderende tekeningen. De bijeenkomsten zijn goed bezocht en bezoekers konden vragen stellen aan ambtenaren van de provincie en de aannemerscombinatie. Toen het project gegund was, is er een bijeenkomst georganiseerd met omwonenden en Plaatselijk Belang om het ontwerp te laten zien. Het was duidelijk dat het ontwerp vast stond en dat hier geen inbreng mogelijk was.

Rol van de burger

De rol die omwonende partijen hebben, is toegelicht in nieuwsbrieven. Zo is duidelijk waar de focusgroepen over spreken en waar de ontwerpessies in een latere fase over gaan. De uitnodiging voor de focusgroepen is niet via de nieuwsbrief verlopen. In de nieuwsbrieven wordt duidelijk aangegeven dat de Provinciale Staten het laatste woord hebben over het Plan in Hoofdlijnen. Over de rol van de gemeenteraad wordt uitsluitend vermeld dat zij het bestemmingsplan ter inzage leggen en vaststellen. Een enkele geïnterviewde burger geeft aan dat er tijdens de informatiebijeenkomsten de verwachting gewekt werd dat er invloed was, maar dat de invloed in het vervolgtraject tegenviel.

Vorm participatieproces

In de nieuwsbrieven is aangegeven welke mogelijkheden voor formele, wettelijke inspraak en aanvullende participatiemogelijkheden er zijn. De communicatie over formele inspraakmomenten werd door geïnterviewde burgers als duidelijk ervaren. Vanaf de tweede nieuwsbrief werd bij de planning vermeld wanneer besluitvorming en inspraak plaats zou vinden.

Uit interviews met burgers die te maken hebben gehad met grondverwerving kwam naar voren dat de informatievoorziening naar hen beter kon. Betrokkenen bleven naar hun mening lang in onzekerheid. Soms was er ook een tijd stilte in de communicatie van de provincie. Aangegeven wordt dat na afloop van het onteigeningstraject specifieke informatie voor de betrokkenen gewaardeerd zou worden. Bij aanvang van het proces van grondverwerving zijn door de provincie geen verwachtingen over de duur of inhoud van dit proces duidelijk gemaakt aan de betrokkenen.

Effecten verloop projectorganisatie

Bijna alle geïnterviewde burgers geven aan dat er veel personele wisselingen plaatsvonden bij de projectorganisatie. Men had steeds met verschillende mensen te maken. Het heeft het contact met de provincie niet sterk beïnvloed. Het was voor de

geïnterviewde burgers over het algemeen wel duidelijk bij wie ze moesten aankloppen. De projectleider was lange tijd de stabiele factor tijdens het project.

3.4.2 Terugkoppeling inbreng

Een zorgvuldig participatieproces heeft ook te maken met terugkoppeling over wat er gebeurt met de geleverde inbreng. Tijdens de focusgroepen werd er gewerkt met schetsen en werd de inbreng schriftelijk vastgelegd. Wat de mogelijkheden waren van de ideeën en suggesties van burgers is mondeling teruggekoppeld. Dit wordt bevestigd door geïnterviewde leden van de focusgroepen. Zij geven aan dat er over het algemeen goed werd teruggekoppeld over wat met de inbreng werd gedaan. Er is alleen kritiek op de fase na het afsluiten van de focusgroepen. Door een focusgroep was een uitwerking gemaakt in het voorjaar van 2011. Toen eind 2011 het ontwerpplan in hoofdlijnen werd gepresenteerd bleek er een andere uitwerking te liggen waarover tussentijds geen terugkoppeling was gegeven. De toelichting op de keuzes is daarna wel gegeven door de provincie. Er werden geen verslagen van de focusgroepen verspreid.

Over het effect van de participatie en inspraak op de planvorming is in de nieuwsbrieven wel een terugkoppeling gegeven. Zo wordt bijvoorbeeld aan de hand van illustraties van tunnels en aansluiting op de N34 beschreven hoe het plan voor de terinzagelegging van het ontwerpplan in hoofdlijnen en daarna er uit ziet. Ook wordt in meerdere nieuwsbrieven ingegaan op de gevolgen van de motie Antuma over de situatie bij de Lentersdijk. Daarin komt de inbreng van Plaatselijk Belang Rheezerveen-Heemerveen voor het realiseren van een oversteek aan de orde.

3.4.3 Informatie over stilleggen, uitstel of wijzigingen

Een ander element van een zorgvuldig participatieproces is dat de provincie informatie geeft over het stilleggen, uitstellen of wijzigingen van voornemens of plannen. Bij de N34 zijn de werkzaamheden drie jaar later begonnen dan in eerste instantie gepland. Dit had onder andere te maken met een besluit van PS tijdens de planuitwerkingsfase (fase 3) waardoor aanvullend onderzoek nodig was en het bestemmingsplan opnieuw ter inzage is gelegd. De geïnterviewden vinden dat zij over de wijzigingen goed op de hoogte zijn gehouden. Dat blijkt ook uit de inhoud van de nieuwsbrieven.

3.4.4 (Extra) inspanning om de burger te betrekken

Een laatste element van een zorgvuldig participatieproces is de (extra) inspanning om burgers te betrekken. De provincie heeft de volgende middelen ingezet om burgers te bereiken:

- Nieuwsbrieven, digitaal en papieren versies, die ook werden doorgestuurd door bewonersgroepen naar hun achterban.
- De website van de provincie.

- Advertenties in huis-aan-huis bladen en regionale media
- Informatieavonden.
- Inloopspreekuur op locatie.
- Werkbezoek statenleden.
- Presentaties bij vergaderingen van bewonersgroepen.
- Focusgroepen die werden samengesteld door de provincie.
- Ontwerpsessies over kunstwerken.
- Keukentafelgesprekken met individuele burgers.
- Persberichten en –gesprekken en het beantwoorden van vragen van de pers.

Er zijn 21 nieuwsbrieven uitgebracht in een periode van ruim 6 jaar. Ongeveer ieder kwartaal verscheen er een nieuwsbrief. Geïnterviewde burgers geven aan dat de inhoud en frequentie van de nieuwsbrieven goed is. Op de website van de provincie is een aparte webpagina voor het project N34 ingericht. Hier staat een beschrijving van het project, het bestemmingsplan, rapporten van uitgevoerde onderzoeken, alle nieuwsbrieven, informatie over omleidingsroutes en informatie over grondverwerving. De informatie op de website is actueel wat blijkt uit recent gepubliceerde nieuwsberichten. Geïnterviewden geven aan de website van de provincie niet veel te bekijken. Voor de huidige fase van uitvoering is er een app ontwikkeld. Veel geïnterviewde burgers geven aan deze app te hebben geïnstalleerd op hun telefoon en/of tablet. Tot slot speelt Plaatselijk Belang ook een rol in de informatievoorziening omdat zij door omwonenden worden aangesproken.

Geïnterviewden geven aan dat duidelijk was waar je terecht kon met vragen en dat de provincie bereikbaar was voor vragen via email of telefoon. Op mails werd snel gereageerd.

Iedereen bereikt?

In de het communicatieplan voor de planstudiefase zijn als primaire doelgroepen aangewezen de gemeente Hardenberg, plaatselijke belangengroepen, directe omwonenden, ondernemers en weggebruikers (zie paragraaf 3.3.3). Uit ons onderzoek blijkt dat in ieder geval de gemeente Hardenberg, de plaatselijke belangengroepen, directe omwonenden en ondernemers zijn bereikt. In het gebied zijn een aantal bewonersgroepen actief die een belangrijke rol spelen in het participatieproces. De bewonersgroepen organiseerden bijeenkomsten en stuurden de nieuwsbrieven van de provincie door naar hun achterban. De bijeenkomsten werden met de provincie afgestemd en er werd ook toelichting gegeven door de provincie. De bewonersgroepen speelden een actieve rol in de focusgroepen en ontwerpessies. Uit de inspraakreacties van ondernemers op de plannen blijkt dat zij ook goed op de hoogte waren.

Geïnterviewde burgers gaven aan dat de plannen van de provincie de directe omwonenden niet ontgaan kunnen zijn. De weggebruikers zijn in de verkenningsfase expliciet betrokken. Of weggebruikers ook in de planstudiefase en planuitwerkingsfase zijn betrokken is door ons niet onderzocht.

3.4.5 Evaluatie proces burgerparticipatie

Een zorgvuldig proces kenmerkt zich onder andere door het uitvoeren van een evaluatie. De provincie geeft in interviews aan dat het project nog niet geëvalueerd is. Er wordt door geïnterviewde betrokkenen 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 N34 Witte Paal-Grens Drenthe

- Het participatieproces heeft invloed gehad op de maatregelen die getroffen worden om de N34 om te bouwen naar een stroomweg.
- Wanneer een zienswijze niet leidt tot een wijziging van het plan, wordt dit in de reactienota bij het Plan in Hoofdpijnen beargumenteerd.
- Een deel van de reacties wordt, blijkens de reactienota, meegenomen naar de volgende fase, omdat veel onderzoek gericht op de leefbaarheid wordt uitgevoerd in het kader van de bestemmingsplanprocedure.
- Bij enkele reacties van GS op zienswijzen is een kanttekening te plaatsen, omdat er niet eenduidig op vergelijkbare zienswijzen wordt gereageerd of omdat voorbij wordt gegaan aan de inhoud van de zienswijze.
- Bestuurders hadden een actieve rol in de communicatie over de besluitvorming richting burgers.

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 wanneer hun inbreng niet overgenomen wordt in de plannen.

3.5.1 Meewegen uitkomst participatieproces

In de focusgroepen en ontwerpessies met omwonenden en belangenorganisaties is input gegeven voor het plan in hoofdlijnen en de uitwerking daarvan in o.a. een bestemmingsplan. Hoe de inbreng precies is meegewogen, is niet te reproduceren. Door geïnterviewde burgers en ambtenaren is gezegd dat de inbreng van belanghebbenden invloed heeft gehad op de keuzes die zijn gemaakt. Door in gesprek te gaan met de omwonenden en gebruikers worden theorie en praktijk verbonden en dat komt het inzicht ten goede. Dat kan invloed hebben op keuzes die worden gemaakt. Een

voorbeeld dat is genoemd betreft de keuze voor een tunnel ter hoogte van de Willemsdijk in plaats van de Lariksweg. Uit het contact met de omgeving bleek dat de toeristische routes over de Willemsdijk gaan. Daar is de keuze voor de tunnel nabij de Willemsdijk mede op gebaseerd.

Uit de reactienota bij het plan in hoofdlijnen is wel te herleiden hoe de inspraak is meegewogen bij de besluitvorming over de maatregelen. In de reactienota is aangegeven of de inspraakreactie tot een aanpassing van het plan heeft geleid of dat de reactie wordt meegenomen voor de nadere uitwerking. Door enkele inspraakreacties is het plan gewijzigd. Dit betreft:

- het fietspad naar de Boshoeek;
- de verharding van de ontsluitingswegen tot Oldemeijerweg;
- de gewijzigde ontsluiting van percelen van Staatsbosbeheer en
- een andere ligging van de tunnel Pothofweg.

Een deel van de inspraakreacties is meegenomen bij de uitwerking in de planuitwerkingsfase waarin er een ontwerp is gemaakt dat als basis diende voor het wijzigen van de bestemmingsplannen. Het gaat bijvoorbeeld om geluidsreducerende maatregelen, beplanting, natuurcompensatie en verschillende ontwerpaspecten van de weg.

3.5.2 Aandacht in besluitvorming voor (tegen)argumenten

Behandeling zienswijzen in reactienota plan in hoofdlijnen

Voor aandacht van de provincie voor (tegen)argumenten, is gekeken naar de besluitvorming bij de vaststelling van het plan in hoofdlijnen. In de reactienota bij het plan in hoofdlijnen staat een argumentatie bij alle ingediende zienswijzen. Wanneer een zienswijze niet leidt tot een wijziging van het plan, wordt beargumenteerd waarom dit niet gebeurt. Een deel van de reacties wordt gebruikt in de volgende fase. In dat geval wordt beschreven hoe de zienswijze in de volgende fase wordt meegenomen en met welke redenen. In de toelichting op de beantwoording is dat ook door de provincie aangegeven. De indieners van zienswijzen kregen een exemplaar van de reactienota toegestuurd en de reactienota is op de website van de provincie gepubliceerd.

Bij de beantwoording van de zienswijzen valt op dat bij veel zienswijzen staat dat met de zienswijze in een volgende fase rekening gehouden of onderzocht zal worden. Veel onderzoek vindt plaats tijdens de planuitwerkingsfase waarbij een definitief ontwerp wordt gemaakt als basis voor het vast te stellen bestemmingsplan. Het gaat daarbij vooral om onderwerpen die de leefomgeving van burgers raken, bijvoorbeeld onderzoek naar geluid, trillingen, waterhuishouding, natuurcompensatie en externe veiligheid.

Bij de inhoud van de reacties van GS op de zienswijzen zijn enkele kanttekeningen te plaatsen:

- Er wordt niet consequent geantwoord op de zienswijzen die ingediend zijn over verwachte geluidsoverlast. Bij een deel van de zienswijzen hierover wordt een

nadere uitwerking aangekondigd, terwijl bij andere zienswijzen over geluid wordt geantwoord dat er geen planaanpassing plaatsvindt⁴⁵.

- Bij een reactie over luchtkwaliteit⁴⁶ wordt aangegeven dat onderzoek aantoont dat, ondanks de toename van het verkeer, wettelijke grenswaarden niet worden overschreden. Als verklaring wordt gegeven dat het verkeer beter zal doorstromen. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat ook onder de wettelijke grenswaarden voor luchtkwaliteit gezondheidsschade als gevolg van een verminderde luchtkwaliteit kan plaatsvinden.
- Een zienswijze geeft aan dat de geringe tijdswinst van de verhoging van de snelheid niet opweegt tegen de nadelen (meer geluid, uitstoot, onveiligheid, verspilling grondstoffen, aangereden wild)⁴⁷. De reactie van GS is dat in de Omgevingsvisie de N34 is gecategoriseerd als stroomweg en dat rekening gehouden wordt met de wettelijke eisen. Verder wordt aangegeven dat de provincie bovengemiddeld aandacht heeft voor leefbaarheid, natuur en landschap. De reactie geeft echter geen duidelijkheid op de afweging tussen tijdswinst en de genoemde nadelen. Er wordt niet ingegaan op de hoeveelheid tijdswinst als gevolg van het verhogen van de maximum snelheid.

Betrokkenheid bestuurders

Uit interviews blijkt dat de betrokkenheid van bestuurders bijdraagt aan het gevoel gehoord te worden. Gedeputeerden en een wethouder van Hardenberg hebben zelf een toelichting gegeven bij bijeenkomsten van focusgroepen en bij de informatiemarkt in Hardenberg.

⁴⁵ Vergelijk reactie GS op zienswijze nr. 19 Lentersdijk met zienswijze nr. 38 Lentersdijk.

⁴⁶ De Vaart zienswijze nr. 12

⁴⁷ Zienswijze nr. 17 N34 in kern Hardenberg

4 N348 Raalte-Ommen

In dit hoofdstuk staat burgerparticipatie bij de casus N348 Raalte-Ommen centraal. Na een introductie bij 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

49

Burgerparticipatie

In deze paragraaf introduceren we de N348 tussen Raalte en Ommen en de maatregelen die de provincie Overijssel 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

Tussen 2001 en 2005 vonden op de N348 tussen Raalte en Ommen 159 ongevallen plaats, waarbij 46 zwaargewonden vielen en tien personen de dood vonden.⁴⁸ Vanwege het hoge aantal ongelukken is bermverharding aangebracht en is de toegestane rijsnelheid tijdelijk verlaagd naar 80 km/u met als doel de verkeersveiligheid te verhogen. In de periode 2008-2011 zijn in totaal 13 ongevallen geregistreerd.⁴⁹

Om de verkeersveiligheid structureel te verbeteren en te voldoen aan de eisen van een stroomweg, hebben GS in 2008 de *Verkenningnota Veiligheid voorop* opgesteld. Op basis van deze verkenning hebben PS in november 2010 een Plan van Aanpak vastgesteld voor de herinrichting van de N348 als een 100 km/uur-stroomweg. In februari 2014 is het Plan in Hoofdpijnen voor fase 1 en 2 met bijbehorend budget vastgesteld. Op dit moment (juli 2017) is de aanbesteding gaande. De provincie verwacht dat de werkzaamheden 2017 starten.

⁴⁸ Provincie Overijssel Nieuwsbrief 1, juli 2012.

⁴⁹ Provincie Overijssel (februari 2014), *Plan in Hoofdpijnen N348 Raalte-Ommen (PS/2013/875)*.

Ook voor 2007 waren er al plannen tot herinrichting van de N348 en zijn informatiebijeenkomsten gehouden. In het door PS vastgestelde Plan in Hoofdlijnen wordt de verkenningsfase afgebakend van 2007 tot 2010 (tot het vaststellen van een plan van aanpak door PS). Deze afbakening hanteren we ook in dit rapport.

Kenmerken

De N348 verbindt Overijssel met Gelderland (Zutphen, Dieren, Arnhem) en Drenthe (Hoogeveen). In Overijssel knoopt de weg enkele belangrijke economische centra aan elkaar: Ommen, Raalte en Deventer. De N348 is tussen Raalte en Ommen een lange rechte weg, loopt door landelijk gebied en de kern Lemelerveld (zie figuur 4). De weg heeft een aantal gelijkvloerse oversteken die omliggende dorpen en landerijen met elkaar verbinden.

Figuur 4: Kaart N348 Raalte-Ommen



Bron: Tauw, in het Plan in Hoofdlijnen, februari 2014

4.1.2 Keuze bestemmingsplan

Zoals in paragraaf 2.2.5 is beschreven, kiest de provincie er in principe voor om de besluitvorming over de ruimtelijke inpassing via een gemeentelijk bestemmingsplan te laten verlopen. De reconstructie van de N348 is daar geen uitzondering op. De provincie was inhoudelijk verantwoordelijk voor de plannen. Op basis van het Plan in Hoofdlijnen stelden de gemeenten en provincie in samenwerking de bestemmingsplannen op. Door de gemeenten Dalfsen, Ommen en Raalte werden vier bestemmingsplannen in procedure gebracht. De rolverdeling tussen provincie en gemeenten was duidelijk, zo blijkt uit interviews met provincie en gemeenten.

4.1.3 Organisatie

De organisatiestructuur is beschreven in het communicatieplan N348.⁵⁰ De dagelijkse leiding van het project was in handen van een regieteam met ambtenaren van de provincie. Het regieteam stond onder leiding van een projectleider (meestal extern ingehuurd). De provincie Overijssel kiest er bij de N348 voor om per fase (verkenning/planfase/voorbereiding realisatie/realisatie) een andere projectleider aan te stellen met als argument dat per fase andere vaardigheden gewenst zijn. Een werkwijze die vaker toegepast wordt volgens geïnterviewde ambtenaren. Bij de N348 zijn in enkele fasen ook tussentijds wisselingen van projectleider geweest.

De projectleider is in eerste instantie verantwoordelijk voor participatie en communicatie. Omdat het een relatief klein project was, zat er geen omgevingsmanager in het regieteam maar wel communicatieadviseurs voor advies over de communicatie naar buiten toe. Het regieteam had regelmatig contact met de betrokken gemeenten. Naast het regieteam was er een kernteam met de drie gemeenten waarin overleg plaatsvond. De afspraken met de gemeente werden vastgelegd en geborgd in het vastgestelde verslag van het bestuurlijk overleg.

⁵⁰ Provincie Overijssel (april 2012) Communicatieplan N348: vlot en veilig van Ommen naar Raalte.

4.2 Besluitvorming en participatieproces

Normen

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

Bevindingen N348 Raalte-Ommen

- De provincie heeft invulling gegeven aan de formele, wettelijke inspraak door het Ontwerpplan in Hoofdpijnen ter inzage te leggen.
- De provincie heeft geen inpassingsplan gemaakt, maar de maatregelen door de gemeenteraden laten vaststellen in bestemmingsplannen. Dit is in lijn met de Omgevingsvisie. De ontwerpbestemmingsplannen zijn door het college van B&W van de betreffende gemeenten ter inzage gelegd.
- In de verkenningsfase zijn informatieavonden gehouden.
- In de planfase is het participatieproces uitgebreider met o.a. klankbordgroepen, huiskamergesprekken en informatieavonden.
- In de planuitwerkingsfase zijn burgers in eerste instantie geïnformeerd en geraadpleegd. Gedurende deze fase nam het niveau van participatie sterk af totdat burgers geen rol meer speelden. Het informeren van burgers is stilgevallen.
- In lijn met de kaders van de eenheid Wegen en Kanalen worden burgers actief betrokken in de planfase en een deel van de planuitwerkingsfase.
- PS zijn regelmatig geïnformeerd over de inhoudelijke voortgang van de N348 en op enkele momenten kort over de voortgang van het participatieproces. In de door PS vastgestelde Participatiecode is in 2015 besloten te rapporteren over burgerparticipatie via de P&C cyclus.

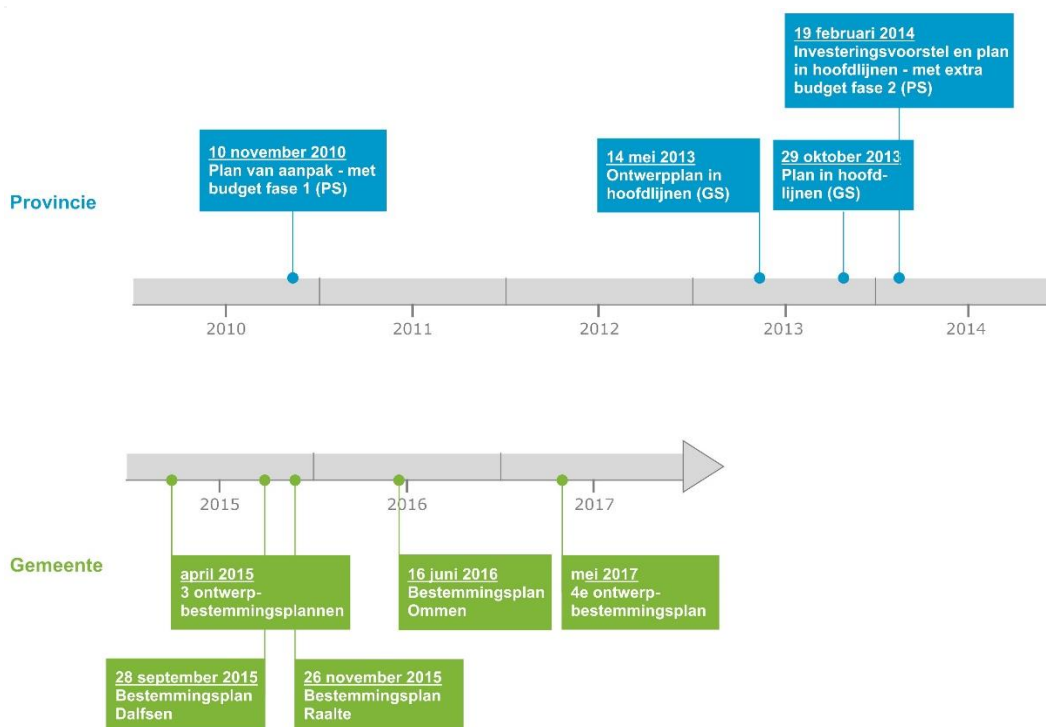
In deze paragraaf beschrijven we de besluitvorming voor de N348 en de belangrijkste participatiemethoden die in verschillende fasen van de besluitvorming zijn ingezet. Daarna volgt de informatievoorziening aan PS over het participatieproces bij de reconstructie van de N348.

4.2.1 Besluitvorming en participatie

De besluitvorming en het participatieproces van de reconstructie van de N348 wordt beschreven vanaf het moment waarop verkenningsfase voor de reconstructie is begonnen⁵¹. In figuur 5 zijn de belangrijkste stappen uit het besluitvormingsproces van zowel provincie als gemeenten weergegeven.

⁵¹ Provincie Overijssel (februari 2014) Plan in Hoofdpijnen.

Figuur 5: Tijdlijn besluitvormingsproces



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Op de besluitvorming van de provincie is de Inspraakverordening van de provincie Overijssel van toepassing (zie § 2.1.2). In de beschrijving van het participatieproces scharen we alle activiteiten die in het kader van de Inspraakverordening en de AwB zijn ondernomen onder de categorie formeel wettelijke inspraak. Bij bovenwettelijke participatie gaat het om activiteiten die niet volgen uit wet- en regelgeving. In tabel 6 is per besluitvormingsfase een samenvatting gegeven van de wettelijke (inspraak) en bovenwettelijke participatie. De fases worden na de tabel uitgebreid behandeld maar komen grofweg op het volgende neer:

- In de verkenningsfase wordt onderzoek gedaan naar de aard en omvang van het probleem en worden oplossingsrichtingen verkend.
- In de planstudiefase wordt het plan aan de hand van uitgangspunten die in de verkenningsfase zijn geformuleerd, verder uitgewerkt en vastgelegd in een Ontwerpplan in Hoofdlijnen.
- In de planuitwerkingsfase wordt het plan uitgewerkt in een definitief ontwerp. Gemeentelijke bestemmingsplannen worden in procedure gebracht. In deze fase start ook de grondverwerving en aanbesteding.
- In uitvoeringsfase het definitieve ontwerp gerealiseerd.

Voor de volledigheid zijn in tabel 6 ook de richtlijnen uit de notitie Burgerparticipatie bij de Eenheid Wegen en Kanalen (WK) opgenomen in de laatste kolom.

Tabel 6: Samenvatting participatieproces N348

Fase / besluit	Formeel wettelijke inspraak		Richtlijnen eenheid WK	Bovenwettelijke participatie (provincie)
	Provincie	Gemeente		
Verkenning / plan van aanpak N348 Raalte-Ommen (2007-2010)	Geen	Geen	Intern gericht, burgers niet betrekken	Informatieavond juni 2008 Informatieavond november 2011
Planstudie / ontwerpplan in Hoofdlijnen (2011-2014)	Terinzagelegging ontwerpplan in Hoofdlijnen. Insprekers commissievergadering	Geen	Inwinnen ideeën bij (georganiseerde) burgers via bijeenkomsten, conceptplan in hoofdlijnen ter visie leggen. Inspraakavond organiseren.	Informatieavond juli 2012 Informatieavond mei 2013 Klankbordgroepen Inloopspreekuur Huiskamergesprekken Betrokkenen aanwezig bij werkbezoek PS Extra bijeenkomst december 2013
Planuitwerkingsfase / bestemmingsplannen en voorbereiding realisatie (februari 2014-heden)	Geen	Ter inzage legging bestemmingsplannen. Bezwaar en beroep	Soms burgerparticipatie toepassen, terugkoppelen resultaten uitwerkingen, gelegenheid tot het stellen van vragen	Individuele gesprekken grondeigenaren Informatieavond bestemmingsplannen april 2015
Uitvoeringsfase n.n.b.	n.v.t.	n.v.t.	Burgers informeren, evaluatie met burgers na afloop	n.v.t.

54

Burgerparticipatie

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van plan in Hoofdlijnen, interviews, nieuwsbrieven en projectwebsite.

Verkenningfase

Besluitvorming

Om de verkeersveiligheid structureel te verbeteren en te voldoen aan de eisen van een stroomweg, hebben GS in 2008 de Verkenningnota Veiligheid voorop opgesteld. Op basis hiervan hebben PS in november 2010 een plan van aanpak vastgesteld voor de inrichting van de N348. Hierbij worden drie fasen onderscheiden:

1. aanpassing aansluitingen binnen de kern Lemelerveld;
2. aanpassing gelijkvloerse aansluitingen ten noorden en zuiden van Lemelerveld;

3. aanpassen alle overige gelijkvloerse aansluitingen tot aan de kruisende wegen N340 en N35, en de weg voorzien van wegmartering conform die van een stroomweg 100km/u. Tevens wordt de tijdelijke snelheid van 80 km/u opgeheven inclusief het waar nodig aanpassen van het profiel van de weg.

Met de vaststelling van het Plan van Aanpak is ook het budget voor de eerste fase geregeld.⁵²

Wettelijke inspraak

N.v.t.

Bovenwettelijke participatie

In de verkenningsfase zijn twee informatiebijeenkomsten georganiseerd. Op 19 juni 2008 over de verkenning naar verbetering van de verkeersveiligheid op de N348 tussen Raalte en Ommen' en op 22 november 2011 over stand van zaken van het project en mogelijke principeoplossingen voor de herinrichting.

Planvormingsfase: (ontwerp) Plan in Hoofdlijnen

Besluitvorming

In het hoofdlijnenakkoord 2011-2015: De kracht van Overijssel hebben Gedeputeerde Staten voor fase 2 budget gereserveerd. Provinciale Staten moeten de reservering voor fase 2 op dat moment nog goedkeuren⁵³. PS hebben in de begroting van 2012 besloten € 200.000,- beschikbaar te stellen voor de uitvoeringsreserve Kracht van Overijssel voor plan- en uitvoeringskosten van de N348.⁵⁴

Het Ontwerpplan in Hoofdlijnen is op 14 mei 2013 vastgesteld door GS. De colleges van B&W van Raalte, Dalfsen en Ommen nemen kennis van het plan.⁵⁵ Op 29 oktober 2013 stelden GS het Plan in Hoofdlijnen vast.

Op 27 november 2013 bespraken PS de herinrichting N348 (investeringsvoorstel en Plan in Hoofdlijnen) in de commissie waarbij besloten werd tot een extra bijeenkomst voor betrokkenen. De belangen van betrokken partijen over de locatie van een tunnel lagen namelijk uit elkaar. Tijdens de commissievergadering zagen enkele insprekers ook nog ruimte voor verbetering voor het ontwerp van de tunnel. Door de extra bijeenkomst hoopten Statenleden dat betrokkenen tot een compromis konden komen dat op meer draagvlak kon rekenen. De behandeling in PS werd derhalve uitgesteld. Op 5 februari 2014 werden het investeringsvoorstel en plan in Hoofdlijnen ongewijzigd opnieuw in de commissie besproken. Op 19 februari 2014 stemden PS in met het investeringsvoorstel en Plan in Hoofdlijnen met 43 stemmen voor en 2 stemmen tegen. Hiermee kwam een extra budget van € 7,9 miljoen voor fase 2 beschikbaar. Dit bedrag komt bovenop het al

⁵² Provincie Overijssel (10 november 2010), *Statenvoorstel N348 Raalte-Ommen. Beantwoording Statenmotie d.d. 7 juli 2010, (PS/2010/886)*

⁵³ Provincie Overijssel (februari 2014), *Plan in Hoofdlijnen N348. Provincie Overijssel Hoofdlijnenakkoord 2011-2015: De Kracht van Overijssel.*

⁵⁴ Provincie Overijssel (2011), *begroting 2012.*

⁵⁵ Provincie Overijssel, *Nieuwsbrief 3, mei 2013.*

eerder beschikbaar gestelde budget van € 4,5 miljoen.⁵⁶ Met dit besluit werd voor een locatie van de tunnel tussen de voorkeuren van beide partijen in gekozen.

Voor fase 3 is anno 2017 nog geen budget beschikbaar. Om tijdens de planfase de samenhang tussen de drie fasen te borgen, worden in het (ontwerp) Plan in Hoofdlijnen alle drie de fasen integraal beschouwd. Voor fase 1 en 2 heeft dit geresulteerd in een voorlopig ontwerp. Voor fase 3 is sprake van een voorkeursrichting inclusief aandachtspunten voor verdere uitwerking richting een voorlopig ontwerp.⁵⁷

Wettelijke inspraak provinciale Inspraakverordening

Het Ontwerpplan in Hoofdlijnen lag van 17 mei tot 28 juni 2013 ter inzage. In deze periode was het mogelijk zienswijzen in te dienen op maatregelen voor fase 1 en fase 2.⁵⁸ Dit kon schriftelijk, digitaal of mondeling (via een afspraak)⁵⁹ In totaal zijn 59 zienswijzen ontvangen.⁶⁰ De inhoud en verwerking van de reacties komt aan bod in § 4.5.1.

Bij die commissievergadering van 27 november waren 6 insprekers en bij die van 5 februari 3 insprekers.

Wettelijke inspraak gemeente

Geen.

Bovenwettelijke participatie

De provincie heeft meerdere bovenwettelijke participatie-activiteiten georganiseerd. Dit zijn:

- Openbare informatieavonden: op 2 juli 2012 en 16 mei 2013 zijn een presentatie ontwerpplan in Hoofdlijnen⁶¹ gegeven.
- Inloopsprekuren: maandelijks was de projectleider van de provincie Overijssel beschikbaar in Lemelerveld voor vragen en informatie.
- Klankbordgroepvergaderingen: er zijn drie klankbordgroepen geformeerd (kern Lemelerveld, het deel ten noorden van Lemelerveld en het deel ten zuiden van Lemelerveld). Deze klankbordgroepen zijn meerdere keren geconsulteerd tijdens de planvormingsfase.
- Huiskamer gesprekken: er hebben circa 20 huiskamergesprekken plaatsgevonden met direct belanghebbenden.⁶²

Op 6 november 2013 was er een werkbezoek van PS aan de omgeving van de N348. Vertegenwoordigers van de belangengroepen waren uitgenodigd om met Raads- en Statenleden in gesprek te gaan en om hun standpunten kenbaar te maken.

⁵⁶ Provincie Overijssel (februari 2014) Statenvoorstel Inversteringsvoorstel 1^e en 2^e fase herinrichting N348 Raalte- Ommen (PS/2013/875). Plan in Hoofdlijnen N348. Provincie Overijssel nieuwsbrief 5, april 2014.

⁵⁷ Provincie Overijssel (oktober 2013), Reactienota Plan in Hoofdlijnen N348 Raalte – Ommen.

⁵⁸ Provincie Overijssel (februari 2014) Plan in Hoofdlijnen. Provincie Overijssel, nieuwsbrief 3, mei 2013.

⁵⁹ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 3, mei 2013.

⁶⁰ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 4, november 2013..

⁶¹ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 3, mei 2013.

⁶² Provincie Overijssel (februari 2014) Plan in Hoofdlijnen.

Op 16 december 2013 werd naar aanleiding van de commissievergadering van 27 november 2013 een extra bijeenkomst georganiseerd voor betrokkenen om tot een compromis te komen. Dit gebeurde onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Uiteindelijk kon er door aanwezigen gestemd worden over de voorkeurslocatie. De uitslag van de stemming was verdeeld en leverde geen breder gedragen oplossing op.

Planuitwerkingsfase (februari 2014 – heden (anno juli 2017))

Besluitvorming

Zoals eerder aangegeven heeft de provincie Overijssel ervoor gekozen de besluitvorming te laten verlopen via de gemeentelijke bestemmingsplanprocedures. Dit is in lijn met de Omgevingsvisie (zie paragraaf 2.2.2). De gemeenten Dalfsen, Ommen en Raalte hebben op basis van het provinciale Plan in Hoofdlijnen, in samenwerking met de provincie vier bestemmingsplannen opgesteld. De gemeenteraden hebben drie van de vier bestemmingsplannen vastgesteld. Het vierde bestemmingsplan is later in procedure gebracht vanwege de samenhang met andere maatregelen.

De wethouder van de gemeente Ommen heeft, naar aanleiding van de behandeling van het bestemmingsplan in de Gemeenteraad, de provincie verzocht om het ontwerp van de tunnel tussen Dalmsholterdijk en de Achterveldsweg aan te passen. Dit is dezelfde tunnel waar in de planfase discussie over was. De gewenste aanpassing is dat de tunnel geschikt wordt gemaakt voor tweerichtingsverkeer. Hierdoor kunnen fietsers comfortabel van de tunnel gebruik maken, zonder dat dit tot extra kosten leidt. Het ontwerp is hierop door GS aangepast en de gemeenten Ommen, Dalfsen en Raalte zijn hierover geïnformeerd.⁶³

Parallel aan de bestemmingsplanprocedure zijn GS vanaf 2014 alvast begonnen met aankoop benodigde gronden en voorbereidingen voor de aanbesteding.⁶⁴

Wettelijke inspraak provincie

Geen.

Wettelijk inspraak gemeente

Drie gemeentelijke ontwerpbestemmingsplannen hebben vanaf april 2015 zes weken ter inzage gelegen. Een vierde bestemmingsplan lag tot mei 2017 ter inzage, vanwege samenhang met andere maatregelen.

⁶³ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 7, juli 2016.

⁶⁴ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 5, april 2014.

Tabel 7: Bestemmingsplanprocedure per gemeente

Gemeente	(Ontwerp)bestemmingsplan	Zienswijzen	Vastgesteld
Dalfsen	N348 Lemelerveld	(5) 4	28-09-2015
Dalfsen	't Febriek deelgebied Stappenbelt	0	n.n.b ⁶⁵
Ommen	Aanpassing N348 Ommen	8	26-06-2016
Raalte	Buitengebied Raalte, partiële herziening nr. 11, Aanpassing N348 – tunnel Oude Twentseweg	3	29-11-2015

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gemeentelijke documenten

Bij de gemeente Dalfsen zijn 5 zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan N348 Lemelerveld ingediend. Eén zienswijze is later weer ingetrokken.⁶⁶ De gemeenteraad van Dalfsen heeft het bestemmingsplan op 28 september 2015 ongewijzigd vastgesteld. Er is geen beroep aangetekend.

Drie van de vier maatregelen in de gemeente Dalfsen konden in het bestemmingsplan 'N348 Lemelerveld' geregeld worden. Voor een vierde maatregel was een afzonderlijk bestemmingsplan noodzakelijk omdat deze maatregel samenhangt met een toekomstige weg naar-, en ontwikkeling van bedrijventerrein 't Febriek.⁶⁷ Dit ontwerpbestemmingsplan is op later tijdstip, van 18 mei 2017 tot en met 28 juni 2017, ter inzage gelegd.⁶⁸ Er zijn geen zienswijzen ingediend.⁶⁹

Bij de gemeente Ommen zijn 8 zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan ingediend.⁷⁰ De gemeenteraad van Ommen heeft het bestemmingsplan 'Aanpassing N348 Ommen' gewijzigd vastgesteld op 16 juni 2016.⁷¹ Er werd één beroep aangetekend bij de Raad van State. Dit beroep werd op 29 maart 2017 ongegrond verklaard.⁷²

Bij de gemeente Raalte zijn 3 zienswijzen ingediend, waarvan twee bij de gemeente Dalfsen zijn ingediend maar mede betrekking hebben op het plangebied van het bestemmingsplan 'Buitengebied Raalte, partiële herziening nr. 11, Aanpassing N348 – tunnel Oude Twentseweg'.⁷³ De gemeenteraad van Raalte heeft het bestemmingsplan op 26 november 2015 ongewijzigd vastgesteld. Er is één beroep ingediend bij de Raad van State. Dit beroep is op 19 oktober 2016 ongegrond verklaard.

Bovenwettelijke inspraak

De gemeenten Dalfsen, Raalte en Ommen en de provincie Overijssel houden op 28 april 2015 een gezamenlijke inloopavond over de ontwerpbestemmingsplannen. De bijeenkomst vond plaats in Lemelerveld. Vertegenwoordigers van gemeenten en de

⁶⁵ De behandeling staat gepland voor september 2017.

⁶⁶ Gemeente Dalfsen (juli 2015), Nota van zienswijzen en kennisgeving.

⁶⁷ Staatscourant, jaargang 2015 nr. 10520, 15 april 2015.

⁶⁸ Gemeente Dalfsen, www.dalfsen.nl laatst geraadpleegd 25-07-2017.

⁶⁹ Interview ambtelijk medewerker provincie Overijssel.

⁷⁰ Gemeente Ommen (16 juni 2016), Raadsvoorstel Vaststelling bestemmingsplan 'Aanpassing N348 Ommen' nr. 1511503.

⁷¹ Gemeente Ommen (16 juli 2016), Besluit bestemmingsplan 'Aanpassing N348 Ommen' nr. 1511503.

⁷² <http://www.overijssel.nl/thema's/berikbaar/wegenprojecten/n348-raalte-ommen/> laatst geraadpleegd 25 juli 2017.

⁷³ Gemeente Raalte (september 2015), Zienswijzennota 'Bestemmingsplan Buitengebied Raalte, partiële herziening nr. 11, Aanpassing N348 – tunnel Oude Twentseweg'.

provincie waren aanwezig om vragen te beantwoorden en om toelichting te geven op de plannen.⁷⁴

Daarnaast heeft het regieteam individuele gesprekken gevoerd voor de aankoop van grond en heeft de projectleider gesprekken gevoerd met burgers. Tot en met 2015 hield de projectleider maandelijks spreekuur in Lemelerveld. Daarna is nog een spreekuur gehouden in restaurant de Lantaren aan de N348.

Uitvoeringsfase

In deze fase vindt geen besluitvorming door de provincie of wettelijke inspraak meer plaats.

Bovenwettelijke participatie

Geen.

4.2.2 Niveau burgerparticipatie

De manier waarop burgers betrokken worden bij de besluitvorming kan vertaald worden naar niveaus van participatie op de participatieladder (zie § 1.2.2). Voor het participatieproces bij de N348 hebben we in tabel 8 per fase het niveau van de participatie aangegeven.

Tabel 8: Niveau participatie per fase

Fase	Niveau participatie ⁷⁵
Verkenning (2007-2010)	Informereren
Planstudie (2011-februari 2014)	Informereren/ Raadplegen
Planuitwerking (februari 2014 - heden)	Raadplegen / geen rol
Realisatie (gepland)	n.v.t.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In de verkenningsfase heeft de provincie gekozen voor 'informereren' door het organiseren van informatieavonden. Burgers hadden geen actieve rol in deze fase. In de planstudie- en het begin van de planuitwerkingsfase zijn burgers betrokken bij de planvorming. Volgens de projectleider hadden de burgers in deze fase de rol van toeschouwer (informereren), adviseur beginspraak (raadplegen) en adviseur eindspraak (adviseren). Doordat in het plan van aanpak van 2010 reeds principeoplossingen waren vastgesteld, was er minder ruimte voor participatie in de planvorming.⁷⁶ Dit sluit niet aan bij de later vastgestelde Participatiecode waarin sprake is van adviseren als er nog geen plan ligt, maar alleen de contouren. Bij raadplegen ligt er al wel een plan. Als we kijken naar de ingezette middelen dan passen deze volgens de Participatiecode bij

⁷⁴ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 6, april 2015.

⁷⁵ Een korte beschrijving van de niveaus van participatie staat in figuur 1 in paragraaf 1.2.2.

⁷⁶ Provincie Overijssel (13 november 2013), Interne notitie, toepassing Participatieladder project herinrichting N348 Raalte – Ommen.

informereren (Informatieavonden, internet, huis-aan-huisblad, magazine Jij & Overijssel, folders, nieuwsbrieven, campagnes etc.) en raadplegen (Inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, burgerpanel, focusgroep⁷⁷, consultatiegroep). Bij adviseren passen volgens de Participatiecode adviesraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken, workshops.⁷⁸ Deze middelen zijn bij de N348 niet ingezet. Verderop in de planuitwerkingsfase is het informeren stilgevallen, zo blijkt uit interviews met burgers, de actualiteit van de website en de verspreiding van nieuwsbrieven. De laatste nieuwsbrief dateert van 7 juli 2016. Op dit moment hebben burgers volgens de definitie van de participatieladder geen rol meer in het participatieproces.

4.2.3 Informatievoorziening aan PS

Voor de informatievoorziening aan PS is onderzocht welke schriftelijke informatie aan PS is verstrekt. Over de voortgang van de N348 is PS geïnformeerd via de P&C cyclus. Over het betrekken van burgers geven GS bij de voortgang van het programma communicatie en burgerparticipatie aan dat ze PS in 2013 via de P&C-cyclus informeerden over de voortgang, resultaten en de aanpak van participatie voor elk 'Kracht van Overijssel' of nieuw project waar dit relevant is. Fase 2 van de N348 is één van de 'Kracht van Overijssel' projecten. In het jaarverslag 2013 wordt beschreven dat er een extra overlegronde met belanghebbenden heeft plaatsgevonden in december 2013 voor het genereren van meer draagvlak en dat er zienswijzen op het ontwerpplan in Hoofdpijnen zijn ingediend.

In eerdere jaarverslagen worden soms voorbeelden van burgerparticipatie bij de N348 genoemd. Zo staat in het jaarverslag 2011 dat voor de planfase voor fase 1 diverse gesprekken met omwonenden zijn gevoerd. In het jaarverslag 2012 wordt de participatie bij de planvorming van het project N348 als voorbeeld genoemd bij prestatie 7.2.3: Voeren van een actieve dialoog met Overijsselaars.

Met de vaststelling van de Participatiecode⁷⁹ in 2015 is afgesproken dat de rapportage over de voortgang van participatie in beeldbepalende projecten en voorstellen via de P&C-cyclus (de Monitor Overijssel) verloopt. In de P&C stukken van 2015 en 2016 is geen specifieke aandacht voor burgerparticipatie bij de reconstructie van de N348.

Tabel 9 geeft een overzicht van de belangrijkste informatie voor PS over de reconstructie van de N348 buiten de P&C-cyclus om. Dit gaat meestal op de voortgang en inhoud van het project. Rondom het (ontwerp) plan in hoofdpijnen in 2013 is er ook aandacht voor de rol die betrokkenen in de planvorming hebben. Daarnaast krijgen PS afschriften van brieven van betrokkenen en gemeenten.

⁷⁷ Afhankelijk van de invulling van een focusgroep past deze werkvorm ook bij adviseren/participatieve stijl.

⁷⁸ Provincie Overijssel (2014) Participatiecode.

⁷⁹ Provincie Overijssel (2014) Participatiecode.

Tabel 9: Informatie aan PS over de N348 buiten de P&C-cyclus

Datum	Verstreckte informatie
12 mei 2009	GS geven PS stand van zaken over de verkenning reconstructie N348 (onderzoek, gesprekken met gemeenten) mogelijke oplossingen, besluitvorming en kosten (PS/2009/473).
7 juli 2010	Verzoeken GS: bij de begroting 2011 met concrete en financiële voorstellen te komen voor de N348 en Lemelerveld in het bijzonder en daarbij de faseringsmogelijkheden en medefinanciering door de gemeenten aan te geven (PS/2010/773).
20 september 2010	Plan van aanpak om de weg als een 100 km/u stroomweg gefaseerd in te richten inclusief geraamde kosten (PS/2010/886).
15 november 2011	Stand van zaken & planning N348 fase 1 en fase 2 (PS/2011/948).
9 april 2013	Het ontwerpplan wordt naar PS verzonden. Hierin wordt onder andere door GS beschreven dat het plan in samenwerking met klankbordgroepen tot stand is gekomen en wordt communicatie met de omgeving beschreven (PS/2013/354).
23 april 2013	Er wordt een stand van zaken gegeven over de fase waarin het project zich bevindt (PS/2013/411).
29 oktober 2013	Investeringsvoorstel met als bijlage onder andere het Plan in Hoofdpijnen.
6 november 2013	Werkbezoek PS en raadsleden aan N348. Hier was betrokkenheid van burgers een thema, zo bleek uit de commissiebehandeling van november 2013.
14 januari 2014	Verslag van de extra bijeenkomst van 16 december 2013 tussen belanghebbenden n.a.v. eerste commissiebehandeling (PS/2014/37).
5 januari 2016	GS beantwoorden de schriftelijke vragen van de VVD over de onderbouw van de aan te leggen tunnel onder de N348 tussen de Dalmscholterdijk en de Achterveldsweg. Daarnaast hebben GS besloten het verzoek van de gemeente Ommen om deze tunnel N348 breder aan te leggen mogelijk te heroverwegen (PS/2016/14).
15 april 2016	GS informeren PS over aanpassing van het ontwerp van de tunnel tussen de Achterveldsweg en Dalmscholterdijk (PS/2016/311).
21 maart 2017	GS informeren PS over de procedure rond de onteigening van gronden voor de ombouw van de N348 (PS/2017/375).

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van documenten van de provincie Overijssel

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 N348 Raalte-Ommen

- GS motiveren dat burgers worden betrokken bij de planvorming om draagvlak te creëren en om tot kwalitatief beter beleid te komen.
- Het regieteam heeft bij het afronden van de planfase gedefinieerd welke rol de burgers in het participatieproces hadden.
- In het communicatieplan en de notitie 'Toepassing participatieladder' zijn gemaakte afwegingen voor burgerparticipatie expliciet gemaakt.
 - Het participatieproces is met name gericht op fase 1 en fase 2. Fase 3 is wel integraal onderdeel van het plan in Hoofdpijnen.
 - Er zijn doelgroepen beschreven in het communicatieplan.
 - In hoofdpijnen is de wijze waarop het participatieproces werd ingericht expliciet gemaakt in het communicatieplan.
 - Er is beschreven en gemotiveerd op welke wijze de burger het best bereikt wordt.

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

GS motiveren dat burgers worden betrokken bij de planvorming om draagvlak te creëren en om tot kwalitatief beter beleid te komen. Dat blijkt uit het communicatieplan en een interne notitie 'Toepassing participatieladder'.

Het regieteam heeft in april 2012, in de planfase, een communicatieplan opgesteld. In het Communicatieplan N348: vlot en veilig van Ommen naar Raalte. In het

communicatieplan luidt de motivatie: *draagvlak is cruciaal voor het slagen van het project*. In het projectplan staat: *Het grootste risico ligt in het ontbreken van draagvlak bij de omwonenden/ belanghebbenden en de betrokken gemeenten*. Verderop in het projectplan wordt nog gewezen op het belang van een zorgvuldige omgang met de omwonenden en hun belangen voor een succesvol projectresultaat.⁸⁰

Volgens de projectleider zijn er verschillende doelen voor burgerparticipatie bij de N348⁸¹:

- Kwalitatief beter beleid door gebruik te maken van kennis/deskundigheid van burgers.
- Inspelen op verwachtingen/ideeën.
- Betrokkenheid organiseren.
- Draagvlak voor besluitvorming⁸².
- Beeldvorming provincie (luisterende overheid).

4.3.2 Afwegingen rol van burgers bij besluitvorming

In de verkenningsfase wordt de rol van burgers niet beschreven. Voorafgaand aan de planvorming wordt in het *Communicatieplan N348: vlot en veilig van Ommen naar Raalte* beschreven dat burgers een actieve rol gaan spelen in het participatieproces. Op welk niveau op de participatieladder burgers een rol gaan spelen, wordt voorafgaand aan de planfase niet expliciet gemaakt.

De projectleider maakt aan het eind van de planfase wel duidelijk welke rol burgers in het proces hebben gehad. Zoals eerder aangegeven is dat de rol van toeschouwer, adviseur eindspraak en adviseur beginspraak. Deze insteek wordt gemotiveerd op basis van ervaringen met de participatieladder bij de provinciale wegenprojecten N340/48 en N34. Het participatieniveau zou te vergelijken zijn met de N34.⁸³

De projectleider geeft verder aan dat de rol van de burger mede is bepaald door het genomen besluit van PS over de N348 in 2010 (plan van aanpak). Omdat in dat besluit de principeoplossingen reeds waren vastgesteld, was tijdens het participatieproces bij de planvorming voor de N348 minder vrijheid dan bij andere planstudies.⁸⁴

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

⁸⁰ Provincie Overijssel (april 2012), *Communicatieplan N348*.

⁸¹ Provincie Overijssel (13 november 2013), *Interne notitie, toepassing Participatieladder project herinrichting N348 Raalte – Ommen*.

⁸² *Duidelijk maken waarom een beslissing is genomen kan goed geslaagd zijn terwijl de meerderheid van de burgers niet instemt met de beslissing. Er is gekozen voor draagvlak voor besluitvorming als doelstelling*.

⁸³ Provincie Overijssel (13 november 2013), *Interne notitie, toepassing Participatieladder project herinrichting N348 Raalte – Ommen*.

⁸⁴ Provincie Overijssel (13 november 2013), *Interne notitie, toepassing Participatieladder project herinrichting N348 Raalte – Ommen*.

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 regieteam blijkt dat afwegingen voorafgaand aan de inrichting van het participatieproces zijn gemaakt op basis van ervaringen en gewoonten die binnen de eenheid WK verankerd zijn. De notitie burgerparticipatie is in de interviews niet genoemd en wordt ook niet in documenten aangehaald.

Duidelijkheid over onderwerp burgerparticipatie

Zoals eerder aangegeven is de reconstructie van de N348 is in 3 fasen onderverdeeld. In het plan van aanpak worden de mogelijke maatregelen per fase beschreven.⁸⁵ In het plan in Hoofdpijnen geven GS aan dat de fasen integraal beschouwd worden om de samenhang te behouden maar dat alleen over fase 1 en 2 wordt besloten. Voor fase 3 zijn voorkeursrichtingen opgenomen.⁸⁶ In het communicatieplan wordt beschreven dat bijeenkomsten en nieuwsbrieven op fase 1 en/of 2 zijn toegespitst.⁸⁷ Op de informatiebijeenkomst van juli 2012 stonden bijvoorbeeld de tracés ten noorden en ten zuiden van Lemelerveld centraal (fase 2).⁸⁸

Keuze doelgroepen

In de notitie burgerparticipatie wordt aanbevolen te zorgen voor een goede lijst met organisaties en belangengroepen die betrokken worden en ook de 'interne klant' te benoemen in het plan van aanpak voor burgerparticipatie. Het regieteam beschrijft in het communicatieplan welke doelgroepen bij de reconstructie van de N348 betrokken worden. Ook in de notitie 'Toepassing participatieladder' en het Plan in Hoofdpijnen is de keuze voor het betrekken van doelgroepen beschreven. Er is geen plan van aanpak voor burgerparticipatie opgesteld.

In het communicatieplan worden in lijn met de aanbeveling notitie burgerparticipatie interne- en externe doelgroepen onderscheiden. De interne doelgroepen zijn provincie en gemeenten. Het regieteam onderscheidt de volgende externe doelgroepen:

⁸⁵ Provincie Overijssel (10 november 2010), *Statenvoorstel N348 Raalte-Ommen. Beantwoording Statenmotie d.d. 7 juli 2010, (PS/2010/886)*

⁸⁶ Provincie Overijssel (februari 2014) *Plan in Hoofdpijnen.*

⁸⁷ Provincie Overijssel (april 2012) *Communicatieplan.*

⁸⁸ Provincie Overijssel, *Nieuwsbrief 2, oktober 2012.*

Tabel 10: Externe doelgroepen

Primaire doelgroepen	Secundaire doelgroepen	Tertiaire groepen
<ul style="list-style-type: none"> de inwoners Lemelerveld (Fase 1) 	<ul style="list-style-type: none"> inwoners en ondernemers van Dalfsen, Ommen, Raalte (Fase 1 en 2) 	<ul style="list-style-type: none"> overige inwoners en ondernemers van het Vechtdal en Salland (Fase 1 en 2)
<ul style="list-style-type: none"> ondernemers Lemelerveld (Fase 1) 		<ul style="list-style-type: none"> inwoners en ondernemers van Overijssel (Fase 1 en 2)
<ul style="list-style-type: none"> stakeholders en maatschappelijke organisaties (Fase 1 en 2), zoals LTO, Gasunie, Waterschap Groot Salland, Waterschap Regge en Dinkel, Politie/hulpdiensten, Regionaal Orgaan Verkeerseiligheid Overijssel (ROVO), VVV Vechtdal, VVV Raalte, ANWB, Staatsbosbeheer, Fietzersbond 		
<ul style="list-style-type: none"> de aanwonenden aan het tracé Noord en Zuid (Fase 2) 		
<ul style="list-style-type: none"> stakeholders en maatschappelijke organisaties, (Fase 2) 		
<ul style="list-style-type: none"> weggebruikers van de N 348 (Fase 1 en 2) (van Drenthe tot Deventer) 		

Bron: Regieteam provincie Overijssel (2012), communicatieplan.

Volgens het communicatieplan moeten vooral de inwoners van Lemelerveld nauw betrokken moeten worden en kunnen het Plaatselijk Belang Lemelerveld en de Ondernemersvereniging Lemelerveld een sleutelrol vervullen. Ook de samenstelling van de doelgroep is geanalyseerd om de meest geschikte benadering te kunnen kiezen. Aangegeven wordt dat een individuele benadering soms gewenst is en daarom een adviseur Sociale kwaliteit ingezet wordt. Organisaties die belangen van een doelgroep behartigen zullen bij de klankbordgroepen uitgenodigd worden.

In het communicatieplan zijn de uitkomsten van de stakeholdersanalyse niet opgenomen maar wordt de analyse wel als aanvulling van de doelgroepen gezien. In de stakeholdersanalyse zijn doelgroepen op een hoger niveau beschreven: gemeente,

provincie, waterschap , pers, gebruikers N348, bebouwde kom, diversen (met vooral maatschappelijke organisaties).

Inrichting participatieproces

In het communicatieplan wordt expliciet gemaakt op welke wijze het participatieproces vorm krijgt. Er worden diverse participatiemiddelen omschreven, zoals een klankbordgroep, informatieavonden en huiskamergesprekken. Per vorm van participatie wordt ook omschreven voor welke doelgroep dit ingezet gaat worden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het betrekken van georganiseerde burgers (door klankbordgroepen) , individuele burgers (door informatieavonden) en burgers met directe belangen (kleinschalige bijeenkomsten).

Wijze bereiken burgers

In het communicatieplan is beschreven hoe met diverse stakeholders gecommuniceerd zal worden. Dit is onder andere op gebaseerd op de voorkeur van burgers. Op de informatiebijeenkomst van november 2011 konden burgers aangeven hoe ze het liefst geïnformeerd wilden worden. In het communicatieplan is een communicatiekalender opgenomen waarin wordt beschreven op welke momenten welke communicatiemiddelen ingezet worden. Het regieteam schrijft in het communicatieplan dat het belangrijk is ook aanwezig te zijn in het gebied. Naast persoonlijke communicatie is er massacommunicatie via de website en nieuwsbrieven. Er wordt omschreven welke tools gebruikt kunnen worden ter ondersteuning van deze communicatiemiddelen: expositiemateriaal voor bijeenkomsten, visualisaties, presentaties, communicatieborden langs het tracé, communicatieborden bij de afsluitingen. Gebruik van social media wordt door het regieteam met name geschikt geacht voor contact met de pers en in eerste instantie niet kansrijk geacht om de doelgroepen in de omgeving beter te bereiken.⁸⁹ Dit heeft te maken met de bevolkingssamenstelling blijkt later uit interviews.

⁸⁹ Provincie Overijssel (april 2012) Communicatieplan N348.

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 N348 Raalte – Ommen

- De informatievoorziening in de planfase is veelal tijdig en volledig. Burgers die betrokken zijn waarderen de informatievoorziening in deze fase.
- Er zijn veel zienswijzen ingestuurd over fase 3 waar de inspraak geen betrekking op had, zo blijkt uit de reactienota van GS. Voor deze indieners was het onderwerp van inspraak blijkbaar niet duidelijk.
- Over het niveau van participatie wordt niet gecommuniceerd.
- In de planuitwerkingsfase neemt de informatievoorziening eerst in intensiteit af. Daarna stopt de communicatie vanuit de provincie en is informatie in nieuwsberichten en website verouderd.
- Burgers hebben weinig waardering voor de wisseling van projectleiders. Vertrouwen moet steeds opnieuw opgebouwd worden wat niet altijd lukte.
- Er is teruggekoppeld wat er met de inbreng van burgers is gebeurd via nieuwsbrieven, persoonlijk contact en in de reactienota.
- In een groot deel van het participatieproces wordt de informatievoorziening over de voortgang en wijzigingen als positief ervaren maar dat neemt af in de planuitwerkingsfase.
- Er zijn diverse middelen ingezet om burgers te betrekken. Niet alle belanghebbenden voelen zich echter tijdig en intensief betrokken.
- Het project is (nog) niet geëvalueerd met behulp van ervaringen van burgers.

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

Burgers zijn met name via informatieavonden, inloopsprekuren, nieuwsbrieven (in de planfase worden deze om het half jaar verstuurd, in de planuitwerkingsfase jaarlijks), de website en advertenties in huis-aan-huis bladen en regionale media geïnformeerd. Daarnaast speelt de pers een rol bij het informeren van burgers, gevoed door de provincie met persberichten en -gesprekken en het beantwoorden van vragen van de pers. Uit interviews met burgers die in deze fase betrokken zijn geweest, blijkt dat tevredenheid over de tijdigheid en volledigheid van informatie overheerst. Belangenverenigingen en sleutelfiguren in de omgeving speelden ook een belangrijke rol als doorgeefluik van informatie. Burgers die aangeven pas later in de planfase actief betrokken te zijn, zeggen in interviews niet altijd tijdig en volledig geïnformeerd te zijn geweest over het participatieproces.

Onderwerp van participatie

In de eerste nieuwsbrief heeft de provincie het project in grote lijnen beschreven: de N348 moet veiliger worden gemaakt en daarvoor verdwijnen een aantal aansluitingen en oversteken met verkeerslichten en komen er ongelijkvloerse kruisingen. Er wordt duidelijk gemaakt dat de belangen hiervoor verdeeld zijn. Ook wordt beschreven om welke weggedeeltes het gaat (fase 1 en fase 2) en dat de uiterste aansluitingen later aangepakt zullen worden (fase 3).

Voorafgaand aan de formele inspraakprocedure heeft de provincie Overijssel een nieuwsbrief gestuurd waarin wordt uitgelegd dat zienswijzen ingediend kunnen worden. De bouwstenen (weggedeeltes) die onderdeel uitmaken van de plannen voor reconstructie zijn beschreven. Er wordt in de nieuwsbrief toegelicht dat er geen concessies gedaan kunnen worden aan verkeersveiligheid en dat de nieuwe inrichting ervoor moet zorgen dat we weg op termijn opgewaardeerd kan worden naar een 100 kilometer weg. Ook wordt toegevoegd dat de voorbereiding voor het zuidelijke gedeelte van de N348 Raalte-Ommen (tussen de Lemelerveldseweg en Raalte) en het noordelijke gedeelte (tussen de Achterveldsweg en de aansluiting met de N340) in een later stadium wordt afgerond'.⁹⁰ Dit is fase 3 waar nog geen besluitvorming over plaatsvindt. Expliciet wordt niet vermeld dat er over fase 3 (nog) geen inspraak mogelijk is.

In de reactienota schrijven GS dat het ontwerpplan met maatregelen voor fase 1 en 2 ter inzage heeft gelegen, maar dat er veel reacties zijn binnengekomen die betrekking hebben op onderdelen die deel uitmaken van fase 3.⁹¹ Voor niet alle indieners is dus duidelijk gebleken dat fase 3 geen onderdeel van deze inspraakprocedure was.

Rol van de burger

Er wordt in de communicatie met burgers niet expliciet gemaakt op welk niveau op de participatieladders de burger betrokken wordt. Wel wordt in nieuwsbrieven en op communicatieavonden gecommuniceerd dat de input van burgers in de planvorming gewenst is. Bijvoorbeeld in nieuwsbrief 2 waarin de projectleider schrijft: *'de inbreng*

⁹⁰ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 3, mei 2013.

⁹¹ Provincie Overijssel (oktober 2012), reactienota plan in Hoofdlijnen N348 Raalte – Ommen.

van belangengroepen en omwonenden rond het tracé wordt gewaardeerd. Inbreng van burgers en onderzoek zorgen er voor dat verscheidene opties openblijven voordat ontwerpplan in Hoofdlijnen gereed is. Zo worden er in de planfase varianten in het ontwerp van weg en aansluitingen bekeken en worden voor overgangen van de N348 varianten onderzocht'.⁹² Er wordt op diverse momenten wel door het regieteam duidelijk gemaakt dat de provincie uiteindelijk de beslissing over het ontwerp neemt.

Vorm participatieproces

In de eerste nieuwsbrief is vermeld dat er klankbordgroepen, huiskamergesprekken en inloopbijeenkomsten georganiseerd zullen worden.⁹³ Ook worden de verschillende stappen die in het participatie- en besluitvormingsproces doorlopen benoemd.

Na de planfase neemt de intensiteit van de communicatie af. In de nieuwsbrief 5 van april 2014 schrijft het regieteam nog dat in het najaar van 2014 een informatieavond georganiseerd wordt over bestemmingsplannen. De volgende nieuwsbrief wordt verstuurd in april 2015 met een aankondiging voor deze informatieavond in april 2015. Waarna in juni 2016 de laatste nieuwsbrief verschijnt. Ook op de projectwebsite is de informatie verouderd (zie figuur 6 en 7).

Figuur 6: Informatie op website over proces anno juli 2017

4. Hoe ziet het verdere proces eruit?

Op dit moment werken we aan de bestemmingsplannen, zijn we bezig met de grondvererving en stellen we de aanbestedingsdocumenten op. Dit rondt we naar verwachting eind 2015 af. Momenteel kunt u uw zienswijzen op de bestemmingsplannen indienen. Dit dient bij de gemeenten te gebeuren, zoals aangegeven op de gemeentelijke websites. Op basis van de zienswijzen wordt bekeken of de bestemmingsplannen aangepast dienen te worden. Vervolgens besluiten de colleges B&W en de gemeenteraden over het eventueel aangepaste plan. Eind 2015 worden de vastgestelde plannen vrijgegeven voor beroep. Zie ook de planning op de project website.

Bron: <http://www.overijssel.nl/thema's/bereikbaar/wegenprojecten/n348-raalte-ommen/> geraadpleegd op 27 juli 2017

⁹² Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 2, oktober 2012.

⁹³ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 1, juli 2012.

Planning op hoofdlijnen

INDICATIE VERVOLGTRAJECT

Te doen	Periode
Bestemmingsplannen	loopt tot november 2015
Vaststelling aanbestedingsstrategie	afgerond
Aanbesteding en gunning	1e helft 2016
Opstellen en vaststellen definitief ontwerp	voorjaar/zomer 2016
Realisatie	najaar 2016 - najaar 2017

Bron: [http://www.overijssel.nl/thema's/bereikbaar/wegenprojecten/n348-raalte-ommen/planning/geraadpleegd op 27 juli 2017](http://www.overijssel.nl/thema's/bereikbaar/wegenprojecten/n348-raalte-ommen/planning/geraadpleegd%20op%2027%20juli%202017)

Effecten verloop projectleiders

In de notitie Burgerparticipatie wordt aanbevolen tijdens een project niet van projectleider te wisselen ter voorkoming van communicatie- en vertrouwensproblemen richting de burger. In interviews met de provincie wordt aangegeven dat het gebruikelijk is een projectleider te zoeken die past bij de fase. Personele wisselingen komen daarom voor.

Uit interviews met burgers en belangenverenigingen blijkt dat een groot verloop in projectleiders ervoor gezorgd heeft dat kwaliteit van de informatievoorziening wisselend was. Wisselingen van projectleiders kwamen tussen verschillende fasen en gedurende fasen voor. Aangegeven wordt dat elke projectleider een eigen stijl hanteerde en dat met sommige projectleiders heel positieve ervaringen waren, terwijl de communicatie met andere projectleiders moeizaam verliep. Dat zorgde ervoor dat de informatievoorziening niet bij elke projectleider even goed ervaren werd. Sommige projectleiders waren erg benaderbaar, anderen reageerden volgens burgers niet op mails. Een aanbeveling in de notitie Burgerparticipatie is om snel te reageren op vragen en dat gebeurt volgens burgers afhankelijk van de projectleider niet altijd. Soms bleek een projectleider ook niet meer betrokken bij het project als de burger hem/haar benaderde. Bij geïnterviewde burgers bestaat de indruk dat nieuwe projectleiders niet altijd op de hoogte waren van ervaring uit het verleden en gemaakte afspraken. Dat zorgt voor onzekerheid. Waar een eerdere projectleider het vertrouwen van de burgers genoot, moest door een nieuwe projectleider weer vertrouwen opgebouwd worden. Dit lukte volgens geïnterviewde burgers niet altijd. Projectleiders geven in interviews aan dat een uitgebreid overdrachtdossier werd bijgehouden.

4.4.2 Terugkoppeling inbreng

Terugkoppeling van inbreng verliep via persoonlijk contact tussen regieteam en burgers, nieuwsbrieven, de reactienota en Plan in Hoofdpijnen. In nieuwsbrief 3, van mei 2013 is bijvoorbeeld gecommuniceerd tot welke aanpassingen in het ontwerpplan in Hoofdpijnen het participatieproces geleid hebben.⁹⁴ Ook wordt inbreng van burgers in direct contact met het regieteam teruggekoppeld. Hoe zorgvuldig dit verliep wordt gedurende het participatieproces grotendeels als positief ervaren, zo blijkt uit interviews, maar wisselt per projectleider.

Terugkoppeling op zienswijzen verliep via reactienota's. De provincie verzorgde de reactienota voor zienswijzen op het Ontwerpplan in Hoofdpijnen. De gemeenten verzorgden in samenwerking met de provincie de reacties op de zienswijzen op gemeentelijke bestemmingsplannen. De inhoud van de terugkoppeling en wat voor invloed de inbreng heeft gehad in de besluitvorming komt aan bod in paragraaf 4.5.

4.4.3 Informatievoorziening over stilleggen, uitstel of wijziging

Tijdens de planfase werd door het regieteam en GS gecommuniceerd over wijzigingen in de plannen via nieuwsbrieven en (ontwerp) Plan in Hoofdpijnen. Ook wordt in elke nieuwsbrief een actuele planning gepubliceerd. In een groot deel van het participatieproces wordt de informatievoorziening over de voortgang en wijzigingen door geïnterviewden als positief ervaren. De informatievoorziening is echter niet continu. Burgers geven aan op dit moment (anno juli 2017) niet op de hoogte te zijn over de stand van zaken, behalve als ze zelf contact hebben gezocht met de provincie. In de laatste nieuwsbrief staat dat de werkzaamheden in het voorjaar van 2017 zouden beginnen. Zoals we al eerder aangaven is de informatie op website niet actueel, dat geldt ook voor de planning van werkzaamheden (zie figuur 8).

Figuur 8: Informatie over planning werkzaamheden

2. Hoe lang gaan de wegwerkzaamheden duren, wanneer zijn de nieuwe aansluitingen bij Lemelerveld klaar?

De verwachting is dat in het voorjaar van 2013 wordt gestart met de realisatie ("schop in de grond"). We hebben nu nog geen exact inzicht in de duur van de wegwerkzaamheden. De provincie streeft ernaar de overlast zoveel mogelijk te beperken. Bij de selectie van een aannemer wordt dan ook nadrukkelijk beoordeeld op de door de aannemer voorgestelde uitvoeringswijze en uitvoeringsduur.

Bron: <http://www.overijssel.nl/thema's/bereikbaar/wegenprojecten/n348-raalte-ommen/>, laatst geraadpleegd 27 juli 2017.

⁹⁴ Nieuwsbrief 3, mei 2013..

Contact met direct belanghebbenden

Uit interviews met burgers die te maken hebben gehad met grondverwerving komt naar voren dat de informatievoorziening naar hen beter kon. Burgers bleven naar hun mening lang in onzekerheid. Soms hoorden zij lang niets van de provincie. Bij aanvang van het proces van grondverwerving zijn volgens hen door de provincie geen verwachtingen over de duur of inhoud van dit proces duidelijk gemaakt. Ook wordt aangegeven dat voor het vervolg na afloop van het onteigeningstraject specifieke informatie voor de direct betrokkenen gewaardeerd zou worden.

4.4.4 (Extra) inspanning om de burger te betrekken

Inspanning

In de planfase heeft het regieteam input van burgers gekregen via de klankbordgroepen, huiskamergesprekken, inloopbijeenkomsten, spreekuren en zienswijzen.⁹⁵ Het regieteam is veel in de omgeving aanwezig geweest, zoals ook aanbevolen wordt in de notitie Burgerparticipatie. Daarnaast zijn diverse communicatiemiddelen ingezet de burger te bereiken: nieuwsbrieven en de projectwebsite. Bij de communicatie naar burgers werd gebruik gemaakt van visualisaties, waaronder een filmpje, kaarten en een verkeerssimulatieprogramma. Vertegenwoordigers van het regieteam zijn in april 2012 aanwezig geweest bij de ledenvergadering van Plaatselijk Belang Lemelerveld om toelichting te geven op de plannen voor de N348.⁹⁶

Klankbordgroep

Het regieteam heeft vier klankbordbijeenkomsten georganiseerd⁹⁷. De klankbordgroepen werden door geïnterviewden vooral als nuttig ervaren om standpunten van andere betrokkenen te horen.

Huiskamergesprekken

Er zijn ongeveer twintig huiskamergesprekken gevoerd met individuele burgers door de projectleider. Persoonlijk contact met de projectleider werd door geïnterviewde burgers als positief ervaren.

Inloopavonden

De inloopavonden worden door geïnterviewden gewaardeerd. De bijeenkomsten worden als inhoudelijk goed ervaren. De avonden werden door de provincie, soms samen met gemeenten, georganiseerd en uitgevoerd. De setting was interactief en er was ruimte voor vragen. De bijeenkomsten werden goed bezocht.

Spreekuur

Lange tijd hield de projectleider 1x per maand spreekuur in het Kulturhus Lemelerveld. Later werd het spreekuur nog eens gehouden in restaurant de Lantaren om meer mensen te bereiken. Het spreekuur werd aangekondigd in de nieuwsbrieven en op de website. Het aantal burgers dat de spreekuren bezocht was wisselend.

⁹⁵ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 1, juli 2012.

⁹⁶ Provincie Overijssel, Nieuwsbrief 2, oktober 2012.

⁹⁷ Provincie Overijssel (november 2013) notitie 'Toepassing participatieladder'

Communicatie met de pers

Door middel van actieve openbaarmaking (persberichten, persgesprek) en passieve openbaarmaking (persvragen beantwoorden) wordt de omgeving van N348 geïnformeerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de lokale website voor Lemelerveld www.sukerbiet.nl. Persberichten van de provincie worden daarop gepubliceerd.

Iedereen betrokken?

Het regieteam heeft in het communicatieplan en stakeholdersanalyse beschreven wie de provincie wilde bereiken. De doelgroepselectie was op dat moment met name gericht op (Plaatselijk Belang) Lemelerveld en aanwonenden van de weg. In het Plan in Hoofdpijnen is beschreven welke doelgroepen er uiteindelijk betrokken zijn. De lijst belanghebbenden die uiteindelijk betrokken zijn, is ten opzichte van het communicatieplan uitgebreid met onder andere meer Plaatselijk belangen:

Vanwege de relatie van de N348 met het onderliggende wegennet is er intensief samengewerkt met de drie betrokken gemeenten: Raalte, Dalfsen en Ommen. Daarbij zijn belanghebbenden en omwonenden intensief bij het proces betrokken. Naast de omwonenden, gaat het onder meer om de volgende belanghebbenden:

- Kavelruilcommissie Dalmsholte (LTO, Kadaster, Waterschap Regge & Dinkel, Waterschap Groot Salland)
- Landschap Overijssel
- Landgoed Vilsteren
- Landgoed klein Giethmen
- Plaatselijk belang Lemelerveld
- Plaatselijk belang Vilsteren
- Plaatselijk belang Mariënheem
- Plaatselijk belang Luttenberg
- Plaatselijk belang Giethmen
- Politie, brandweer, RAV IJsselland
- EVO / TLN
- Fietsersbond
- Gasunie⁹⁸

Kanttekeningen bij betrokken doelgroepen

In de commissiebehandeling van november 2013 en in interviews met betrokkenen was er ook kritiek op de doelgroepselectie. Partijen die op de lijst staan als 'intensief betrokken' zeggen niet intensief betrokken te zijn tijdens de planvorming. Enkele plaatselijke belangenverenigingen geven in interviews aan dat zij niet of pas later in het participatieproces actief betrokken zijn. In een interview is aangegeven dat dit ook in een zienswijze op het ontwerp plan in Hoofdpijnen is aangehaald, om de passage over intensief betrokken zijn te laten schrappen. Er wordt in dit interview aangegeven dat hier door de provincie niet op is gereageerd. In de zienswijzennota is deze reactie niet terug te vinden.

⁹⁸ Plan in Hoofdpijnen februari 2014.

In de commissievergadering van november 2013 wordt duidelijk dat enkele plaatselijke belangenverenigingen pas voor het eerst met elkaar om tafel zaten tijdens het werkbezoek van PS eerder die maand. Het Plan in Hoofdlijnen was op dat moment al door GS vastgesteld. Omdat de belangen voor de locatie van de tunnel nog ver uit elkaar lagen, vroegen Statenleden in deze commissievergadering aan de belangengroepen nogmaals met elkaar in gesprek te gaan. Als gevolg daarvan werd de besluitvorming uitgesteld en een extra overleg georganiseerd in december 2013. Geïnterviewde burgers die in later moment tijdens de planfase actief betrokken zijn, zijn overwegend negatief voor het participatieproces. Enkele geïnterviewden gaven aan dat iedereen die van de plannen had willen weten, ook op de hoogte had kunnen zijn van de plannen.

4.4.5 Evaluatie proces burgerparticipatie

Medewerkers van de provincie van het regieteam geven in interviews aan dat het project nog niet geëvalueerd is. Een medewerker voegt toe dat soms om een rapportcijfer voor een informatieavond gevraagd is. Er wordt door een medewerker van het regieteam als verbeterpunt aangedragen dat het participatieproces evalueren met betrokkenen al nuttig was geweest. In de notitie burgerparticipatie wordt aanbevolen het project samen met burgers te evalueren na afloop van de realisatie.

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 N348 Raalte-Ommen

- Inbreng van burgers wordt meegewogen in de besluitvorming en heeft invloed gehad op het Plan in Hoofdlijnen.
- Er was bij burgers geen overeenstemming over de locatie van een tunnel maar wel over aanpassen van het ontwerp van de tunnel. Het ontwerp van de tunnel is uiteindelijk aangepast tijdens de bestemmingsplanprocedure op verzoek van de gemeente Ommen.
- Bij de besluitvorming wordt in reactienota, Plan in Hoofdlijnen en politieke behandeling aandacht besteed aan (tegen)argumenten. Vanuit enkele burgers is er kritiek op de kwaliteit hiervan. De beantwoording in de reactienota is soms procesmatig.

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.

75

4.5.1 Meewegen uitkomst participatieproces

De inbreng van burgers is meegewogen in de planvorming en heeft op punten geleid tot aanpassingen van de plannen, zo blijkt uit nieuwsbrieven, reactienota en plan in Hoofdlijnen.

In de planfase motiveert het regieteam hoe inbreng van burgers wordt meegenomen in nieuwsbrieven.

- In Nieuwsbrief 2 (oktober 2012): *‘na de inloopavond van 2 juli jongstleden zijn de provincie Overijssel en de drie gemeenten actief aan de slag gegaan met de reacties. De projectorganisatie laat onderzoeken uitvoeren om te bezien hoe de verkeersstromen lopen bij verschillende varianten. Tegelijkertijd wordt het landschap rond het tracé in kaart gebracht zodat de partners inzicht krijgen in de mogelijkheden die er zijn om ruimtelijke kwaliteit van het landschap te behouden of uit te breiden. De inbreng van de bewoners en ondernemers en de overige belangengroeperingen wordt daarnaast gebruikt om uiteindelijk tot de ontwikkeling te komen van een zogenaamd ontwerpplan op hoofdlijnen’.*
- In nieuwsbrief 3 (mei 2013): *‘we ontvingen 59 zienswijzen van individuele bewoners en van verschillende organisaties. Daar zaten prima voorstellen bij! De meeste*

reacties gingen over de tunnel bij de Dalmsholterdijk (bouwsteen 10 in het plan) en de aansluiting Lemelerveld-Zuid (bouwsteen 6) . Met uw reacties zijn we teruggegaan naar de tekentafel. Alle voorstellen zijn getoetst op effecten en kosten. Welke veranderingen er zijn aangebracht leest u verderop in de nieuwsbrief. Als bestuurders hebben wij ons steeds gerealiseerd dat het onmogelijk is iedereen voor 100 procent tevreden te stellen. Dat bleek ook nog eens uit de reacties, waarin we de nodige onderlinge tegenstrijdigheden aantroffen. Voor ons betekende dit dat we hier en daar een knoop moesten doorhakken. De tunnel Dalmsholterdijk - Achterveldsweg is daarvan een goed voorbeeld: de voor- en nadelen van de gekozen locatie zijn zo eerlijk mogelijk verdeeld over de belanghebbenden’.

In het Ontwerpplan in Hoofdpijnen schrijven GS: *de aan- en omwonenden en belangenorganisaties zijn in november 2012 via de klankbordgroepen geconsulteerd over het concept voorlopig ontwerp. De klankbordgroepen hebben overwegend positief gereageerd op het voorgenomen plan. Enkele verbeter suggesties en gewenste aanvullende bouwsteenvarianten zijn nog meegenomen in het voorlopig ontwerp.*

In het Plan in hoofdpijnen beschrijft de provincie paragraaf 6: welke planaanpassingen er aan het ontwerp plan zijn gedaan als gevolg van inspraak. Voor alle bouwstenen die behorend tot fase 2, bouwstenen 4 tot en met 10 zijn aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de zienswijzen. Er wordt in deze paragraaf beschreven dat het ontwerpen van tunnels, wegvakken en aansluitingen aangepast worden en één maatregel op verzoek van burgers nog uitgesteld wordt in verband met veiligheid. Ook wordt een weg op verzoek verhard.⁹⁹

In het plan in Hoofdpijnen beschrijven GS dat in bouwsteen 5 ter hoogte van restaurant de Lantaren een voetgangersbrug geplaatst zal worden. Uit interviews met leden van het regieteam en burgers blijkt deze brug in de plannen tot stand is gekomen door burgerparticipatie.

Discussie over locatie en ontwerp tunnel

In december 2013 (nadat GS het plan in hoofdpijnen hadden vastgesteld en voordat PS hadden besloten) werd een extra overleg georganiseerd. Van tevoren werd expliciet gemaakt dat dit over één onderdeel van het plan ging: bouwsteen 10. Bouwsteen 10 houdt het wegtracé in tussen Dalmsholterdijk - Achterveldsweg. Over het voornaamste twistpunt werden betrokkenen het niet eens, namelijk de locatie van de tunnel. In het extra overleg lukt het belanghebbenden niet hierover een gezamenlijk standpunt in te nemen. De belangen hiervoor lagen te ver uit elkaar en dat realiseerden belanghebbenden zich ook. Via diverse communicatiemiddelen is duidelijk gemaakt dat de provincie uiteindelijk een knoop moet doorhakken en dat dit dan waarschijnlijk de middenvariant zou zijn. De locatie, gelegen tussen beide voorkeuren in, had van weinig betrokkenen de voorkeur. Gegeven de verschillende belangen is er wel begrip voor de oplossing waar GS en PS uiteindelijk voor gekozen hebben en de manier waarop dit gemotiveerd is, zo blijkt uit interviews met betrokkenen.

⁹⁹ Provincie Overijssel (februari 2014), Plan in Hoofdpijnen.

Uit interviews en een brief¹⁰⁰ die plaatselijke belangenverenigingen Vilsteren, Dalmsholte en Giethmen naar Provinciale Staten gestuurd hebben, blijkt dat er achteraf ook onvrede bestaat over het resultaat van het overleg. Op de betreffende avond waren aanwezig het volgens de drie genoemde belangenverenigingen namelijk wel eens over het feit dat het ontwerp van de tunnel (eveneens behorend tot bouwsteen 10) in het plan in Hoofdlijnen nog verbeterd kon worden. Het ontwerp van de tunnel in het definitieve plan in Hoofdlijnen werd echter niet aangepast. De gedeputeerde gaf bij de behandeling in de commissie- en Statenvergadering aan dat aanpassing van het ontwerp van de tunnel niet in het budget past, maar verkeerskundig ook niet noodzakelijk is.

Betrokkenen waarderen de extra bijeenkomst wisselend. Allereerst hebben veel aanwezigen kritiek op de opzet van de extra overlegavond, vooral op het feit dat er uiteindelijk gestemd moest worden. Dit blijkt uit interviews en de commissiebehandeling van 5 februari 2014. Betrokkenen zijn van mening dat deze methode niet aansloot bij de discussie en dat de uitslag niet representatief was. Enkele belangenverenigingen waren wel positief over het extra overleg, omdat ze op deze manier nog met elkaar om tafel kwamen.

Het college van B&W van de gemeente Ommen schreef op 14 januari 2014 een brief aan PS en GS over de breedte van de tunnel. Er wordt in de brief gewezen op het feit dat veel belanghebbenden gevraagd hebben om bredere tunnels. In de brief schrijft de gemeente dat deze optie nog door de provincie wordt onderzocht.¹⁰¹ Het Plan in Hoofdlijnen werd in februari ongewijzigd vastgesteld door PS. De tunnel wordt niet verbreed.

In de bestemmingsplanprocedure vraagt de wethouder van de gemeente Ommen GS alsnog het ontwerp van de tunnel aan te passen. De VVD stelde in oktober 2015 Statenvragen over het ontwerp van de tunnel.¹⁰² Op verzoek van de gemeente Ommen hebben GS onderzocht of het mogelijk is om de geplande eenrichtingsverkeer tunnel tussen de Achterveldsweg en Dalmsholterdijk te Ommen om te vormen tot een tweerichtingentunnel, waarbij de fietsers met het overige verkeer meerijden. GS besluiten op 12 april 2016 tot verbreding van het wegprofiel van de tunnel, waarbij het verhoogde fietspad wordt opgeofferd, en informeren de gemeenten Ommen, Dalfsen en Raalte en PS dat deze aanpassing binnen het beschikbare budget mogelijk is.¹⁰³

4.5.2 Aandacht in besluitvorming voor (tegen)argumenten

GS hebben in de reactienota en Plan in Hoofdlijnen aandacht voor tegenargumenten. Uit interviews blijkt dat in persoonlijke gesprekken met het regieteam aandacht voor tegenargumenten is geweest. Tot slot hebben Statenleden tijdens commissie- en

¹⁰⁰De plaatselijke belangen Giethmen, Dalmsholte en Vilsteren (februari 2014) Brief aan Statenleden, inzake N348 (PS/2014/154).

¹⁰¹Gemeente Ommen (januari 2014), inzake besluitvorming investeringsvoorstel 1^e en 2^e fase herinrichting N348 Raalte – Ommen, (PS/2014/54).

¹⁰²Provincie Overijssel (2015), Statenvragen ex art. 59 RvO van PS, fractie VVD inzake tunnel N348 Ommen (PS/2015/850).

¹⁰³Provincie Overijssel (12 april 2016), GS besluit Onderwerp: N348 Raalte-Ommen, aanpassing ontwerp tunnel nabij Dalmsholte (bouwsteen 10) (PS/2016/303).

Statenvergadering aandacht voor tegenargumenten voortkomend uit wensen van burgers.

GS reageren in de reactienota op de ingediende zienswijzen. De zienswijze wordt in één of twee zinnen samengevat en beantwoord. Daarna wordt door GS aangegeven of de zienswijze leidt tot aanpassingen van de plannen. In de beantwoording is soms aandacht voor tegenargumenten. Er wordt dan onderbouwd waarom dergelijke aanpassingen van de plannen niet mogelijk is. Soms wordt een procesmatig antwoord gegeven waarbij de reactie niet inhoudelijk beargumenteert waarom aanpassing niet mogelijk is. Daarnaast wordt in de beantwoording vaak aangegeven dat de zienswijze gaat over maatregelen waarover pas later besloten wordt (fase 3). In deze gevallen wordt meestal niet specifiek op de situatie ingegaan. Soms wordt aangegeven dat de suggestie meegenomen wordt in de volgende fase maar niet hoe dat gebeurt. Ook is er sprake van verschillende tegenstelde belangen in zienswijzen. Door GS wordt in de beantwoording uitgelegd waarom tegenstrijdige belangen het onmogelijk maken aan sommige zienswijzen tegemoet te komen. In het plan in Hoofdpijnen wordt voor sommige wensen ook uitgelegd waarom deze niet in te willigen waren in de definitieve plannen.

In interviews met burgers wordt kritiek geuit op de reactie op argumenten. Zo zouden enkele ingediende zienswijzen niet terugkomen in de reactienota en onbeantwoord blijven. Ook is er geen begrip voor de motivatie om niet tegemoet te komen aan de wens het ontwerp van de tunnel in het plan in Hoofdpijnen aan te passen. In de paragraaf in het Plan in Hoofdpijnen over hoe inspraak is toegepast wordt dit punt niet genoemd. Wel wordt genoemd dat het ontwerp van de tunnel naar aanleiding van zienswijzen is aangepast, maar over het ontwerp blijven wensen bestaan zo blijkt uit de commissiebehandeling en brief van belangenverenigingen Giethmen, Vilsteren en Dalmsholte na de extra bijeenkomst van 16 december 2013.

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 Overijssel algemeen

- Omgevingsvisie Overijssel 2009 (PS/2009/407)
- Evaluatie burgerparticipatie project N340/N48 en N377 (PS/2013/1029)
- Initiatiefvoorstel Code Maatschappelijke Participatie (PS/2014/341)
- Participatiecode Overijssel (PS/2014/1080)
- Inspraakverordening Overijssel (PS/2004/1091)
- Omgevingsvisie Overijssel 2017, Beken Kleur (PS/2017/119)
- Voortgang programma communicatie en participatie (PS/2013/120)
- Motie Van den Heuvel participatieparagraaf (PS/2016/344)
- Motie van den Heuvel beantwoording zienswijzen (PS/2017/389)
- Interne notitie Burgerparticipatie bij de eenheid Wegen en Kanalen, versie 24 april 2008
- Monitor Overijssel en documenten P&C-cyclus
- Coalitieakkoord 2007-2011 & Overijssel
- Hoofdlijnenakkoord 2011-2015: De Kracht van Overijssel
- Begroting 2018: <https://begroting2018.overijssel.nl/p19002/7-2-1-participatie-van-inwoners-en-partners>

Documenten provincie Overijssel, casus N34

- Overdracht rijkswegen in beheer en onderhoud naar provincies (PS/2007/2)
- N34 provinciale weg gedeelte Witte Paal – Grens Drenthe (PS/2009/635)
- Voortgang project ombouw N34 provinciale weg gedeelte Witte Paal – Drentse grens naar een regionale stroomweg (PS/2010/748)
- PS/2011/326 en PS/2011/334
- Ter inzagelegging ontwerpnota, ontwerpplan in hoofdlijnen en rapport MER (PS/2011/1000)
- Zienswijze (PS/2012/85)
- Zienswijze (PS/2012/88)
- Wijziging planning besluitvorming ombouw provinciale weg N34 Witte Paal – Coevorden naar een regionale stroomweg 100 km/uur (PS/2012/448)

- Aanvullende informatie tunnel Boshhoek voor besluitvorming statenvoorstel PS/2012/832 (PS/2012/976)
- Informatie proces motie Antuma PPS constructie Lentersdijk (PS/2013/353)
- Terugkoppeling motie Antuma c.s. N34 Lentersdijk (PS/2013/1047)
- Ontwikkelingen project ombouw provinciale weg N34 Witte Paal – grens Drenthe naar een veilige stroomweg 100 km/uur (PS/2014/1050)
- Start aanbesteding project ombouw provinciale weg N34 Witte Paal – grens Drenthe naar een veilige stroomweg 100 km/uur en beantwoording gedane toezeggingen (PS/2015/932)
- Team communicatie provincie Overijssel (juli 2009) Communicatieplan N34
- Provincie Overijssel (maart 2009) Krachtveldanalyse/Belanghebbendenanalyse/ Stakeholdersanalyse N34 Witte Paal-grens Drenthe
- Provincie Overijssel, 21 Nieuwsbrieven N34
- Provincie Overijssel Projectwebsite N34:
<https://www.overijssel.nl/thema%27s/bereikbaar/wegenprojecten/n34-witte-paal/>

Documenten casus N348

- Provincie Overijssel (Mei 2009), N348 Raalte-Ommen. Stand van zaken inclusief de aansluitingen bij Lelemerveld (PS/2009/473).
- Provincie Overijssel (juli 2010) Motie Antuma-Duisterwinkel c.s. (aangenomen) Onderwerp: Perspectiefnota 2011, N348 Raalte - Ommen naar aanleiding van perspectiefnota 2011 (PS/2010/773).
- Provincie Overijssel (10 november 2010), Statenvoorstel N348 Raalte-Ommen. Beantwoording Statenmotie d.d. 7 juli 2010 (PS/2010/886).
- Provincie Overijssel (november 2011) Statenvoorstel investeringsprogramma mobiliteit (PS/2011/948).
- Provincie Overijssel (april 2012) Communicatieplan N348: vlot en veilig van Ommen naar Raalte.
- Provincie Overijssel (april 2013), Ontwerpplan in Hoofdlijnen (PS/2013/354).
- Provincie Overijssel (mei 2013) Stand van zaken Programma Mobiliteit binnen "Kracht van Overijssel" (PS/2013/354).
- Provincie Overijssel (13 november 2013), Interne notitie, toepassing Participatieladder project herinrichting N348 Raalte – Ommen.
- Provincie Overijssel Reactienota (oktober 2013) Plan in Hoofdlijnen N348 Raalte – Ommen.
- Provincie Overijssel (januari 2014) Verslag bijeenkomst Herinrichting N348 Raalte-Ommen (PS/2014/37).
- Provincie Overijssel (januari 2014) Gemeente Ommen, inzake besluitvorming investeringsvoorstel 1^e en 2^e fase herinrichting N348 Raalte – Ommen (PS/2014/54).
- Provincie Overijssel (februari 2014) Brief aan Statenleden, De plaatselijke belangen Giethmen, Dalmsholte en Vilsteren inzake N348 (PS/2014/154).
- Provincie Overijssel (februari 2014) Plan in Hoofdlijnen N348 Raalte-Ommen (PS/2013/875).
- Provincie Overijssel (februari 2014) Statenvoorstel Investeringsvoorstel 1^e en 2^e fase herinrichting N348 Raalte- Ommen (PS/2013/875).
- Staatscourant, jaargang 2015 nr. 10520, 15 april 2015.
- Gemeente Dalfsen (juli 2015), Nota van zienswijzen en kennisgeving N348.

- Gemeente Raalte (september 2015), Zienswijzennota 'Bestemmingsplan Buitengebied Raalte, partiele herziening nr. 11, Aanpassing N348 – tunnel Oude Twentseweg'.
- Provincie Overijssel (november 2015) Statenvragen ex art. 59 RvO van PS, fractie VVD inzake tunnel N348 Ommen (PS/2015/850).
- Provincie Overijssel Besluitenlijst GS 5 januari 2016 (PS/2016/14).
- Provincie Overijssel (april 2016) N348 Raalte-Ommen, aanpassing tunnel tussen de Achterveldseweg en Dalmsholterdijk te Ommen (bouwsteen 10) (PS/2016/311).
- Provincie Overijssel (12 april 2016) GS besluit Onderwerp: N348 Raalte-Ommen, aanpassing ontwerp tunnel nabij Dalmsholte (bouwsteen 10), (PS/2016/303).
- Gemeente Ommen (16 juni 2016), Raadsvoorstel Vaststelling bestemmingsplan 'Aanpassing N348 Ommen' nr. 1511503.
- Gemeente Ommen (16 juni 2016), Besluit bestemmingsplan 'Aanpassing N348 Ommen' nr. 1511503.
- Provincie Overijssel Besluitenlijst GS 21 maart 2017 (PS/2017/375).
- Provincie Overijssel (april 2017) Onteigening ten behoeve van N34 en N348 (PS/2017/375).
- Provincie Overijssel: 7 nieuwsbrieven.
- Provincie Overijssel Projectwebsite N348:
<http://www.overijssel.nl/thema's/bereikbaar/wegenprojecten/n348-raalte-ommen/>
- Gemeente Dalfsen www.dalfsen.nl, laatst geraadpleegd 25 juli 2017.
- Tendered, <https://www.tendered.nl/tendered-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/b39677d026118c79c00c9ddd8ca2c381> (laatst geraadpleegd 8 augustus 2017).

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>
- Herweijer M. (2017), Burgerparticipatie in Nederlandse provincies
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014), Burgermacht op eigen kracht, 2014
- De Jong E., en Boedeltje M. (2015), Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid
- Nationale Ombudsman (2009), Participatiewijzer, september 2009
- 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 Elverding (april 2008), Sneller en beter
- Raad voor openbaar bestuur (juni 2014) Hoe hoort het eigenlijk?
- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/thema/participatie/inspiratiegids/vraag-antwoord/>

Interviews casus N34 Witte Paal – grens Drenthe

- Maurice Lunenburg, projectleider N34 provincie Overijssel
- Eiberlien Scholing-Visschers, omgevingsmanager N34 provincie Overijssel
- Remco de Wit, communicatieadviseur provincie Overijssel
- Petra Timmer, woordvoerder/communicatieadviseur provincie Overijssel
- Eef Uiterwijk, programmamanager eenheid Wegen en Kanalen provincie Overijssel
- Arend van de Wetering, medewerker civiele werken, Bestuursdienst Ommen/Hardenberg
- Vertegenwoordigers Plaatselijk Belang Buitengebied Gramsbergen
- Vertegenwoordigers Plaatselijke belang Rheezerveen/Heemerveen
- Vertegenwoordigers Plaatselijk Belang Heemse
- 2 individuele burgers

Interviews casus N348 Raalte-Ommen

- Dimitri Drijver, projectleider N348 provincie Overijssel
- Tatjana Stenfert Kroese, projectleider N348 provincie Overijssel
- Remco de Wit, communicatieadviseur provincie Overijssel
- Petra Timmer, woordvoerder/communicatieadviseur provincie Overijssel
- Eef Uiterwijk, programmamanager eenheid Wegen en Kanalen provincie Overijssel
- Aletta Hollander-De Ruiter, projectsecretaris N348 provincie Overijssel
- Vertegenwoordiger Plaatselijk Belang Vilsteren
- Vertegenwoordiger Plaatselijk Belang Giethmen
- Vertegenwoordiger Plaatselijk Belang Lemelerveld
- Vertegenwoordiger Stichting Stimuland
- Berend Jan Gerrits, medewerker onderhoud wegen Bestuursdienst Ommen/Hardenberg
- Dhr. Sauer, medewerker ruimtelijke ordening, Bestuursdienst Ommen/Hardenberg
- Dhr. Zoric, medewerker verkeer Bestuursdienst Ommen/Hardenberg
- 2 individuele burgers/ondernemers