

Ruimte voor inbreng

Een onderzoek naar de betrokkenheid
van burgers bij ruimtelijke ingrepen

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Ruimte voor inbreng

Een onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke ingrepen in Fryslân



Opstellers	Edwin de Jong en Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	8 februari 2021

Voorwoord

De drie Noordelijke provincies kennen relatief veel ruimte, in vergelijking met de rest van Nederland. Ruimte is echter een subjectief begrip en de kwaliteit van ruimte zeker. De invulling van deze schaarse ruimte leidt tot discussie. Die strijd om ruimte lijkt in de toekomst alleen maar belangrijker te worden. Het veranderende klimaat, de energietransitie, veranderende reis-, werk- en winkelpatronen en de groeiende behoefte aan passende woningen zijn alle van invloed op de ruimtebehoefte. Daarnaast heeft de provincie de taak om daar waar mogelijk landschap en natuur te beschermen en ruimte te laten voor de landbouw; ook dat heeft implicaties voor de beschikbare ruimte.

Onze leefomgeving is onderhevig aan voortdurende veranderingen. Sommige daarvan worden in hoge mate op prijs gesteld door de inwoners, andere met argusogen bekeken. Zelden is iedereen onverdeeld enthousiast en belangrijke ingrepen kennen zowel voor- als tegenstanders. Dat wordt alleen maar sterker, als niet iedereen de redenen voor de ingrepen onderschrijft of wanneer een ingreep in de onmiddellijke leefomgeving plaatsvindt.

Bij de verdeling van de schaarse ruimte spelen vele belangen en meningen een rol. Door burgerparticipatie kunnen die een plek krijgen. Met dit onderzoek geven we u aan de hand van bestudeerde cases inzicht in de mogelijkheden die de provincie heeft om participatie te bevorderen en hoe zij daarmee in de bestudeerde cases is omgegaan. De actualiteit ligt erin dat in de nabije toekomst, met de komst van de nieuwe Omgevingswet, participatie een verplichting is.

We hebben gepoogd een goede definitie te geven van participatie en zijn daarbij geholpen door bestaande literatuur. We maken onderscheid tussen participatievormen, waaronder het formele recht van inwoners op inzage en inspraak. Dit onderzoek behelst een zoektocht naar participatie als mogelijkheid om zowel voorafgaand aan het proces van besluitvorming als in de uitvoering betrokkenen een stem te geven. Tegelijkertijd geeft het u informatie over de verwachtingen die bij inwoners gewekt kunnen worden wanneer er participatiemethodes worden gebruikt die niet passen bij de mogelijkheden of de wens van de provincie.

Via externe bureaus¹ hebben wij enquêtes uitgezet onder burgers om hun wensen en ervaringen met betrekking tot participatie in kaart te brengen. Hiermee krijgt u een actueel inzicht in wat de inwoners van de provincie van u verwachten. Het biedt u als Statenleden handvatten om processen al of niet anders in te richten.

Wij realiseren ons dat keuzes maken over burgerparticipatie lastig is. Later dit jaar zal de Noordelijke Rekenkamer dit thema verder uitdiepen (in het kader van het onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES). Wij hopen dat we u met dit huidige rapport al ondersteunen in de zoektocht naar zinvolle en passende burgerparticipatie.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,
Anneke Beukers, voorzitter
Linze Schaap, directeur-secretaris

¹ In Drenthe en Groningen is dit uitgevoerd door I&O Research, in Fryslân kon samengewerkt worden met het Fries Sociaal Planbureau.

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen.....	5
Achtergrond en vraagstelling	5
Conclusies	6
Aanbevelingen	10
1 Inleiding	12
1.1 Achtergrond en vraagstelling.....	12
1.2 Aanpak van het onderzoek	14
1.3 Leeswijzer	15
2 Burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit	16
2.1 Inleiding	16
2.2 De bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit.....	16
2.3 Wat is burgerparticipatie?	17
2.4 Niveaus van burgerparticipatie	18
2.5 Het belang van burgerparticipatie in het ruimtelijk domein	19
2.6 Participatieparadoxen	21
2.7 Normen voor burgerparticipatie	21
2.8 Samenvatting	22
3 Inspraak- en participatiebeleid.....	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Burgerparticipatie in de coalitieakkoorden	23
3.3 Provinciaal participatiebeleid.....	24
3.4 Participatie in het ruimtelijk beleid	25
3.5 Samenvatting	26
4 Participatiebehoefte in Fryslân.....	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Betrokkenheid van Friezen bij hun leefomgeving	27
4.3 Willen Friezen participeren over ruimtelijke ontwikkelingen?.....	28
4.4 Participeren Friezen ook werkelijk bij ruimtelijke ontwikkelingen?	29
4.5 Friezen die niet participeren over ruimtelijke ontwikkelingen.....	32
4.6 Samenvatting	33
5 De uitvoering van inspraak en participatie.....	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Maakt de provincie expliciete keuzen?	35
5.3 Bestuursstijl van de provincie	36

5.4	Het moment waarop burgers worden betrokken	37
5.5	Participatievormen	48
5.6	Doorwerking van participatie.....	49
5.7	Terugkoppeling over de participatie	51
5.8	Samenvatting	52
	Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	54
	Bronnen	63
	Bijlage: Ombudsnormen participatie	65

Conclusies en aanbevelingen

Achtergrond en vraagstelling

De provincie Fryslân vindt het borgen van de ruimtelijke kwaliteit belangrijk. Verdere ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit is een beleidsdoel. De zorg voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is een van de kerntaken van de provincie. Waar provinciale ruimtelijke belangen in het geding zijn, is de provincie aan zet. Er is sprake van een provinciaal belang als er bovengemeentelijke aspecten aan de orde zijn. De provinciale ruimtelijke ordening is gericht op het behouden van ruimtelijke kwaliteit en het conserveren van bestaand gebruik. De provincie beschermt de provincie belangen die onder druk komen door initiatieven van anderen, bijvoorbeeld cultureel erfgoed (archeologie, monumenten) of het karakteristieke landschap, zoals de open ruimte. Het gebruik van de ruimte is aan verandering onderhevig en de ruimtelijke ordening dient ook voldoende flexibel te zijn om vernieuwing mogelijk te maken.

Ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip. In dit onderzoek wordt ‘ruimtelijke kwaliteit’ *procedureel* uitgelegd. Er worden geen uitspraken gedaan over de feitelijke verbetering of verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit. Uitgangspunt is dat de ruimtelijke kwaliteit gebaat is bij incorporatie van belangen, waarden en meningen in het besluitvormingsproces. Voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces over ruimtelijke projecten is het belangrijk dat in de beleidsvoorbereiding alle meningen en belangen naar voren komen. Burgerparticipatie helpt daarbij. De Noordelijke Rekenkamer onderzocht welke bijdrage participatie burgers en maatschappelijke instellingen leverden aan ruimtelijke ingrepen. De focus lag op de rol van de provincie; er is ingezoomd op ruimtelijke ingrepen met een provinciaal belang. In dit onderzoek stond de volgende vraagstelling centraal:

Op welke wijze werden inwoners en maatschappelijke instellingen en bedrijven betrokken bij enkele grote ruimtelijke ingrepen en in welke mate heeft deze participatie geleid tot aantoonbare verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

Het onderzoek viel uiteen in twee delen. In de eerste plaats is er in samenwerking met het Fries Sociaal Planbureau een enquête uitgezet onder het Panel Fryslân om een beeld te krijgen van de participatiewens van de bewoners van Fryslân en meer zicht te krijgen op redenen om niet te participeren. In de tweede plaats zijn twee casestudies uitgevoerd om meer zicht te krijgen op de manier waarop in Fryslân participatie rondom ruimtelijke projecten gestalte krijgt. Als cases zijn de opwaardering van de N381 en de gebiedsontwikkeling Wolvega-Zuid uitgewerkt.

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek luidt als volgt:

De provincie Fryslân geeft aan participatie belangrijk te vinden, maar heeft geen participatiebeleid vastgesteld. De afweging op welke manier burgers bij de besluitvorming worden betrokken, heeft daardoor een ad-hockarakter. De provincie werd in de casus over de N381 overvallen door veel maatschappelijke weerstand waardoor een deel van de besluitvorming opnieuw moest. Uiteindelijk zijn bewoners in een vroeg stadium bij de besluitvorming betrokken en hebben zij over belangrijke zaken kunnen meepraten. In deze casus heeft participatie geleid tot het afwegen van meer tracéalternatieven en een zorgvuldiger besluitvorming. Participatie heeft op diverse plaatsen aantoonbaar geleid tot (soms aanzienlijke) aanpassingen van de plannen. Bij de gebiedsinrichting Wolvega-Zuid heeft de provincie gekozen bewoners zo min mogelijk te laten participeren. Zij heeft omwonenden geïnformeerd toen de plannen klaar waren. In deze casus heeft geen participatie plaatsgevonden en zijn geen veranderingen doorgevoerd.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek. De deelconclusies worden steeds per deelvraag weergegeven. Onder de deelvraag is steeds het korte antwoord op de vraag in cursief weergegeven en daaronder een toelichting.

1. Op welke manier zorgt de provincie er bij grote ruimtelijke ingrepen voor dat de relevante inwoners en maatschappelijke instellingen hun belangen aan de provincie kenbaar kunnen maken?

De provincie Fryslân heeft geen participatiebeleid. Het ontbreken van een beleid resulteert in een variatie aan aanpakken waarbij niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

De coalitieakkoorden van de provincie Fryslân onderstrepen het belang van participatie. In de coalitieakkoorden bleven bepaalde punten jarenlang als nieuw te ontwikkelen beleid actueel, waaronder het meedenken met het ontwikkelen van beleid. Gaandeweg zag de provincie vaker een rol voor burgers bij uitvoerende taken. Dit blijkt onder meer uit de introductie van het Recht op uitdaging. De in de coalitieakkoorden verwoorde wens om samen met burgers aan beleidsopgaven te werken heeft nauwelijks doorgewerkt in het ruimtelijk omgevingsbeleid. De provincie heeft het streven naar burgerparticipatie niet uitgewerkt naar concrete doelen. De provincie Fryslân heeft geen participatiebeleid. Geen generiek beleid, maar ook geen specifiek beleid voor het ruimtelijk domein. Het ontbreken van een vastgesteld beleid resulteert in een variatie in de aanpak waarbij niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

2. Maakt de provincie een expliciete keuze voor een bepaald participatieniveau en in hoeverre wordt deze keuze onderbouwd?

De provincie Fryslân heeft in beide cases vooraf een bewuste keuze gemaakt voor de rol die burgers kregen in de besluitvorming. In één casus heeft de provincie die rol door maatschappelijke weerstand moeten bijstellen.

De provincie heeft ondanks het ontbreken van een participatiebeleid in beide cases een keuze gemaakt hoe omwonenden bij de besluitvorming zouden worden betrokken. In beide gevallen is in eerste instantie gekozen voor het informeren van de omwonenden. De provincie had het lage participatieniveau bij de opwaardering van de N381 verkeerd ingeschat. Door maatschappelijke weerstand heeft de provincie de besluitvorming over het deel van de N381 tussen Donkerbroek en Oosterwolde over moeten doen, waarna zij meer werk van burgerparticipatie heeft gemaakt. Zij voerde gelijktijdig een gebiedsinrichtingsproject uit waarin de dorpsbelangenverenigingen en andere vertegenwoordigers uit het maatschappelijk konden meebeslissen over de plannen.

3. Op welk moment van het besluitvormingsproces zijn inwoners en maatschappelijke instellingen betrokken: kunnen zij participeren over de wezenlijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit?

Nadat de opwaardering van het middendeel van de N381 werd overgedaan, zijn omwonenden vroegtijdig en intensief bij de besluitvorming betrokken. Zij konden wezenlijke invloed uitoefenen op de besluitvorming. In de casus Wolvega-Zuid was de invloed nihil.

Naarmate het participatieniveau hoger is, worden omwonenden eerder bij de besluitvorming betrokken. In het project Wolvega-Zuid heeft de provincie burgers betrokken toen de plannen op het punt stonden in uitvoering te gaan waardoor zij geen invloed meer op de plannen hebben gehad. Bij de opwaardering van de N381 hebben burgers juist veel te zeggen gehad, ook over wezenlijke zaken. Vanaf het moment dat de provincie de besluitvorming over het middendeel van de N381 overdeed, woog zij de ideeën van omwonenden serieus mee in de besluitvorming. Bij de gebiedsinrichting hebben burgers vanaf het begin als lid van de gebiedscommissie meegedraaid en zo invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Bij de verdubbeling van het traject Donkerbroek – Oosterwolde konden burgers nog op beperkte schaal wensen aangeven. De meest gebruikte instrumenten waren de inloopavond, het deelnemen aan een gebiedscommissie en het huiskamergesprek. Een enkele keer werden creatieve participatievormen toegepast. Vermeldenswaardig is dat bij de N381 met verschillende doelgroepen – waaronder omwonenden – een SWOT-analyse is gemaakt die de provincie heeft betrokken bij de besluitvorming over de tracékeuze.

4. Welke inwoners en maatschappelijke instellingen participeren daadwerkelijk bij grote ruimtelijke ingrepen: in hoeverre vertegenwoordigen zij alle relevante waarden van ruimtelijke kwaliteit?

Bij de voorbereiding van de N381 is een veelheid aan belangenorganisaties betrokken die alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit besloegen. Dorpsverenigingen en plaatselijke

belangenverenigingen waren voor de provincie de belangrijkste vertegenwoordigers van bewoners waarmee plannen werden besproken. Aan inloopbijeenkomsten en huiskamergesprekken konden alle omwonenden deelnemen.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat bijna 80 procent van de Friezen betrokken wil worden bij de besluitvorming over hun leefomgeving. Een meerderheid van hen spreekt een voorkeur uit voor een laag participatieniveau. Bijna twee op de drie respondenten heeft wel eens aan een participatietraject deelgenomen. Dit deden zij vooral vanwege ruimtelijke belangen. Financieel eigenbelang en persoonlijke ontwikkeling speelden een kleine rol bij de overweging om te participeren. Vier op tien respondenten participeerden niet in de afgelopen drie jaar. De meerderheid hiervan participeerde niet omdat er geen ruimtelijke ontwikkelingen waren die daartoe noopten.

Uit de casestudies is gebleken dat bij de N381 participanten met een bedrijf of grond vertegenwoordigden dikwijls hun eigen economische belangen (gebruikswaarde). Bij boeren en grondbezitters lag het inbreuk maken op eigendomsrechten van grond gevoelig. De provincie heeft met hen specifieke inspraakbijeenkomsten en huiskamergesprekken gehouden waar zij overlegde hoe zij het ruilplan voor ogen hadden. Dorpsverenigingen en plaatselijke belangenverenigingen waren voor de provincie belangrijke organisaties die binnen structurele overlegsgremia optraden 'namens' de omwonenden. In de overige gevallen organiseerde de provincie vooral inloopbijeenkomsten. In principe kon iedereen aan deze inloopbijeenkomsten deelnemen en werden zij doorgaans goed bezocht. De provincie sprak verder met individuele personen in huiskamergesprekken.

Door het grote aantal participanten bij de casus N381 zijn alle belangrijke waarden van ruimtelijke kwaliteit naar voren gebracht. Veel omwonenden streefden directe hinderbeperking na, bijvoorbeeld door geluidshinder of uitstoot door auto's. Verder voerden zij vaak argumenten aan over landschappelijke inpassing, zoals voor het verdiept aanleggen van een weg of het al dan niet toepassen van geluidsschermen. Zaken als bescherming van cultuurhistorisch erfgoed en natuurwaarden kwamen regelmatig aan de orde en zijn van invloed geweest op de keuze van het tracé. Daarnaast vroegen burgers regelmatig aandacht voor praktische zaken zoals het vergroten van de bereikbaarheid of de aanleg van een tunnel onder de weg. Bij de gebiedsontwikkeling Wolvega-Zuid heeft de provincie geen invloedsmogelijkheden aan omwonenden gegeven.

5. Verandert de samenstelling van de participanten gedurende de (openvolgende) besluitvormingsprocedure(s)? Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de waarden van ruimtelijke kwaliteit die worden ingebracht en de wezenlijkheid van de participatiemogelijkheden?

Bij de N381 is de samenstelling van de participanten niet wezenlijk veranderd. De provincie had gedurende de hele procedure aandacht voor de belangen van een brede groep burgers.

Deze vraag is zinvol te beantwoorden voor de N381. Aanvankelijk was er geen grote rol weggelegd voor omwonenden, maar de provincie heeft na heropening van de besluitvorming over het tracé Oosterwolde – Donkerbroek gedurende dit hele besluitvormingsproces aandacht gehad voor de

belangen van een brede groep omwonenden en belangenbehartigers. De Noordelijke Rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat de samenstelling van de participanten gedurende de besluitvorming wezenlijk is veranderd.

6. Zijn er (groepen) participanten aan te wijzen die hun belangen beter kunnen behartigen dan andere groepen? Zo ja, welke ruimtelijke waarden prevaleren?

De provincie heeft alle burgers en belangenorganisaties ruimte gegeven hun belangen te behartigen. De provincie heeft extra participatiemomenten georganiseerd voor boeren en grondbezitters. Aan key stakeholders – personen en organisaties met directe belangen of macht – besteedde de provincie in de communicatie extra aandacht.

Bij de casus N381 hebben bevolking, een breed scala aan belangenorganisaties en overheden ruime gelegenheid gehad invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Verschillende doelgroepen werden soms op een verschillende manier benaderd. Bepaalde groepen kregen soms extra gelegenheid om hun belangen kenbaar te maken. Zij onderscheidde in haar communicatieplan key stakeholders; burgers en organisaties met bevoegdheden, grond of andere vormen van macht. De provincie heeft speciale aandacht gehad voor de belangen van boeren en grondbezitters. Met hen zijn afzonderlijke bijeenkomsten en gesprekken gevoerd.

7. Zijn participerende burgers en maatschappelijke instellingen van mening dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen?

In het algemeen zijn Friezen redelijk tevreden over de manier waarop zij hun belangen naar voren kunnen brengen. In de provincie Fryslân worden de meeste burgers bereikt met inloop- en informatieavonden. Bij de casus N381 zijn ook participatievormen gebruikt waarvan burgers aangeven beter hun mening te kunnen geven. Deelnemers hadden ook bij deze vormen soms het gevoel dat de plannen al redelijk vast lagen. De provincie geeft onvoldoende terugkoppeling over wat er gebeurt met de inbreng van deelnemers.

Burgers die participeren vinden zelf dat zij redelijk tot goed hun standpunt naar voren kunnen brengen, ongeacht de participatievorm. De meeste mensen participeerden op informatie- en inspraakbijeenkomsten. De informatie- en inspraakbijeenkomst scoort een voldoende, maar mensen geven aan dat zij hun mening beter kunnen geven bij ontwerpateliers en huiskamergesprekken. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat tijdens de inloopbijeenkomsten en huiskamergesprekken plannen vaak al behoorlijk vast lagen. Het kostte omwonenden dikwijls moeite om alternatieven geaccepteerd te krijgen. Deelnemers aan de inloopavonden vonden dat de terugkoppeling tekort schoot. De provincie stuurde geen verslag aan de deelnemers en het bleef vaak onduidelijk wat er met de resultaten van de inloopavond gebeurde.

8. In hoeverre heeft burgerparticipatie geleid tot aantoonbare veranderingen in de vormgeving van de ruimtelijke ingreep en worden deze veranderingen volgens provincied medewerkers en participanten gezien als een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

In de casus N381 heeft participatie geleid tot het afwegen van meer tracéalternatieven en een zorgvuldiger besluitvorming. Participatie heeft op diverse plaatsen aantoonbaar geleid tot (soms aanzienlijke) aanpassingen van de plannen. Bij de gebiedsinrichting Wolvega-Zuid heeft geen participatie plaatsgevonden en zijn geen veranderingen doorgevoerd.

Argumenten over nut en noodzaak van het project – die de ruimtelijke ingreep zelf ter discussie stellen – waren kansloos en hebben niet tot heroverweging van het project geleid. Aangedragen ideeën voor wijzigingen *binnen* de plannen leidden wel regelmatig tot wijzigingen. De provincie/bestuurscommissie woog de inbreng van omwonenden doorgaans op een serieuze manier mee in de plannen. Het verschil in doorwerking van wensen tussen de fasen van (informele) participatie en (formele) inspraak was opvallend. Het aandragen van ideeën kon het best gebeuren tijdens de (informele) participatiefase. Beslissers stonden dan meer open voor wijzigingen dan wanneer een ontwerpplan was vastgesteld en de plannen in de inspraakfase waren beland. In een ontwerpplan werden zo min mogelijk wijzigingen doorgevoerd.

Bij de casus N381 heeft de inbreng van omwonenden tot diverse wijzigingen geleid. Daar hebben bewoners onder meer weten te bewerkstelligen dat extra tracéalternatieven in het MER zijn meegenomen. Door participatie van omwonenden is een aantal grote en kleine wijzigingen in de infrastructuur en de inpassing daarvan gerealiseerd.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: vraag Gedeputeerde Staten dan wel de griffie een beleidskader voor burgerparticipatie voor te bereiden en stel dit vast.

Vanaf 2022 geldt vanwege de Omgevingswet voor veel ruimtelijke besluiten een participatieverplichting. Deze wet maakt burgerparticipatie bij een omgevingsvisie, omgevingsplan, -programma en projectbesluit burgerparticipatie verplicht. Om participatie te borgen, acht de Noordelijke Rekenkamer het gewenst om de participatie planmatig aan te pakken. Provinciale Staten kunnen daartoe een beleidskader – bijvoorbeeld in de vorm van een nota burgerparticipatie – vaststellen. Provinciale Staten kunnen daarbij overwegen de nota burgerparticipatie niet alleen van toepassing te verklaren op ruimtelijke ingrepen, maar op al het provinciale beleid. In deze nota kunnen Provinciale Staten onder meer vastleggen dat Gedeputeerde Staten voor het begin van iedere ruimtelijke ingreep bewust vaststellen of het project geschikt is voor burgerparticipatie, welke de rol de burger in het besluitvormingsproces krijgt, wat de spelregels voor participatie zijn, hoe de uitvoering plaatsvindt en hoe de participatie wordt geëvalueerd en verantwoord. Vraag Gedeputeerde Staten periodiek over de uitvoering van de nota burgerparticipatie aan Provinciale Staten te rapporteren.

Aanbeveling 2: bewaak dat het beleidskader bepaalt dat:

- a) voor iedere ruimtelijke ingreep een stakeholdersanalyse wordt uitgevoerd;**
- b) dat de vorm en intensiteit van de participatiemogelijkheden moeten aansluiten bij de participatiebehoefte van de stakeholders en de provincie;**
- c) dat Gedeputeerde Staten de uitkomsten van de participatie terugkoppelen aan de participanten.**

Het is belangrijk dat voorafgaand aan het participatieproces een stakeholdersanalyse wordt uitgevoerd. De omvang van deze stakeholdersanalyse dient in een goede verhouding te staan met de omvang van het project (proportionaliteit). Het participatieproces kan zich dan op een brede groep betrokkenen richten en het voorkomt dat groepen burgers over het hoofd worden gezien. Lokale bewonersgroepen kunnen een belangrijke rol spelen. Wanneer er geen lokale bewonersgroep actief is, is een extra inspanning nodig om individuele burgers te bereiken. Er dient speciale aandacht te zijn voor groepen burgers die minder tot participatie geneigd zijn. De provincie moeten hen stimuleren te participeren, bijvoorbeeld door hen uitdrukkelijk uit te nodigen en/of specifieke participatievormen in te zetten.

Nadat de stakeholders in beeld zijn, is het zinvol voorafgaand aan de ruimtelijke ingreep de participatiebehoefte van hun te bepalen, bijvoorbeeld door middel van gesprekken of een enquête. De bestuursstijl en de in te zetten participatievormen dienen afgestemd te zijn op de wensen van de provincie en de participatiebehoefte van de stakeholders.

Een continue en zorgvuldige informatievoorziening aan burgers is belangrijk, ook na de planvormingsfase en in nieuwsluwe periodes. Dit voorkomt dat eerder opgebouwd draagvlak weer afbrokkelt. Leg de uitkomsten van de participatiebijeenkomsten vast. Koppel de uitkomsten van de participatiemomenten steeds terug aan de deelnemers.

Aanbeveling 3: vraag Gedeputeerde Staten het beleidskader burgerparticipatie periodiek te evalueren.

De nota burgerparticipatie dient een actueel en levend document te blijven. Het is nuttig dat Gedeputeerde Staten deze nota periodiek evalueren en dat zij Provinciale Staten op de hoogte stellen van de inhoud van de evaluatie. Wanneer de resultaten van de evaluatie daartoe aanleiding geven, stellen Provinciale Staten de nota burgerparticipatie bij.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

De zorg voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is een van de kerntaken van de provincie.² Waar provinciale ruimtelijke belangen in het geding zijn, is de provincie aan zet. Er is sprake van een provinciaal belang als er bovengemeentelijke aspecten aan de orde zijn. Provinciale Staten verwoorden de provinciale belangen in de structuurvisie en leggen deze bindend vast in de provinciale verordening. Zij formuleren provinciale ruimtelijke belangen die gerelateerd zijn aan verschillende beleidsthema's, zoals natuur, landschap en infrastructuur. De provinciale ruimtelijke ordening is enerzijds gericht op het behouden van 'ruimtelijke kwaliteit' en het conserveren van bestaand gebruik. Daarbij beschermt de provincie belangen die onder druk komen door initiatieven van anderen, bijvoorbeeld cultureel erfgoed (archeologie, monumenten) of het karakteristieke landschap, zoals de open ruimte. Anderzijds is het gebruik van de ruimte aan verandering onderhevig en dient de ruimtelijke ordening voldoende flexibel te zijn om vernieuwing mogelijk te maken.³ Verdere ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit is vaak een beleidsdoel. Alle drie provincies vinden de borging van de ruimtelijke kwaliteit belangrijk. De Noordelijke Rekenkamer dit thema daarom opgenomen in haar onderzoeksprogramma.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) staat stil bij de mogelijkheden en moeilijkheden van het betrekken van burgers bij de planvorming en inrichting van grote ruimtelijke ingrepen.⁴ In zijn advies besteedt de RLI onder meer aandacht aan de manier waarop burgers en omwonenden kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijk beleid heeft volgens de RLI inbreng van professionals én van bewoners en bezoekers om het landschap ten volle te kunnen beschouwen.⁵ De Noordelijke Rekenkamer onderzocht daarom welke bijdrage participatie door burgers en maatschappelijke instellingen levert aan de ruimtelijke kwaliteit. De focus van de Noordelijke Rekenkamer ligt op de rol van de provincie; er is ingezoomd op ruimtelijke ingrepen met een provinciaal belang. Rekening houdend met het bovenstaande, staat in dit onderzoek de volgende vraagstelling centraal:

Op welke wijze werden inwoners en maatschappelijke instellingen en bedrijven betrokken bij enkele grote ruimtelijke ingrepen en in welke mate heeft deze participatie geleid tot aantoonbare verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

² <https://ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies-test>

³ Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

⁴ RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag.

⁵ RLI spreekt over landschapsbeleid. Dit is een onderdeel van het ruimtelijk beleid.

Deze vraag valt uiteen in acht deelvragen:

1. Op welke manier zorgt de provincie er bij grote ruimtelijke ingrepen voor dat de relevante inwoners en maatschappelijke instellingen hun belangen aan de provincie kenbaar kunnen maken?
2. Maakt de provincie een expliciete keuze voor een bepaald participatieniveau en in hoeverre wordt deze keuze onderbouwd?
3. Op welk moment van het besluitvormingsproces zijn inwoners en maatschappelijke instellingen betrokken: kunnen zij participeren over de wezenlijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit?
4. Welke inwoners en maatschappelijke instellingen participeren daadwerkelijk bij grote ruimtelijke ingrepen: in hoeverre vertegenwoordigen zij alle relevante waarden van ruimtelijke kwaliteit?
5. Verandert de samenstelling van de participanten gedurende de (opeenvolgende) besluitvormingsprocedure(s)? Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de waarden van ruimtelijke kwaliteit die worden ingebracht en de wezenlijkheid van de participatiemogelijkheden?
6. Zijn er (groepen) participanten aan te wijzen die hun belangen beter kunnen behartigen dan andere groepen? Zo ja, welke ruimtelijke waarden prevaleren?
7. Zijn participerende burgers en maatschappelijke instellingen van mening dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen?
8. In hoeverre heeft burgerparticipatie geleid tot aantoonbare veranderingen in de vormgeving van de ruimtelijke ingreep en worden deze veranderingen volgens provincied medewerkers en participanten gezien als een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

Qua onderwerp heeft het onderzoek raakvlakken met het onderzoek Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking (2016) en het tweede deel van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de energietransitie (2020). In het rapport over de energietransitie kwam de totstandkoming van wind- en zonneparken aan de orde. In dat onderzoek is onder andere gekeken in hoeverre omwonenden konden participeren in de ruimtelijke en vergunningprocedure. Met het rapport over provinciaal ruimtelijk beleid wilde de Noordelijke Rekenkamer inzicht geven in de manier waarop Gedeputeerde Staten in de periode 2009–2014 hebben getracht de provinciale doelen op het gebied van de ruimtelijke ordening te borgen. Zij stond stil bij de inzet van het instrumentarium waarover Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten beschikten om te zorgen dat het provinciale ruimtelijke belang doorwerkt in de burgerbindende gemeentelijke ruimtelijke plannen en de vergunningen die de gemeenten al dan niet verlenen.⁶ Dit laatste onderzoek ging niet expliciet in op de rol die burgers en maatschappelijke instellingen bij het borgen van ruimtelijke kwaliteit kunnen spelen. Het huidige onderzoek bouwt op beide onderzoeken voort.

⁶ Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

1.2

Aanpak van het onderzoek

In het onderzoek is begonnen met een algemene inventarisatie van de manier waarop de provincie de ruimtelijke kwaliteit trachtte veilig te stellen en de rol die participatie daarin heeft gespeeld. Dit deel van het onderzoek was beschrijvend van aard. De kern van het onderzoek betrof een case-onderzoek. In de provincie Fryslân is in twee cases gekeken hoe burgerparticipatie was vormgegeven. Uitgangspunt voor de selectie van cases was dat het ging om een ruimtelijke ingreep waarvoor de provincie bevoegd is besluiten te nemen. In iedere casestudie is op basis van schriftelijke bronnen een reconstructie van het besluitvormingsproces gemaakt, is gesproken met een contactpersoon bij de provincie en zijn waar mogelijk gesprekken gevoerd met participanten. Op deze manier is getracht in beeld te brengen wie wanneer heeft geparticipeerd en welke belangen deze participanten hebben ingebracht. Ook is gekeken tot welke aantoonbare veranderingen participatie heeft geleid in de oorspronkelijke plannen.

De Noordelijke Rekenkamer heeft voor de provincie Fryslân twee cases met een provinciaal ruimtelijk belang geselecteerd; de opwaardering van de N381 en de gebiedsontwikkeling bij Wolvega-Zuid. De casus N381 is interessant omdat de besluitvorming uit meerdere fasen bestaat waarin de provincie verschillende bestuursstijlen hanteert. Naast het ruimtelijke traject (dat vooral over de infrastructuur gaat) is een gebiedsontwikkelingsproject uitgevoerd om het gebied 'met een plus' achter te laten. In het oorspronkelijke onderzoeksplan van de Noordelijke Rekenkamer was onder voorbehoud de keuze gemaakt om de Vismigratierivier te onderzoeken. Daarvan is echter afgezien omdat we verwachtten dat er bij deze locatie weinig omwonenden zouden zijn. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarom gekozen om de casus Wolvega-Zuid uit te werken. Deze casus was interessant omdat het een gebiedsontwikkeling was die pal naast Wolvega plaatsvond.

Casus 1: de opwaardering van de N381

De N381 is een provinciale weg die loopt van Drachten, via Donkerbroek, Oosterwolde en Appelscha naar de Drentse grens. Omdat de weg op enkele plaatsen door of dicht langs woonbebouwing loopt, veroorzaakt hij veel hinder. Ook vinden er veel ongevallen plaats. In het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan (PVVP) van Fryslân is opgenomen dat het Friese deel van de N381 ingericht moet worden als een stroomweg. Een stroomweg heeft een maximumsnelheid van 100 km/uur en ongelijkvloerse kruisingen, zoals tunnels en viaducten. De casus N381 betreft de opwaardering van het Friese gedeelte van deze weg. De provincie Drenthe heeft het Drentse deel van de N381 een aantal jaren eerder al opgewaardeerd tot een stroomweg.

Casus 2: gebiedsontwikkeling Wolvega-Zuid

Deze casus gaat over een gebiedsontwikkelingsproject ten zuidoosten van Wolvega. Het plangebied ligt tussen de Steenwijkerweg en de spoorlijn Leeuwarden – Zwolle en omvat ongeveer 91 hectare. De doelen voor het gebied betroffen onder meer het realiseren van een waterberging, realiseren van natuur (NNN), het versterken van landschappelijke en cultuurhistorische waarden en het vergroten van de recreatieve waarde van het gebied. Er moest een gebied worden gerealiseerd met aan de noordzijde een aangekleed landschap dat aansloot op het dorp Wolvega en een meer open natuurlijk landschap met petgaten in aansluiting op bestaande natuurgebieden.

Er is een enquête uitgezet onder de Friese bevolking. Het doel van de enquête was een representatief beeld te krijgen van de opvattingen van niet-participanten over hun idee van

ruimtelijke kwaliteit en de redenen waarom zij al dan niet participeren bij ruimtelijke ingrepen. Daarvoor is samengewerkt met het Fries Sociaal Planbureau (FSP). De Noordelijke Rekenkamer heeft een vragenlijst opgesteld waarop het FSP input heeft geleverd. Vervolgens heeft het FSP de vragenlijst uitgezet via zijn burgerpanel. In totaal hebben 2.408 Friese burgers de vragenlijst ingevuld. De statistische analyses heeft de Noordelijke Rekenkamer zelf uitgevoerd.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. In dit onderzoek staat de borging van ruimtelijke kwaliteit bij grote ruimtelijke ingrepen door middel van burgerparticipatie centraal. Het tweede hoofdstuk gaat nader in op de relatie tussen burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit. Hoofdstuk 3 beschrijft het participatiebeleid van de provincie Fryslân. Hoofdstuk 3 gaat zowel in op participatie in de coalitieakkoorden als de uitwerking daarvan in concreet provinciaal participatiebeleid. In hoofdstuk 4 komt aan de orde wat de participatiebehoefte van de Friese burgers is. Hier komen de resultaten van een enquête onder de Friesen aan bod. Hoofdstuk 5 gaat over de manier waarop de provincie Fryslân participatie in de praktijk toepast in twee cases. Er wordt gekeken op welke momenten omwonenden kunnen participeren, wat de bestuursstijl van de provincie is en welke vormen van participatie zij heeft aangeboden en of deze participatie tot aanpassingen van de plannen heeft geleid. Hoofdstuk 5 beschrijft tevens de terugkoppeling over de wijzigingen van plannen.

2. Burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit

2.1 Inleiding

Ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip dat voor ieder individu een andere betekenis kan hebben. Een mogelijkheid om de subjectieve waarden in beeld te krijgen is door middel van een zorgvuldig proces van burgerparticipatie. Als burgers ruimtelijke belangen naar voren brengen die voor hen zwaar wegen, kan de provincie een vollediger beeld krijgen van de ruimtelijke waarden die in het geding zijn en het gewicht dat daaraan moet worden toegekend. Er is een verband tussen burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit. Vanuit het idee van ‘procedurele rechtvaardigheid’ wordt vaak gesuggereerd dat burgerparticipatie de acceptatie van een (ruimtelijke) ontwikkeling kan verbeteren, ook al is een burger het niet met de ontwikkeling eens.

Hoewel er in bepaalde gevallen redenen kunnen zijn om burgerparticipatie te beperken, is in algemene zin de gedachte dat burgerparticipatie een belangrijk element is van zorgvuldige besluitvorming. Hoofdstuk 2 gaat in op burgerparticipatie in het ruimtelijke domein. Paragraaf 2.2. bespreekt de bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit. In paragraaf 2.3 komt de vraag aan de orde wat onder burgerparticipatie moet worden verstaan. Paragraaf 2.4 staat stil bij de verschillende niveaus van participatie. Paragraaf 2.5 beschrijft het belang van burgerparticipatie voor ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit. In paragraaf 2.6 komt een tweetal participatieparadoxen aan de orde, waarna in paragraaf 2.7 wordt ingegaan op de normen die de Noordelijke Rekenkamer hanteert voor burgerparticipatie. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 2.8 samengevat.

2.2 De bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit

De Vierde Nota Ruimtelijk Ordening (1988) definieert het begrip ruimtelijke kwaliteit voor het eerst: *Het ruimtelijk beleid is er op gericht de gebruikswaarde van een gebied te vermeerderen, de belevingswaarde te verhogen en de toekomstwaarde te vergroten. De concrete invulling van die ruimtelijke kwaliteit zal daarbij van geval tot geval verschillen.* We kunnen de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde op hun beurt onderverdelen in diverse belangen: economische doelmatigheid, sociale gelijkheid, ecologische duurzaamheid en culturele

identiteit.⁷ Een grote hoeveelheid factoren die tegen elkaar moeten worden afgewogen bepalen zo de ruimtelijke kwaliteit. Aan welke factor in welke situatie het meeste belang wordt gehecht, is een subjectieve keuze. Het objectief vaststellen van een toe- of afname van de ruimtelijke kwaliteit bij een ruimtelijk project is door dit subjectieve karakter niet goed mogelijk.

In dit onderzoek legt de Noordelijke Rekenkamer 'ruimtelijke kwaliteit' *procedureel* uit. Het onderzoeksplan beschreef dat dit onderzoek niet als doel heeft om exact vast te stellen wat de ruimtelijke kwaliteit is. Wij doen geen uitspraken over de feitelijke verbetering of verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit. Uitgangspunt is dat de ruimtelijke kwaliteit gebaat is bij incorporatie van belangen, waarden en meningen in het besluitvormingsproces. Voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces over ruimtelijke projecten is het belangrijk dat in de beleidsvoorbereiding alle meningen en belangen naar voren komen. Burgerparticipatie helpt daarbij. Het onderzoek richt zich op de inbreng die burgers hebben op de besluitvorming over grootschalige ruimtelijke ingrepen.

2.3 Wat is burgerparticipatie?

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw konden burgers hun stem laten horen in (formele) inspraak- en bezwaarprocedures. Vanaf de jaren negentig ontstonden steeds meer vormen van bovenwettelijke maatschappelijke participatie. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven konden in een eerder stadium bij een beleidsproces worden betrokken. Dit gebeurde enerzijds om de kwaliteit en het democratisch gehalte van een beslissing te vergroten. Anderzijds werd maatschappelijke participatie gezien als een manier om weerstand tegen een initiatief weg te nemen.⁸

Ondertussen is er vooral door gemeenten veel ervaring opgedaan met burgerparticipatie. Velen hebben zich met dit onderwerp beziggehouden en er zijn vele definities in gebruik geraakt. Enerzijds zijn deze definities eenduidig. In alle gevallen gaan die definities over het betrekken van burgers bij de besluitvorming. Anderzijds zijn er verschillen. Want welke fasen rekent men tot participatie en wie beschouwt men als 'burgers'? Hieronder bespreken we twee definities die deze verschillen illustreren.

Een belangrijk verschil tussen definities is de vraag of de formele inspraak- en bezwaarprocedures bij het participatieproces moet worden gerekend. De Omgevingswet verstaat onder participatie *'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen'*.⁹ De

7 Hooimeijer, P., Kroon, H. en Luttik, J., Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik, Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda, 2001.

8 Jong P.O. de en Boedeltje, M. Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015 p.p. 117 – 133.

9 Stb. 2018, 290, p. 134.

vroegtijdigheid van de participatie staat hier centraal. De Omgevingswet lijkt daarnaast de lijn te kiezen dat participatie los wordt gezien van wettelijke inspraak. Dit is een formele en nogal nauwe inkadering van het begrip participatie. Onze Nationale Ombudsman ziet burgerparticipatie duidelijk ruimer. Volgens de Nationale Ombudsman omvat burgerparticipatie *alle methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedure*.¹⁰ In dit rapport volgt de Noordelijke Rekenkamer de lijn van de Nationale Ombudsman.

Onder burgerparticipatie verstaat de Noordelijke Rekenkamer zowel de (informele) betrokkenheid van burgers vooraf als de wettelijke inspraakprocedure. Wanneer dit rapport spreekt over inspraak, wordt bedoeld op de wettelijke inspraakmogelijkheden. Wanneer het begrip (burger)participatie wordt genoemd, doelt de Noordelijke Rekenkamer op de informele betrokkenheid van burgers bij het beleid.

De definitie van de Omgevingswet verstaat onder de kring van ‘belanghebbenden’ zowel burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie als andere overheden. In dit onderzoek naar participatie richt de Noordelijke Rekenkamer zich op burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De Noordelijke Rekenkamer ziet de inbreng van andere overheden *niet* als burgerparticipatie. De definitie uit de Omgevingswet spreekt verder van ‘belanghebbenden’. In dit onderzoek kijkt de Noordelijke Rekenkamer naar de inbreng van alle burgers, ongeacht of deze (in juridische zin) belanghebbend zijn of niet.

2.4 Niveaus van burgerparticipatie

Sommige provincies en veel gemeenten hebben een participatiebeleid vastgesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een nota burgerparticipatie. Vrijwel ieder participatiebeleid onderscheidt gradaties van participatie op basis van een participatieladder.¹¹ Deze ladder is er in vele varianten, maar allemaal hebben zij een indeling in participatieniveaus op basis van de invloed die burgers op het beleid hebben. Naarmate burgers meer verantwoordelijkheid krijgen, stijgt hun positie op de ladder. Ieder participatieniveau kent daarbij een bepaalde bestuursstijl. Tabel 1 geeft een voorbeeld van een participatieladder.¹²

Er geldt niet dat de hoogste trede van de ladder automatisch de beste keuze is. Dat hangt mede af van de aard van het besluit en de mogelijkheden die de provincie ziet voor participatie in het besluitvormingsproces. Het is wel belangrijk dat het bestuur zich afvraagt hoeveel invloed het kan en wil afstaan aan belanghebbenden. Het belang van de participatieladder is dat de provincie een expliciete keuze voor een participatievorm en een bijbehorende bestuursstijl kan maken.

10 Nationale Ombudsman, we gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, 17 september 2009, Den Haag.

11 Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (red). Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht, uitgeverij Lemma bv, p242-43.

De participatieladder is ontwikkeld door: Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, pp.216-224.

12 De tabel is ontleend aan: Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1999). De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders. Bussum, Coutinho.

Tabel 1: mate van participatie met bijbehorende bestuursstijl

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

De keuze voor participatie is afhankelijk van onder meer:¹³

- het tijdsbestek waarbinnen een besluit moet worden genomen. Participatietrajecten moeten zorgvuldig worden voorbereid, hoge tijdsdruk kan zorgen voor een onzorgvuldig traject met als resultaat dat participatie mogelijk juist weerstand oplevert;
- de beleidsruimte die de provincie heeft. Als het beleid een volledig gebonden bevoegdheid is (bijvoorbeeld bij uitvoering in medebewind van gedetailleerde wetgeving), heeft het weinig zin ruimte aan belanghebbenden te bieden;
- de mate van betrokkenheid van derden. Als met een derde partij (bijvoorbeeld andere overheden of partijen met een groot financieel belang) al uitputtende onderhandelingen zijn gevoerd en afspraken zijn gemaakt, compliceert dit het participatieproces;
- de mate van complexiteit. Bij complexe problemen die niet door burgers zonder diepgaande dossierkennis worden overzien, is het lastiger burgers te laten participeren. Het geven van extra informatie en het opsplitsen van de besluitvorming in onderdelen die voor burgers wel te behappen zijn, kunnen een oplossing bieden.

2.5 Het belang van burgerparticipatie in het ruimtelijk domein

In dit onderzoek is onderzocht welke bijdrage participatie door burgers en maatschappelijke instellingen levert aan de ruimtelijke kwaliteit. Een provincie heeft door haar positie als middenbestuur¹⁴ bij het verdelen van middelen vaak niet direct te maken met individuele burgers. Provincies betrekken vooral gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en andere grotere private organisaties (stichtingen, verenigingen) bij de totstandkoming van hun

¹³ Jong P.O. de en Boedeltje, M. Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015 p.p. 117 – 133.

¹⁴ Zie ook: Seinstra, A. en Sietsma, H., Provincies van binnen en buiten, Nieuwegein, 2012.

beleid. Onderzoekers van het Landbouw Economisch Instituut concluderen in een onderzoek uit 2011 bijvoorbeeld dat de rol die burgers in participatieprocessen krijgen toebedeeld zich in veel gevallen beperkt tot het wettelijk voorgeschreven instrumentarium zoals inspraak. Indien sprake is van andere vormen van participatie, gaat deze vaak niet verder dan het informeren van burgers. Vormen van cocreatie met burgers komen weinig voor. ‘Burgers ontwikkelen geen beleid’, aldus deze studie, ‘maar indirect is er vaak wel burgerinbreng via maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties’.¹⁵ Verder merken de onderzoekers op dat gemeenten invloed hebben op het provinciale landschapsbeleid. Die gemeenten hebben op hun beurt weer draagvlak verworven door burgerbetrokkenheid te organiseren bij het opstellen van een gemeentelijk Landschapsontwikkelingsplan (LOP). Zo kan er in potentie een *getrapte* invloed van lokaal actieve burgers worden aangetoond.¹⁶

Veel partijen bepleiten een directere invloed van burgers bij ruimtelijke ingrepen. In een advies staat de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) stil bij de mogelijkheden en moeilijkheden van het betrekken van burgers bij de planvorming en inrichting van grote ruimtelijke ingrepen.¹⁷ In dit advies besteedt de RLI onder meer aandacht aan de manier waarop burgers en omwonenden kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Landschapsbeleid behoeft volgens de RLI inbreng van professionals én van bewoners en bezoekers om het landschap ten volle te kunnen beschouwen. Nederland heeft een lange traditie opgebouwd van professionals die zich bezighouden met de kwaliteit van het landschap vanuit algemene kennis en deskundigheid. Bewoners/bezoekers hebben vooral lokale kennis, en zijn vaak emotioneel verbonden met het landschap: het gaat dikwijls over beleving, herinneringen en verwachtingen, aldus de RLI.¹⁸

De RLI onderscheidt zes hoofdfasen van het gezamenlijk te doorlopen planproces. Juist in het begin van het proces liggen nog veel opties open en is het te verwachten dat de provincie ontvankelijk is voor input van burgers en maatschappelijke organisaties.¹⁹ Startpunt is het gesprek waarin de *kernwaarden* worden bepaald, daarna volgt de verkennende fase waarin het *speelveld* en de *ruimtelijke oplossingsrichtingen* worden verkend, en dan de *richtinggevende* fase waarin via *synthese* wordt *getrechterd* naar wenselijke *oplossingsrichtingen*.²⁰ In een ideaalplaatje van de RLI vindt een trechtering plaats van (fundamentele) kernwaarden via ruimtelijke oplossingsrichtingen naar wenselijke oplossingsrichtingen in een concreet project. De rollen en verantwoordelijkheden van burgers kunnen gedurende het visie- en planvormingsproces veranderen. Ook de vorm van participatie en de bijpassende bestuursstijl (zie paragraaf 5.4) kunnen per fase verschillen.

15 Wielen, P. van der, Vader, J., Burgerparticipatie in provinciaal landbouwbeleid, een beknopte inventarisatie naar de wijze waarop provincies burgers betrekken, Den Haag, LEI, 2011.

16 Jong, P.O. de en Boedeltje, M. Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015 p.p. 117 – 133.

17 RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag.

18 Ibid, p. 17.

19 Overigens leert de ervaring ook dat bij strategische planvorming een groot deel van de burgers niet wordt bereikt waardoor zij niet participeren.

20 RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag, p. 23.

Hoewel het tegenwoordig redelijk gebruikelijk is om burgers bij ruimtelijke plannen te betrekken, zijn er hiertoe in de huidige wet- en regelgeving – behalve de wettelijke inspraak – weinig verplichtingen vastgelegd. Dat gaat veranderen als de Omgevingswet (volgens de huidige planning) op 1 januari 2022 rechtskracht krijgt. De Omgevingswet heeft als doel de regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen. Participatie vooraf wordt verplicht gesteld voor alle kerninstrumenten in de Omgevingswet: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning. In het Omgevingsbesluit staan verdere regels om participatie te waarborgen. De verantwoordelijkheid voor de participatie kan (op provinciaal niveau) afhankelijk van het type besluit liggen bij zowel Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten als bij de initiatiefnemer.²¹ Het kan ook zijn dat een orgaan binnen een gemeente de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de procedure draagt. Met de Omgevingswet krijgt vroegtijdige burgerparticipatie in het ruimtelijke domein een wettelijke verankering.

2.6 Participatieparadoxen

Al vaak is geconstateerd dat wanneer *strategische* besluitvorming over ruimtelijke plannen aan de orde is, ‘gewone’ burgers vrijwel niet participeren. Waarschijnlijk zijn de plannen in de beginfase te weinig concreet en raken burgers pas geïnteresseerd als resultaten zichtbaar worden. Het enthousiasme om te participeren komt daarom vaak aan het eind van het proces op gang. Aan het eind liggen veel keuzes echter meestal vast en is de beleidsruimte klein. Dit is de eerste participatieparadox. Een bekend gegeven is verder dat er veel mensen zijn die weinig participeren en weinig mensen die veel participeren. Dit is de tweede participatieparadox. Die kleine groep participanten is doorgaans atypisch van samenstelling (zoals: man, 50+, veel tijd en hoog opgeleid). Wanneer zij optreden namens een groep burgers, is het de vraag in hoeverre hun inbreng werkelijk de mening van de groep burgers weergeeft die zij zeggen te representeren. Waar lager opgeleide burgers weinig participeren, weten geïnstitutionaliseerde belangenbehartigers, zoals de natuur- en milieufederatie, VNO-NCW Noord en LTO Noord, de weg naar de besluitvormer goed te vinden.

Wanneer een provincie kiest voor burgerparticipatie, dienen er mechanismen aanwezig te zijn om de beide participatieparadoxen te vermijden.

2.7 Normen voor burgerparticipatie

In de voorgaande paragrafen is duidelijk gemaakt dat een hogere positie op de participatieladder niet automatisch gekwalificeerd moet worden als betere besluitvorming. Desondanks kan het ene participatietraject beter zijn dan het andere. De Nationale Ombudsman heeft tien basale participatienormen opgesteld aan de hand waarvan een participatietraject kan worden

²¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>

beoordeeld.²² Uit deze normen blijkt dat het belangrijk is dat participatie een vast onderdeel van de politieke besluitvorming is en dat vooraf heldere keuzen worden gemaakt. De provincie dient vooraf de bestuursstijl en het participatieniveau te bepalen en deze keuze te motiveren. Zij moet het participatieproces zorgvuldig vormgeven. Het is belangrijk dat de provincie een constructieve houding heeft, goed luistert en de inbreng van burgers in de uiteindelijk beslissing meeweegt. Er moet voor worden gezorgd dat álle belanghebbenden worden betrokken. Ten slotte moet de provincie goede informatie verstrekken over het onderwerp van participatie en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt. Zij informeert burgers tijdig en volledig over wat er met hun inbreng gebeurt. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De provincie motiveert haar besluit en geeft daarbij aandacht aan de argumenten die door burgers naar voren zijn gebracht. De participatienormen zijn systematisch weergegeven in bijlage 1.

2.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond burgerparticipatie in het ruimtelijke domein centraal. De Noordelijke Rekenkamer verstaat onder burgerparticipatie alle methoden om burgers bij het provinciaal beleid te betrekken. Het gaat dan om zowel bovenwettelijke methoden als om formele inspraak. Het kan gaan om inbreng van omwonenden en rechtspersonen, zoals belangengroepen, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Adviezen die medeoverheden geven, tellen in dit onderzoek niet mee als burgerparticipatie. Om de participatiemogelijkheden die burgers krijgen te classificeren, wordt gebruik gemaakt van een participatieladder. Naarmate de beleidsvoorbereiding hoger op de participatieladder staat, krijgen burgers meer mogelijkheden om te participeren.

In het ruimtelijk beleid is het steeds gebruikelijker om burgers bij de besluitvorming te betrekken. Burgerparticipatie krijgt in de Omgevingswet – die volgens planning in 2022 rechtskracht krijgt – een wettelijke verankering. Hoewel burgerparticipatie – met uitzondering van formele inspraak – in het ruimtelijke domein (nog) niet verplicht is, kunnen aan participatie eisen worden gesteld. Overheden dienen bewust om te gaan met participatie. Zij moeten het participatieproces zorgvuldig vormgeven. Wanneer de overheid burgers laat participeren, is het van belang dat zij zich constructief opstelt en werkelijk naar de inbreng luistert. Daarbij dienen zij alle belanghebbenden bij het proces te betrekken. Verder dient er een terugkoppeling naar de burgers plaats te vinden.

22 Nationale Ombudsman, participatiewijzer, tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers, 2009, Den Haag.

3. Inspraak- en participatiebeleid

3.1 Inleiding

De provincie Fryslân benadrukt in haar coalitieakkoorden het belang van het betrekken van burgers bij de besluitvorming. In hoofdstuk 3 wordt geïnventariseerd welk participatiebeleid de provincie Fryslân heeft vastgesteld. Paragraaf 3.2 beschrijft wat sinds 2007 in de coalitieakkoorden over burgerparticipatie is opgenomen. Paragraaf 3.3 gaat in op het participatiebeleid van de provincie Fryslân. In paragraaf 3.4 wordt specifiek ingegaan op de rol die burgerparticipatie in het ruimtelijk beleid speelt. Ten slotte vat paragraaf 3.5 het hoofdstuk samen.

3.2 Burgerparticipatie in de coalitieakkoorden

Er is landelijk gezien een groeiend streven om inwoners actief te betrekken bij provinciale planvorming en provinciale projectontwikkeling. De recente coalitieakkoorden verwoorden dit streven naar meer burgerparticipatie op diverse plaatsen. In de loop van de tijd heeft een accentverschuiving plaatsgevonden in zowel de redenen voor burgerparticipatie als de onderwerpen waarover kan worden meegepraat.

Het Bestuursakkoord 2003-2007 van de provincie Fryslân benoemt dat burgers steeds meer beschikken over informatie en dat zij steeds mondiger en kritischer worden.²³ Wil de provincie haar legitimiteit behouden en versterken, zo stelt het Bestuursakkoord, dan zal de provincie steeds meer moeten investeren in het verbeteren van de informatievoorziening, de dienstverlening en de communicatie richting burgers. Burgers zouden de mogelijkheid krijgen om daadwerkelijk in de beleidsvorming te participeren (interactief bestuur). De provincie zou – ook om een digitale tweedeling tegen te gaan – zowel van oude als nieuwe media gebruik maken.

Het coalitieakkoord over 2007-2011 geeft geen duidelijke visie op burgerparticipatie.²⁴ In het daarop volgende coalitieakkoord over 2011-2015 stond de volgende ambitie: *‘We willen graag onze in dit akkoord weergegeven ‘stip aan de horizon’ samen met de burgers en organisaties in*

²³ Provincie Fryslân, Bestuursakkoord 2003-2007, Fryslân: investeren in kwaliteit, 29 april 2003.

²⁴ Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2007-2011, 2007.

Fryslân verbreden en verscherpen. De komende collegeperiode organiseren we bijeenkomsten waarin we de denkkraft, analyses en wensen van de Friese samenleving willen vertalen in een wenkend perspectief voor Fryslân. U kunt meedenken en meedoen.' In dit akkoord vroeg de provincie aan burgers om mee te denken over de strategische visievorming van de provincie.²⁵

Het coalitieakkoord 2015-2019 ademde – zonder dit expliciet te benoemen – de sfeer van de participatiesamenleving. De coalitie wilde de gemeenschappen in Fryslân versterken.²⁶ Er was een sterk geloof in de kracht van mensen en sociale verbanden. Als de gemeenschap er zelf uitkwamen, zou de provincie niets doen. Ook introduceerde het college het recht voor (verbanden van) burgers om provinciale taken over te nemen als zij dachten het beter en/of goedkoper te kunnen, het zogeheten Recht op uitdaging (Right to Challenge). Als de provincie zelf in actie zou komen, dan beloofde zij dat in samenwerking te doen met het Friese bedrijfsleven, gemeenten en burgers. Het huidige coalitieakkoord 2019-2023 bouwt voort op dit idee van de participatiesamenleving.²⁷ Het coalitieakkoord benadrukt het Recht op uitdaging. De coalitie doet de belofte dat inwoners kunnen meekijken en meedenken met beleid dat en uitvoering die nog in de maak is.²⁸ De ambitie is dat samenwerking tussen Friese overheden onderling en tussen overheden en de Friese maatschappij de norm is.

3.3 Provinciaal participatiebeleid

De achtereenvolgende colleges van Gedeputeerde Staten vonden burgerparticipatie bij zowel de besluitvorming als de uitvoering van taken van belang. Veel gemeenten en sommige provincies hebben een participatiebeleid vastgesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een nota burgerparticipatie. De provincie Fryslân heeft geen algemene uitgangspunten van haar participatiebeleid vastgelegd in een nota. In de omgevingsvisie wordt gewag gemaakt van vaste samenwerkingsstructuren rondom de aanleg van wegen of rondom onderwerpen die in bepaalde gebieden spelen.²⁹

Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten op 28 november 2018 verzocht de uitgangspunten voor het omgaan met externe maatschappelijke initiatieven te vertalen in een werkwijze voor de provinciale organisatie. Voor grote en complexe externe initiatieven werd tevens gevraagd om een budget voor procesondersteuning en medefinanciering. Het college is tevens verzocht om een multidisciplinair team in te stellen om de externe initiatieven op weg te helpen.³⁰ Provinciale Staten hebben op 23 september 2020 de beleidsbrief Grote integrale maatschappelijke initiatieven vastgesteld. Deze beleidsbrief zet een werkwijze voor de omgang met externe initiatieven uiteen. Die werkwijze is deels vertaald in de ambtelijke organisatie, onder andere via instelling van een intake- of initiatieftafel.

25 Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2011-2015, Nije enerzjy foar Fryslân, Jins dreamen no, jins skiednis skielk, 2011.

26 Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2015-2019, Mei elkenien, foar elkenien, 2015.

27 Provincie Fryslân, Bestuursakkoord 2019-2023, Vernieuwen in vertrouwen, Geluk op 1, 2019.

28 Of door hen veel meer digitaal te raadplegen.

29 Provincie Fryslân, ontwerp-omgevingsvisie Fryslân 2019 - De romte diele, Leeuwarden, 25 september 2019, p. 48.

30 Provinciale Staten, voorstel doegroep omgang provincie met externe initiatieven, d.d. 28-11-2018.

Provinciale Staten zijn verplicht³¹ een inspraakverordening vast te stellen met daarin regels over de manier waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid worden betrokken. In de Inspraakverordening provincie Friesland 1999 is in artikel 2 lid 1 aangegeven dat het provinciaal bestuur burgers zo veel mogelijk betreft bij het te voeren beleid. Het dient daartoe een actief voorlichtingsbeleid te voeren. Deze verordening heeft alleen betrekking op de wettelijke inspraak.³²

3.4 Participatie in het ruimtelijk beleid

Het strategische ruimtelijke beleid van de provincie Fryslân is vastgelegd in het Streekplan 2007. Bij de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 heeft de provincie op basis van het overgangsrecht aan het Streekplan Fryslân 2007 de status van provinciale *structuurvisie* toegekend.³³ Daarnaast is in maart 2014 voor landschap en cultuurhistorie een structuurvisie vastgesteld getiteld Grutsk op 'e Romte.^{34,35} In deze structuurvisie is niet beschreven hoe de provincie inwoners bij de besluitvorming wil betrekken.

Het Streekplan en de Verordening Romte geven meer inzicht in de vraag welke rol de provincie ziet weggelegd voor burgers en maatschappelijke organisaties bij het bepalen van de ruimtelijke kwaliteit. De provincie ziet zichzelf als één van de partijen die samen met andere overheden en organisaties tot een gezamenlijke aanpak willen komen. Ruimtelijke ontwikkeling is volgens het Streekplan vrijwel nooit gebonden aan één actor of verantwoordelijke: *'We zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor datgene wat we als geheel als "mooi" of "lelijk", "logisch" of "uitdagend" bestempelen.'* Volgens de toelichting op de Verordening Romte is ruimtelijke ontwikkeling vooral een manier van werken, waarbij niet enkel naar de ruimtelijke ontwikkeling wordt gekeken, maar waarbij de ruimtelijke ontwikkeling in de bredere context van z'n omgeving en in de tijd wordt geplaatst.

Volgens het Streekplan zou een goed samenspel tussen gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers nodig zijn om ruimtelijke doelen op het provinciale niveau te verwezenlijken. Initiatieven van *'boeren, burgers, buitenlui, belangengroeperingen, woningbouwcorporaties en bedrijven'* zijn volgens het Streekplan een belangrijk middel tot behoud en ontwikkeling van de eigen identiteit. Vele dorpen maken eigen dorpsvisies. Naast het inbrengen van kennis en kunde bij planvorming, verwacht de provincie dat deze partijen bewust handelen en verantwoordelijkheid nemen om de ruimtelijke kwaliteit van de eigen omgeving te verhogen. De provincie geeft aan hen daarbij te willen stimuleren door ze

31 Artikel 147 lid 1 Provinciewet.

32 Afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht.

33 Provincie Fryslân, Tussentijdse Evaluatie Streekplan Fryslân, Leeuwarden, 23 januari 2013.

34 Provincie Fryslân, Structuurvisie 2014: Grutsk op 'e Romte, Leeuwarden, maart 2014.

35 In de structuurvisie Grutsk op 'e Romte heeft de provincie 10 belangrijke landschappelijke en cultuurhistorische structuren die kenmerkend zijn voor het Friese landschap benoemd als provinciaal belang. Verder zijn De ruimtelijke belangen benoemd in het Waterhuishoudingsplan, het Milieubeleidsplan en het Verkeers- en vervoersplan.

vroegtijdig te betrekken bij zowel planvorming als uitvoering. Hoe deze betrokkenheid van inwoners en organisaties bij de planvorming vorm zou moeten krijgen, is niet concreet uitgewerkt. Respondenten bij de provincie geven aan dat er bij ruimtelijke ingrepen vaste werkwijzen voor het betrekken van burgers zijn, maar dat deze niet in een nota of werkinstructie zijn vastgelegd.

Provinciale Staten hebben de omgevingsvisie op 23 september 2020 vastgesteld. In de ontwerp-omgevingsvisie is een hoofdstuk gewijd aan samenwerking. De omgevingsvisie hecht belang aan een aantal zaken die we in de verschillende de coalitieakkoorden hebben gezien. Het betreft onder meer:

- het verschuiven van de rollen tussen overheden en de samenleving: veel zaken die voorheen als ‘des overheids’ werden gezien, worden nu opgepakt door (verbanden van) burgers;
- het recht op uitdaging;
- burgers meer laten meekijken en meedenken met beleid dat en uitvoering die nog in de maak is, of door hen veel meer digitaal te raadplegen;
- het opstellen van een werkwijze voor de provinciale organisatie met uitgangspunten voor het omgaan met externe maatschappelijke initiatieven.

3.5 Samenvatting

De coalitieakkoorden onderstrepen het belang van participatie. Aanvankelijk ging het vooral over informatievoorziening, maar ook over participatie in de beleidsvorming. In de latere coalitieakkoorden kwam ook het aspect van de participatiemaatschappij in beeld. In de coalitieakkoorden blijven bepaalde punten jarenlang als nieuw te ontwikkelen beleid actueel, waaronder het meedenken met het ontwikkelen van beleid. Gaandeweg ziet de provincie vaker een rol voor burgers bij uitvoerende taken. Dit blijkt onder meer uit de introductie van het Recht op uitdaging.

Daar waar veel gemeenten een nota burgerparticipatie hebben, heeft de provincie Fryslân geen concreet uitgewerkt participatiebeleid. Ook in het ruimtelijk beleid vindt de provincie participatie belangrijk, maar werkt zij het onderwerp nauwelijks uit.

4. Participatiebehoefte in Fryslân

4.1 Inleiding

Eind juni 2020 heeft het Fries Sociaal Planbureau (FSP) een vragenlijst van de Noordelijke Rekenkamer uitgezet onder het Panel Fryslân. Panel Fryslân bestaat uit een representatieve mix van mannen, vrouwen, jongeren (vanaf 18 jaar), ouderen, verschillende opleidingsniveaus, mensen met hogere inkomens en mensen met lagere inkomens uit alle streken van de provincie Fryslân. Het panel bestaat uit ruim 6.000 panelleden.³⁶ In totaal hebben 2.408 Friese Panelleden de vragenlijst ingevuld, wat neerkomt op een respons van zo'n 40 procent.³⁷

De vragenlijst van de Noordelijke Rekenkamer is tegelijk uitgezet met een vragenlijst van het Fries Sociaal Planbureau zelf over de energietransitie. De Noordelijke Rekenkamer stelde vragen over de betrokkenheid van de Friezen bij hun leefomgeving. Er zijn vragen gesteld over de wens van de Friese burgers om te participeren bij ruimtelijke ingrepen. De Noordelijke Rekenkamer informeerde ook of de panelleden werkelijk participeren. Een belangrijke reden om een representatieve enquête onder het Panel Fryslân uit te zetten, was om meer zicht te krijgen op de groep mensen die *niet* participeert. Hoe groot is die groep non-participanten en waarom participeren zij niet? In dit hoofdstuk komen deze onderwerpen achtereenvolgens aan de orde.

4.2 Betrokkenheid van Friezen bij hun leefomgeving

De Noordelijke Rekenkamer veronderstelt dat burgers vaker over ruimtelijke ingrepen participeren wanneer zij meer bij hun woonomgeving betrokken zijn. In de vragenlijst is een vraag opgenomen over de betrokkenheid van burgers bij hun woonomgeving. Een nipte meerderheid van de Friese panelleden voelde zich bij haar dorp of wijk betrokken. Over het geheel genomen gaf 56 procent van de ondervraagden zichzelf een rapportcijfer van een 6 of hoger (gemiddeld cijfer 5,6) voor betrokkenheid bij de leefomgeving. Op de vraag hoe vaak er in de afgelopen drie jaar ruimtelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die hen (in positieve of negatieve zin) hebben geraakt, gaven 1.087 respondenten (45 procent) aan dat dergelijke ontwikkelingen zich

³⁶ <https://www.fsp.nl/panelfryslan/>

³⁷ Een onderzoeksverantwoording van het Friese panel is hier te vinden: https://www.fsp.nl/wp-content/uploads/2019/07/FSP_PF_verantwoording_2punt0-losse-pagina-DEF.pdf

hebben voorgedaan. Het blijkt dat de groep mensen die wel eens heeft geparticipeerd gemiddeld een iets hoger cijfer geeft voor betrokkenheid bij de woonomgeving (een 5,9 tegen een 5,0 voor mensen die nooit hebben geparticipeerd).³⁸

Van de 1.087 respondenten die door ontwikkelingen zijn geraakt, was ruim de helft door één ruimtelijke ontwikkeling geraakt. Een kwart van de respondenten werd door twee ruimtelijke ontwikkelingen geraakt. Slechts weinigen zijn in de afgelopen drie jaar vaker dan twee maal met een ruimtelijke ontwikkeling geconfronteerd. De respondenten konden ook aangeven welke ruimtelijke ingrepen hen hebben geraakt. Het bleek te gaan om een bont palet, waarbij zij vooral infrastructurele projecten, zoals de aanleg van een weg, een brug of een fietspad vaak noemden.

Van de ondervraagden geeft 55 procent aan dat zij in de afgelopen drie jaar *niet* zijn geraakt door een ruimtelijke ontwikkeling.

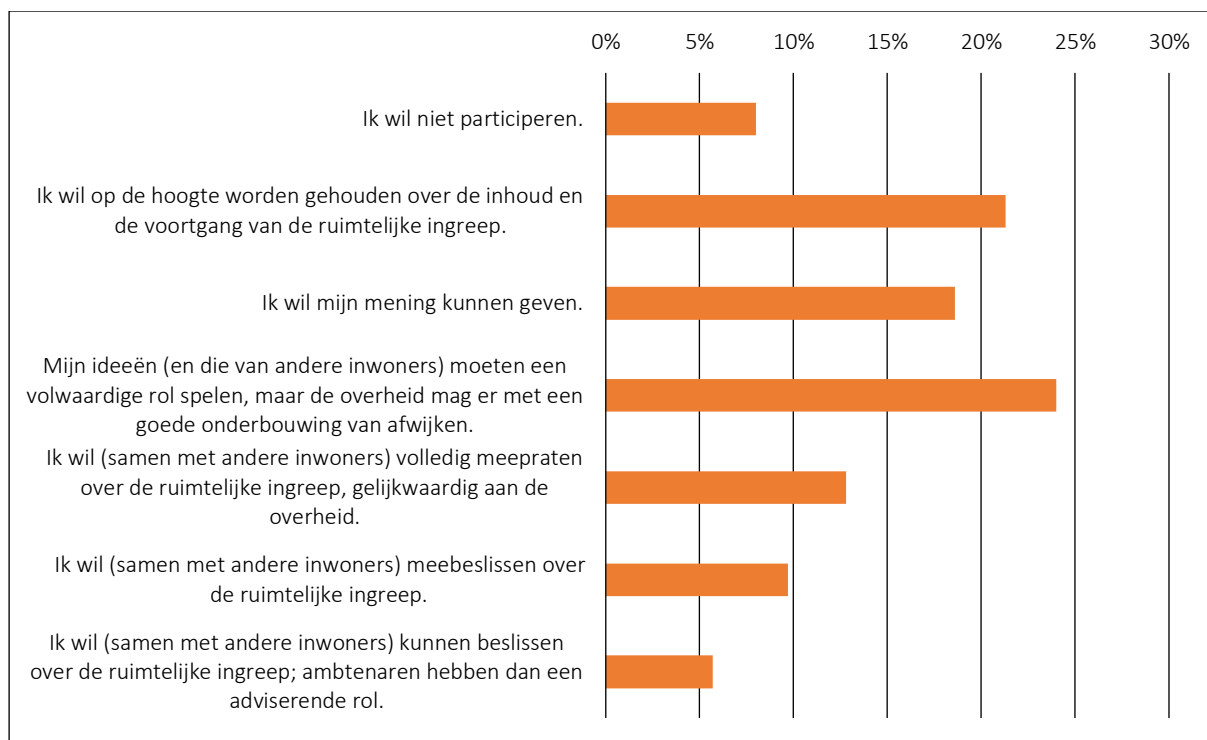
4.3 Willen Friezen participeren over ruimtelijke ontwikkelingen?

Dat er ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvonden die de Friese burgers raakten, betekende niet dat zij daar ook actief over wilden meepraten. Daarom is gevraagd of de respondent betrokken wilde worden bij (de planvorming rond) de ruimtelijke ingrepen in zijn dorp of wijk. Van de ondervraagde panelleden gaf 79 procent aan dat zij betrokken wilden worden bij de planvorming in hun leefomgeving,³⁹ terwijl een minderheid (de overige 21 procent) dit minder nodig achtte.

De wil om te participeren geeft geen inzicht in de vraag *hoe intensief* de inwoners bij de besluitvorming wilden worden betrokken. Er is gevraagd hoeveel zeggenschap de Friese panelleden wilden hebben wanneer ze zouden participeren. In paragraaf 2.4 is de participatieladder geïntroduceerd met zeven participatieniveaus. De antwoordcategorieën uit de vragenlijst corresponderen met de zeven participatieniveaus zoals beschreven in tabel 1 in paragraaf 2.4. In de toelichting op de vraag was aangegeven dat als bewoners meer zeggenschap kregen, zij ook meer verantwoordelijkheden kregen. Ook zou participatie hen dan meer tijd kosten.

³⁸ T-toets, $P = 0,000$.

³⁹ Er is gevraagd om een score van 1 – 10 op de wens betrokken te worden bij de besluitvorming. Van de respondenten geeft 79 procent een 6 of hoger; het gemiddelde cijfer is een 7,2.



Figuur 1: als u zelf zou participeren, hoeveel zeggenschap zou u dan willen? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer in samenwerking met het Fries Sociaal Planbureau) (N = 2.408)

Figuur 1 geeft een kwantitatief overzicht van de enquêteresultaten. Van de respondenten wilde 92 procent op een of andere manier participeren. Mensen met een hoog opleidingsniveau wilden vaker participeren dan mensen met een lager opleidingsniveau.⁴⁰ De meerderheid van de Friezen streefde een betrekkelijk laag participatieniveau na. Opgeteld wilde bijna de helft van de Friese panelleden (48 procent) een mening kunnen geven, op de hoogte worden gehouden of überhaupt niet participeren. 24 procent vindt dat de ideeën van de inwoners een volwaardige rol in de besluitvorming moet spelen, maar dat de overheid er onderbouwd van mag afwijken. Minder dan een derde van de ondervraagde Friezen (29 procent) wil gelijkwaardig meepraten of zelf beslissen over de ruimtelijke ingreep. Dat betekent dat 72 procent van de respondenten ervoor kiest om de uiteindelijke beslissing aan de overheid over te laten. Mensen met een hogere opleiding streven gemiddeld iets vaker een hoog participatieniveau na dan mensen met een lagere opleiding. De samenhang is echter niet sterk.⁴¹

4.4 Participeren Friezen ook werkelijk bij ruimtelijke ontwikkelingen?

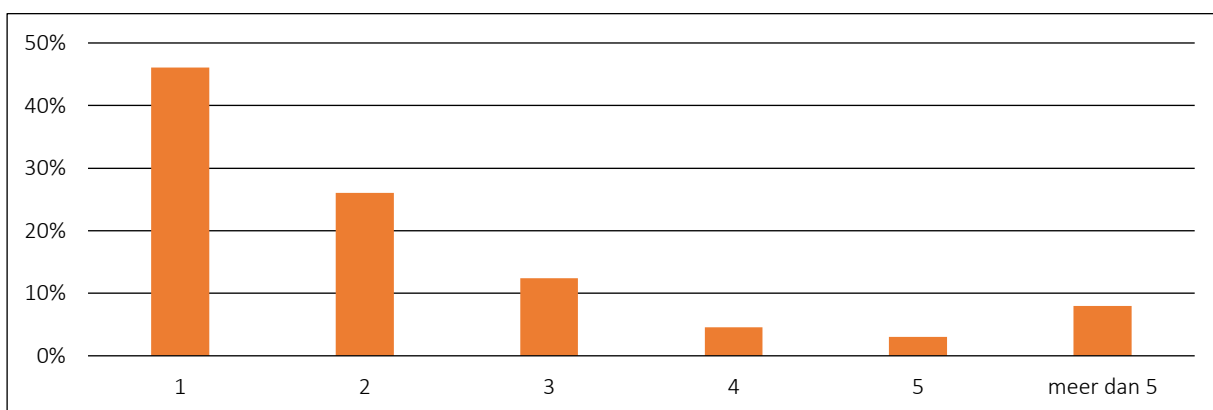
Bijna twee derde van de respondenten (62 procent) geeft aan wel eens over ruimtelijke ingrepen te hebben geparticipeerd. Friezen op het platteland hebben vaker aangevinkt dat zij wel eens hebben geparticipeerd dan Friezen uit de stad (respectievelijk 71 en 54 procent). Het aandeel

40 Hoge opleiding 97 procent, middelbare opleiding 93 procent en lage opleiding 82 procent.

41 Spearman's rho = 0,157, P = 0,000.

respondenten dat in de afgelopen drie jaar heeft geparticipeerd, is uiteraard lager. Van de respondenten die wel eens hebben geparticipeerd, gaf 57 procent aan dat in de afgelopen drie jaar een of meerdere keren te hebben gedaan.

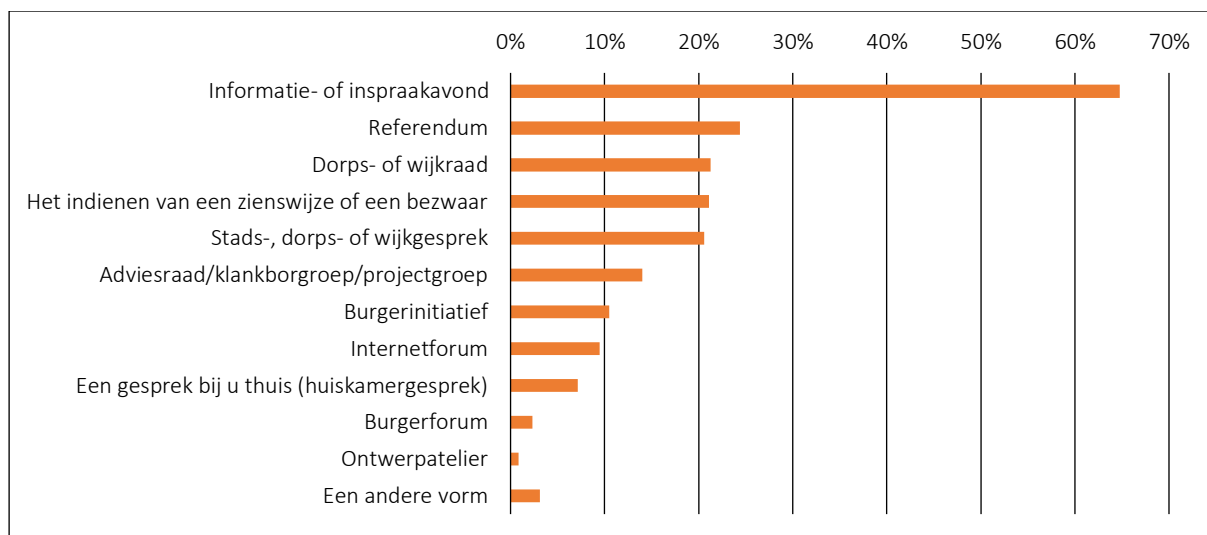
Van de mensen die in de afgelopen drie jaar over ruimtelijke ingrepen hebben geparticipeerd, heeft iets minder dan de helft dat één maal gedaan.⁴² Ruim een kwart van de respondenten heeft twee maal geparticipeerd. Daarboven namen de aantallen snel af. Opvallend is dat een klein aantal burgers heel veel participeerde. Drie respondenten hebben in de afgelopen drie jaar vijftig maal aan een vorm van burgerparticipatie deelgenomen. Meestal ging het bij deze veel participanten om burgers die aan een dorps- of wijkraad of een klankbordgroep deelnamen en in die hoedanigheid regelmatig vergaderden. Dit waren echter uitzonderingen. Voor de meeste mensen was burgerparticipatie over ruimtelijke ontwikkelingen iets dat minder dan één keer per jaar voorkwam.



Figuur 2: hoe vaak heeft u in de afgelopen 3 jaar geparticipeerd? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer in samenwerking met het Fries Sociaal Planbureau) (N = 1.498)

De respondenten die aangaven in de afgelopen drie jaar te hebben geparticipeerd, hebben aan verschillende participatievormen deelgenomen. Twee derde van de respondenten gaf aan bij een informatie- of inspraakavond te zijn geweest. Een kwart gaf aan dat zij aan een referendum hebben deelgenomen. Ook hebben veel respondenten een bezwaar of zienswijze ingediend en een vrijwel even groot deel heeft wel eens aan een dorps- of wijkraad deelgenomen. De overige participatievormen werden beduidend minder vaak bevestigd.

⁴² 49% van de respondenten heeft in de afgelopen drie jaar geparticipeerd.



Figuur 3: aan welke participatievormen heeft u wel eens meegedaan? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer in samenwerking met het Fries Sociaal Planbureau) (N = 1.498)

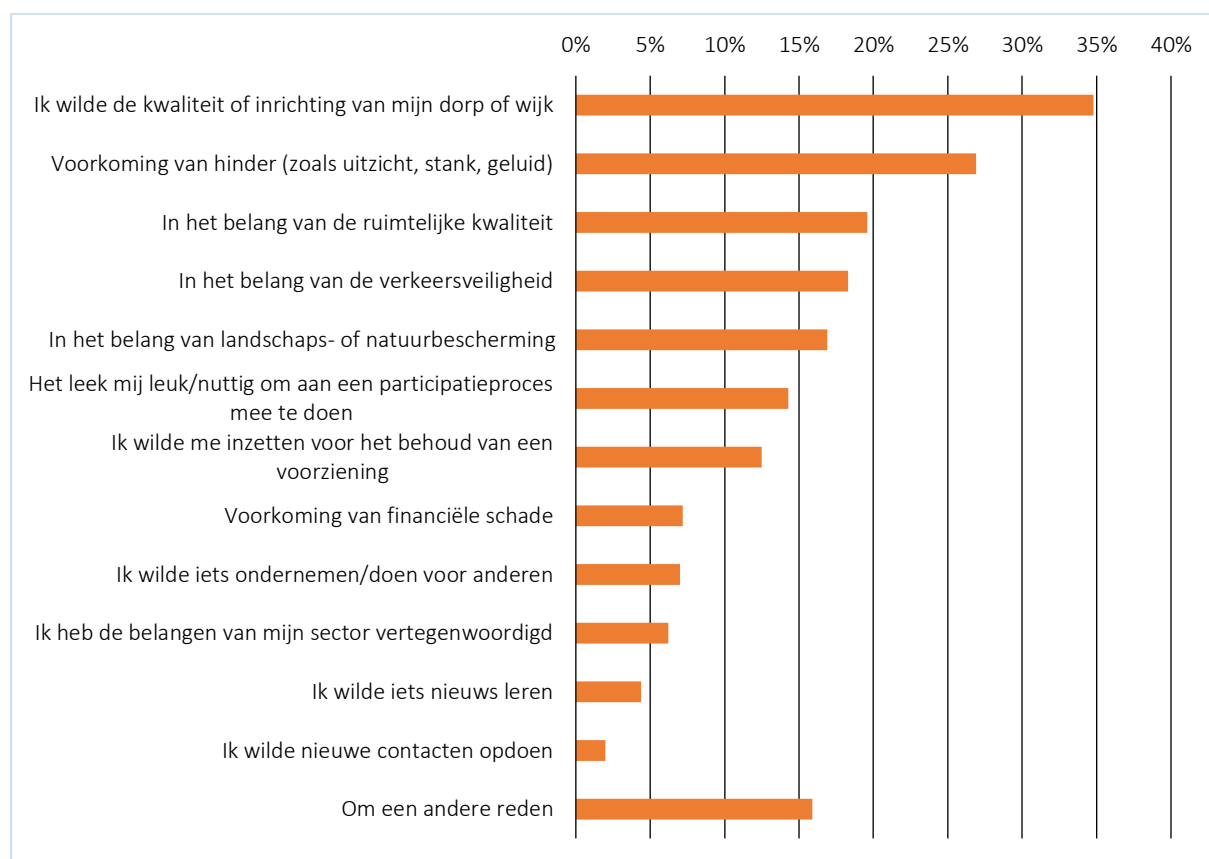
De Noordelijke Rekenkamer heeft gevraagd bij welke participatievormen respondenten hun ideeën goed naar voren konden brengen. Zij konden hiervoor een rapportcijfer (van 0 tot 10) geven. Het ontwerpatelier (rapportcijfer 8,1)⁴³ en het huiskamergesprek (rapportcijfer 7,8) scoorden het hoogst. Dit zijn participatievormen die relatief weinig werden toegepast. De respondenten vonden de meest gebruikte participatievorm, de informatie- of inspraakavond, minder geschikt om ideeën naar voren te brengen. De informatie- of inspraakavond scoorde toch een ruime voldoende (rapportcijfer 6,5). Voor het naar voren brengen van ideeën vonden de panelleden het burgerforum en het referendum het minst geschikt. Zij gaven deze participatievormen nog wel een voldoende, namelijk een 6,4. Het lukt omwonenden volgens eigen zeggen redelijk tot goed om hun ideeën naar voren te brengen.

De respondenten hebben per participatievorm ook een rapportcijfer gegeven voor de algemene tevredenheid. Het meest tevreden waren de respondenten over het huiskamergesprek (7,3), het ontwerpatelier (7,2) en het burgerinitiatief (7,2). Het minst tevreden waren zij over de wettelijke instrumenten: het indienen van een zienswijze of bezwaar (5,5), het referendum (6,1) en de inspraakavond (6,2). Zoals uit de cijfers blijkt, hebben de respondenten gemiddeld genomen geen onvoldoendes uitgedeeld, al scoorde het indienen van zienswijzen of bezwaar maar nipt voldoende.

Er is gevraagd waarom respondenten het belangrijk vonden om bij ruimtelijke ingrepen te participeren. De antwoorden zijn weergegeven in figuur 4. Respondenten konden meerdere redenen invullen, waardoor de percentages optellen tot boven de 100 procent. Zij vinkten vooral items aan die te maken hebben met het behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het verbeteren van de kwaliteit of inrichting van dorp of wijk, voorkomen van hinder, in het belang van de ruimtelijke kwaliteit, landschap of natuur en verkeersveiligheid zijn de vijf thema's die het vaakst zijn genoemd. Deze zaken hangen nauw samen met de ruimtelijke kwaliteit. Redenen die

⁴³ Omdat er maar 13 respondenten aan een ontwerpatelier hebben deelgenomen, is de onzekerheidsmarge van dit cijfer groot.

samenhangen met persoonlijke ontwikkeling, zoals het leuk vinden aan een participatieproces deel te nemen, iets nieuws leren of nieuwe contacten opdoen, speelden een kleinere rol. Ook eigen financiële belangen, zoals het voorkomen van financiële schade, werden betrekkelijk weinig genoemd als reden om te participeren. Het lijkt er dus op dat mensen vooral participeren omdat zij betrokken zijn bij (de kwaliteit van) hun woonomgeving.

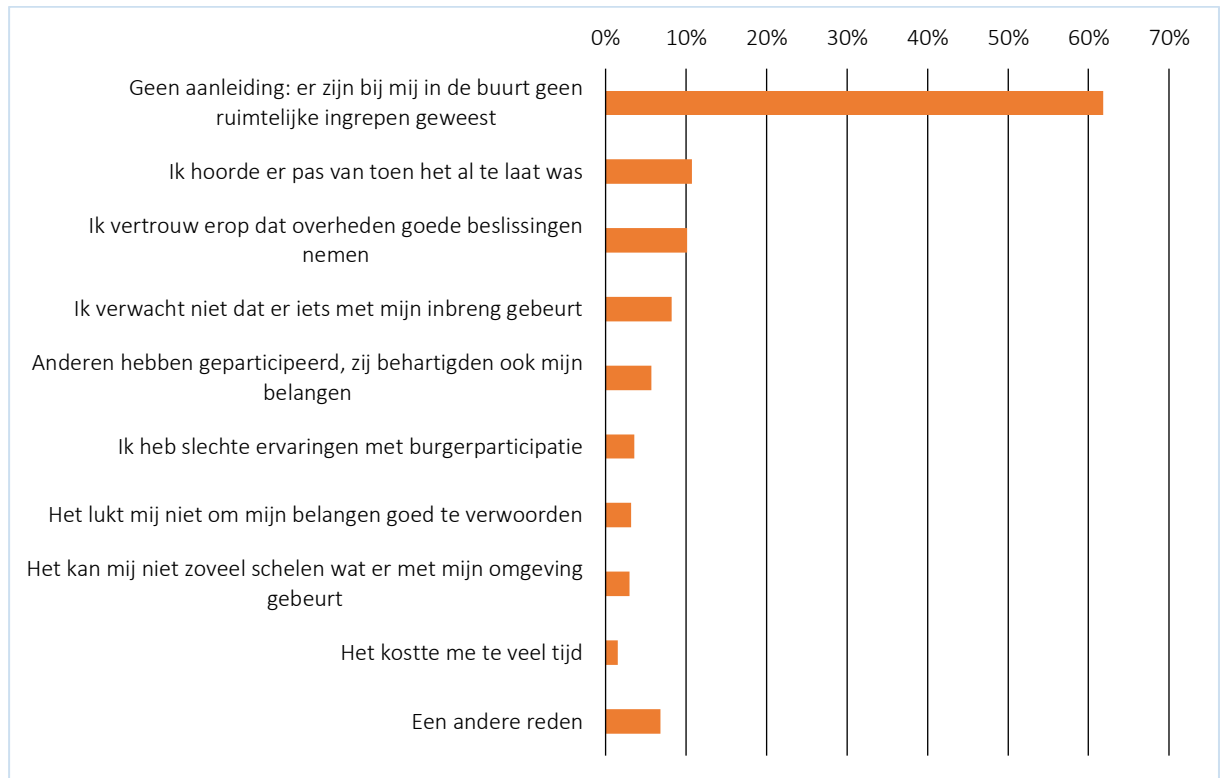


Figuur 4: wat was voor u de belangrijkste reden om te participeren? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer in samenwerking met het Fries Sociaal Planbureau) (N = 1.498)

4.5 Friezen die niet participeren over ruimtelijke ontwikkelingen

Van de ondervraagde Friezen gaf 64 procent aan nooit of in de afgelopen drie jaar niet aan een participatietraject te hebben deelgenomen. De non-participanten vonden participatie in veel gevallen niet nodig. De belangrijkste reden om niet te participeren was omdat er geen ruimtelijke ingrepen zijn geweest die de respondent hebben geraakt. Voor participatie bestond daarom geen aanleiding (62 procent van de non-participanten gaf dit aan). Tien procent van de non-participanten zei dat zij erop vertrouwden dat de overheid goede beslissingen neemt en bij zes procent hebben anderen geparticipeerd die de belangen van de non-participant behartigden. Drie procent van non-participanten gaf aan dat het hen niet zoveel kon schelen wat er in hun omgeving gebeurde.

Negatieve redenen voor non-participatie waren er ook. Van de non-participanten gaf elf procent aan dat zij te laat van de participatiemogelijkheid hadden gehoord. Een iets kleiner deel van de non-participanten (acht procent) verwachtte dat er niets met hun inbreng zou gebeuren en nog eens vier procent gaf aan in het verleden slechte ervaringen met participatie te hebben gehad. Gebrek aan tijd was geen belangrijke reden van non-participatie (twee procent). Een klein deel (drie procent) van de non-participanten deed niet mee omdat zij vonden dat zij hun belang niet goed konden verwoorden. Ten slotte gaf zeven procent van de non-participanten uiteenlopende andere redenen om niet te participeren.



Figuur 5: u geeft aan in de afgelopen 3 jaar niet te hebben geparticipeerd. Wat is hiervoor de belangrijkste reden? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer in samenwerking met het Fries Sociaal Planbureau) (N = 910)

4.6 Samenvatting

Dit hoofdstuk besprak de resultaten van een onder het Panel Fryslân uitgezette enquête over participatie. De Friese panelleden zijn over het algemeen redelijk betrokken bij hun leefomgeving. Acht op de tien respondenten wil bij ruimtelijke ingrepen in hun dorp of wijk bij de besluitvorming worden betrokken. Daarbij heeft een grote meerderheid de voorkeur voor een laag participatieniveau. Drie op de tien respondenten zou voor een participatieniveau kiezen waarbij zij zelf (mede) het uiteindelijke besluit moeten nemen. Bijna twee op de drie respondenten heeft wel eens aan een participatietraject deelgenomen. De meeste respondenten die hebben geparticipeerd, hebben dat in de afgelopen drie jaar één of twee maal gedaan. Mensen die vaker participeerden kwamen veel minder voor, al bestaat er een kleine groep veelparticipanten. De meeste mensen participeerden op informatie- en inspraakavonden. Vormen van participatie

waarin mensen goed hun mening naar voren konden brengen, zoals de ontwerpatelier en het huiskamergesprek, werden weinig toegepast. Toch lukte het omwonenden volgens eigen zeggen redelijk tot goed om hun standpunt naar voren te brengen, ongeacht de participatievorm. Wanneer mensen participeerden deden zij dat vooral vanwege ruimtelijke belangen. Financieel eigenbelang en redenen die samenhangen met persoonlijke ontwikkeling speelden een kleine rol bij de overweging om te participeren. Vier op tien respondenten participeerden niet in de afgelopen drie jaar. De meerderheid hiervan participeerde niet omdat er geen ruimtelijke ontwikkelingen waren die daartoe noopten.

5. De uitvoering van inspraak en participatie

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat Friezen betrokken zijn bij hun leefomgeving en dat zij het belangrijk vinden om te participeren. Een meerderheid wil meepraten, maar wil geen beslismacht. In hoofdstuk 5 kijken we hoe de provincie omwonenden in de twee geselecteerde cases heeft betrokken bij de besluitvorming. Daarbij benadrukken we dat de casus over de opwaardering van de N381 een langdurig en gecompliceerd project was met veel participatiemomenten. Om het overzichtelijk te houden, is het project opgesplitst in vier onderdelen die elk hun eigen bestuursstijl konden hebben. De casus Wolvega-Zuid was een betrekkelijk klein ruimtelijk project waarin weinig participatie heeft plaatsgevonden. Hierdoor is relatief veel aandacht voor de casus N381.

Paragraaf 5.2 beschrijft in hoeverre de provincie een expliciete keuze voor een participatieniveau heeft gemaakt. In paragraaf 5.3 beoordeelt de Noordelijke Rekenkamer wat de bestuursstijl – en daarmee samenhangend het participatieniveau – in de beide cases is geweest. In paragraaf 5.4 wordt geanalyseerd op welke momenten in de procedure burgers bij de besluitvorming zijn betrokken. Behalve een beschrijving van de participatiemomenten geven we tevens een beschrijving van de ruimtelijke procedure. Paragraaf 5.5 gaat in op de participatievormen die door de provincie zijn gehanteerd. Paragraaf 5.6 behandelt de doorwerking van participatie en de bijdrage daarvan aan de ruimtelijke kwaliteit. Paragraaf 5.7 gaat over de terugkoppeling over de participatie. Ten slotte geeft paragraaf 5.8 een samenvatting van het hoofdstuk.

5.2 Maakt de provincie expliciete keuzen?

In beide cases is een keuze gemaakt zonder dat gerefereerd is aan een participatieniveau of een participatieladder. De provincie maakte in beide gevallen de keuze om – naast de wettelijke inspraakmogelijkheden – omwonenden te informeren over de plannen en de voortgang van het project. Er lag geen nadruk op het ‘ophalen’ van kennis en ideeën bij de omwonenden. Het informeren van omwonenden is een laag participatieniveau en de vooraf gekozen bestuursstijl

kan volgens tabel 1 in beide gevallen worden gekwalificeerd als open autoritair. Alleen bij het onderdeel gebiedsontwikkeling rondom de N381 werd een actieve inbreng van ideeën uit de bevolking nagestreefd (consultatieve bestuursstijl). In paragraaf 5.3 zal blijken dat de provincie omwonenden rond de N381 in werkelijkheid meer heeft laten participeren dan oorspronkelijk de bedoeling was.⁴⁴

De provincie heeft in de casus Wolvega-Zuid voor een laag participatieniveau gekozen vanwege de hoge tijdsdruk die op het project lag. In het projectvoorstel geeft zij aan dat in verband met de urgentie van het project (onder andere het risico op het verliezen van aanspraak op synergie-middelen) het aanbeveling verdiende om enerzijds zorgvuldig met de afhandeling van de zienswijzen om te gaan, terwijl anderzijds moest worden vermeden dat meer processtappen zouden worden ingebouwd dan strikt noodzakelijk was. Met andere woorden, er moesten slechts die openbare procedurestappen worden doorlopen om de noodzakelijke juridische basis te verzekeren. Daarnaast moest draagvlak worden verkregen door een op de relevante doelgroepen afgestemde informatievoorziening en overleg te organiseren.⁴⁵

5.3 Bestuursstijl van de provincie

De provincie koos in de casus N381 aanvankelijk voor een open autoritaire bestuursstijl. Het doel van de provincie was om de omwonenden via informatiebijeenkomsten op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Daartoe werden informatieavonden georganiseerd waarin de provincie uitleg gaf over de inhoud van de plannen en de voortgang van het project. Door de onrust die bij de bevolking ontstond doordat het aquaduct bij Donkerbroek in het ontwerp werd vervangen door een viaduct heeft de provincie ervoor gekozen omwonenden meer bij de besluitvorming te betrekken. Door dit voorval is de provincie zich opener gaan opstellen. Na de heropening van de m.e.r.-procedure in 2006 was er veeleer sprake van een consultatieve stijl. Sindsdien organiseerde de provincie regelmatig inloopbijeenkomsten waarin zij niet alleen informatie over het project met omwonenden deelde, maar ook gelegenheid bood om ideeën en alternatieven aan te dragen. Dat gold voor zowel de vaststelling van het tracé als voor de vaststelling van het provinciaal inpassingsplan. Volgens geïnterviewde waren deze inloopbijeenkomsten goed en voldoende vaak georganiseerd. De provincie ging soms ook het gesprek met belangenorganisaties aan. Het was de provincie die uiteindelijk de besluiten nam. Omwonenden hadden soms het gevoel dat de provincie het gesprek met een vaststaand plan aanging, zo bleek uit meerdere interviews. Hierdoor was het voor omwonenden vaak lastig om wijzigingen te bewerkstelligen. Datzelfde werd bij sommige huiskamergesprekken gevoeld; de provincie ging weliswaar het gesprek aan, maar bood feitelijk weinig. Bij de verdubbeling van de N381 tussen Oosterwolde en

⁴⁴ Dit werd ook al geconstateerd in een evaluatie die is uitgevoerd door de Universiteit van Twente. Zie: K. Tankink, Evaluatie van het participatieproces bij het project N381 Drachten – Drentse grens, eindrapport, University of Twente & provincie Fryslân, augustus 2017.
⁴⁵ Dienst Landelijk Gebied, Wolvega Zuid, projectvoorstel, 18 februari 2014.

Donkerbroek – het sluitstuk van de casus – was de bestuursstijl van de provincie weer consultatief.

Het provinciebestuur heeft ervoor gekozen om een gebiedsontwikkelingsproject op basis van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) naast de ruimtelijke procedure te zetten. De provincie heeft vanaf het begin de intentie gehad het gebiedsontwikkelingsproces rondom de N381 gezamenlijk met de burgers en andere belanghebbenden vorm te geven. De invloed van burgers is in dit gebiedsinrichtingsproces groter geweest dan bij het aanwijzen en inrichten van het tracé. Twee plaatselijk belangverenigingen hadden zitting in de Gebiedscommissie en konden meebeslissen over de invulling van het gebiedsinrichtingsplan. De Gebiedscommissie heeft voor de invulling van het inrichtingsplan gesprekken gevoerd met de plaatselijke belangen en dorpsbelangen. Voor individuele burgers was de gebiedscommissie niet erg zichtbaar, zo bleek uit interviews. De gebiedscommissie heeft zeker acht inloopmarkten georganiseerd om het inrichtingsplan verder in te vullen. Volgens de participatieladder is hier sprake van een samenwerkende stijl.

Tabel 2: bestuursstijlen provincie

Casus N381	Casus Wolvega-Zuid
Start project: open autoritair	Open autoritair
Na heropening MER tracé: consultatief	
Gebiedsinrichting: samenwerkend	
Verdubbeling Oosterwolde-Donkerbroek: consultatief	

In de casus Wolvega-Zuid heeft de provincie bewust voor een laag participatieniveau gekozen vanwege de tijdsdruk die door de initiatiefnemers werd ervaren. De bestuursstijl in deze casus is open autoritair. Er was een informatiebijeenkomst en een open dag. De provincie heeft omwonenden van informatie voorzien, maar zij heeft aan omwonenden geen gelegenheid gegeven ideeën naar voren te brengen. Doordat ervoor gekozen is om de benodigde gronden op vrijwillige basis te verwerven, hoefde geen inrichtingsplan te worden vastgesteld. Hierdoor konden omwonenden geen zienswijzen indienen.

5.4 Het moment waarop burgers worden betrokken

In deze paragraaf komt aan de orde hoe de provincie burgers bij grote ruimtelijke ingrepen heeft betrokken. Het is hier nodig de beide cases afzonderlijk te beschrijven. Eerst volgt de procedure in het kort en daarna gaan we in op de participatiemomenten in het proces. Vanwege de omvang van het project splitsen wij de beschrijving van de casus N381 in vier delen.

In dit rapport beschrijven wij in beide cases een aantal veelgebruikte participatievormen: informatiebijeenkomsten, inloopbijeenkomsten en inspraakbijeenkomsten. De definitie die de Noordelijke Rekenkamer voor elke vorm hiervoor gebruiken staat hieronder:

- Informatiebijeenkomst: een participatievorm waarin de provincie voornamelijk informatie over de plannen zendt naar de bezoekers. Voorbeelden zijn informatieavonden en -middagen.
- Inloopbijeenkomst: een participatievorm waarin de provincie behalve informatie verstrekt ook informatie ophaalt bij de bezoekers. Voorbeelden zijn informatiemarkten, inloopmarkten, informatiekramen, etc.
- Inspraakbijeenkomst: bijeenkomst in het kader van de wettelijke inspraakprocedure. De provincie licht de plannen toe en bezoekers kunnen zienswijzen indienen.

5.4.1 De vaststelling van het tracé van de N381

De aanpassing van de inrichting van de N381 kent een lange voorgeschiedenis. Beleidsmatig ligt de start voor het opstellen van infrastructurele plannen in het Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan (PVVP, 1999). In het PVVP is opgenomen dat de provinciale weg Drachten – Drentse grens (N381) de functie van stroomweg vervult en moet worden ingericht als autoweg met ongelijkvloerse aansluitingen. Er is in 2003 een tracé/m.e.r.-studie uitgevoerd om te komen tot het gewenste tracé. De provincie heeft op 8, 9 en 10 december 2003 bijeenkomsten met omwonenden gehouden over het voorkeurstacé van de N381. Begin 2004 heeft zij het tracé uitgewerkt op het niveau van een voorlopig voorontwerp (VVO). Wat betreft het voorlopig voorontwerp liep de provincie vooral op het middendeel (Donkerbroek – Oosterwolde) tegen grote problemen aan die lastig oplosbaar bleken. Hierdoor ontstond twijfel over de technische uitvoerbaarheid van het voorkeursalternatief uit 2004. Dat de provincie bewoners niet altijd tijdig bij de besluitvorming heeft betrokken, blijkt uit de discussie die ontstond over het aquaduct bij Donkerbroek.

In juli 2006 organiseerde de provincie een informatiebijeenkomst over de bestuurlijke voorkeur die zij had om het voorgenomen aquaduct bij Donkerbroek te vervangen door een 5 meter hoog viaduct. Over deze wijziging ontstond veel maatschappelijke onrust. In november 2006 waren er drie informatiebijeenkomsten over het voorlopig voorontwerp.⁴⁶ De bewoners uitten hun ongenoegen over de ontijdige communicatie. Het bleek dat het aquaduct in november 2005 was geschrapt, terwijl de provincie de bevolking daarover in de zomer 2006 had ingelicht. De uitkomst van de informatiebijeenkomst was dat de provincie het traject Donkerbroek-Oosterwolde-Noord opnieuw zou bekijken en voorlopig buiten de besluitvorming zou houden. Daarbij stonden alle opties weer open.⁴⁷ Samen met de bevolking en Dorpsbelang Donkerbroek wilde de projectgroep uiteindelijk tot een oplossing komen.⁴⁸

In Donkerbroek is eind 2006 een informatiecentrum N381 ingericht waarin belangstellenden terecht konden met vragen.⁴⁹ In november 2006 heeft de provincie bovendien zo'n 100

⁴⁶ Op 20, 22 en 23 november 2006.

⁴⁷ <https://donkerbroek.nl/nieuws/1864/>

⁴⁸ <https://donkerbroek.nl/nieuws/1866/>

⁴⁹ <https://donkerbroek.nl/nieuws/1854/>

huiskamergesprekken gevoerd met direct omwonenden. In die huiskamergesprekken konden direct omwonenden individuele problemen met de provincie bespreken.

5.4.2 Vaststelling van het tracé na heropening MER

Door de onrust over het tracé Donkerbroek – Oosterwolde hebben Provinciale Staten op 21 februari 2007 besloten de procedure voor het opstellen van een MER voor dit traject te heropenen. Dit leidde op 13 november 2007 tot het uitbrengen van de Startnotitie/MER N381 Donkerbroek – Oosterwolde en daaropvolgend de Projectnota/MER N381 Donkerbroek – Oosterwolde.

In het kader van de Startnotitie/MER heeft de provincie met aspectdeskundigen en de bevolking nagedacht over mogelijke tracés. Er zijn drie inloopbijeenkomsten over de nieuw te onderzoeken tracés georganiseerd.⁵⁰ Op de eerste bijeenkomst waren specifiek de agrariërs rondom het westelijke tracé uitgenodigd. Er werd gesproken over het aankopen en ruilen van gronden. Op de tweede bijeenkomst waren alle omwonenden uitgenodigd. De provincie vroeg aan de aanwezigen binnen het aangeduide zoekgebied tracéalternatieven in te tekenen en daarbij een onderbouwing te geven.⁵¹ De bedoeling van de provincie was de aangedragen tracéalternatieven mee te nemen in de heropende m.e.r.-procedure. Op de derde inloopbijeenkomst waren inwoners en (belangen)groeperingen uitgenodigd die direct invloed ondervonden van de te kiezen tracéalternatieven.⁵²

De stuurgroep N381 stelde op 8 april 2008 de Notitie Strategische aanpak N381 vast.⁵³ Op basis van de ingekomen zienswijzen op de Startnotitie MER N381 Donkerbroek – Oosterwolde en op advies van de commissie m.e.r.⁵⁴ heeft de provincie drie extra tracéalternatieven opgenomen in het MER. Het ging om de volgende tracéalternatieven:

- Het omleggen van de Opsterlânske Kompanjonsfeart op basis van het tracé ‘It kin ek oars’.
- Het bestaande tracé met een snelheidsbeperking (80 km/h) ter plaatse van het rijksmonument Ontwijk. Over het resterende deel van het tracé zou dan het ideaalprofiel worden toegepast.
- De W3 variant met een ‘silvaduct’ onder het bosgedeelte door. Dit alternatief doorsneed het smalle gedeelte van het bos.

In de Strategienotitie stond beschreven hoe en wanneer de provincie verschillende actoren zou betrekken. Voor de nieuwe tracéalternatieven benaderde zij dezelfde deskundigen als die de eerdere alternatieven hebben beoordeeld. Gemeenten, belangenorganisaties, bevolking en besluitvormers werden ‘meegenomen’ in het proces om te komen tot het definitieve MER. Nadat

⁵⁰ Op 23 januari, 12 maart en 21 november 2007.

⁵¹ De getekende tracéalternatieven konden ook nog later worden ingeleverd.

⁵² <https://donkerbroek.nl/nieuws/1954/>

⁵³ Stuurgroep N381, Notitie Strategische aanpak N381, Drachten – Drentse grens, 8 april 2008.

⁵⁴ Commissie m.e.r., Opwaardering N381 traject Donkerbroek – Oosterwolde, advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport, 20 maart 2008 / rapportnummer 2025-53.

de besluitvorming over het tracé zou hebben plaatsgevonden, zouden Gedeputeerde Staten een gebiedscommissie installeren die uitvoering van de gebiedsontwikkeling verder ter hand nam.

Om te komen tot het MER heeft overleg plaatsgevonden met belangenorganisaties en de bevolking. Er zijn in 2007 zes participatiemomenten georganiseerd. Onder leiding van een onafhankelijke procesbegeleider heeft de projectorganisatie N381 gesproken met de bevolking en belangenorganisaties in de vorm van zes werkateliers. De gesprekken gingen over de verschillende tracéalternatieven uit de startnotitie MER. Per tracé konden de deelnemers voordelen, nadelen, kansen en bedreigingen aangeven.

De uitkomsten van de zes sessies zijn per tracéalternatief in een SWOT-tabel⁵⁵ weergegeven. De projectorganisatie heeft na afloop van de SWOT-analyses een inloopbijeenkomst georganiseerd.⁵⁶ Het doel van deze bijeenkomst was om de totale bevolking te informeren over de resultaten van de SWOT-analyse en de manier waarop hiermee zou worden omgegaan.⁵⁷ Op 26 november 2008 sloot de projectorganisatie N381 de reeks inloopbijeenkomsten af met een bijeenkomst voor de bevolking van Donkerbroek over de totstandkoming van het MER.



Figuur 6: overzicht van de tracé-alternatieven.

In februari 2009 hebben Gedeputeerde Staten het Strategisch Communicatieplan N381 vastgesteld.⁵⁸ Het communicatieplan maakte voor het tracé Donkerbroek – Oosterwolde onderscheid in belanghebbenden en *key stakeholders*.⁵⁹ Zij moesten als eerste van alle partijen goed geïnformeerd zijn en worden meegenomen in het proces van vaststelling van het tracé. Op 24 juni 2009 hebben Provinciale Staten het tracébesluit genomen. Zij kozen voor de W1 variant, die met een wijde boog om het dorp en het wandelbos liep.

55 SWOT staat voor Strengths, Weaknesses, Opportunities en Threats.

56 Op 3 september 2008.

57 <https://donkerbroek.nl/nieuws/2041/>

58 Camerik Voortman communicatie- en pr-adviseurs, Strategisch Communicatieplan N381, Heerenveen, februari 2009.

59 Key stakeholders waren partijen die beschikten over zaken als grond, financiën, macht en/of invloed. Te denken valt aan agrariërs, Staatsbosbeheer, overheden, Dorpsbelang Donkerbroek, Sportvereniging Donkerbroek, maar ook belangenorganisaties als LTO, VVN, de ANWB, Natuur- en milieuorganisaties en plattelânprojecten. De key stakeholders kregen een bijzondere positie in de informatievoorziening. Vooral bij de key stakeholders moesten verrassingen worden voorkomen door een strakke regie op de communicatie met hun te voeren.

Tabel 3: participatiemomenten tracévaststelling

DATUM	Participatievorm	Inhoud participatie
23 januari 2007	Inloopbijeenkomst agrariërs	alternatieve tracés en het aankopen en ruilen van gronden.
12 maart 2007	Inloopbijeenkomst bewoners	Middendeel tussen Donkerbroek en Oosterwolde.
november van 2006	Huiskamergesprekken	Individuele vragen en problemen.
21 november 2007	Inloopbijeenkomst bewoners	Uitleg over hoe de provincie tot de tracévaststelling was gekomen.
2007	6 bijeenkomsten SWOT-analyses	Voordelen, nadelen, kansen en bedreigingen per tracé.
3 september 2008	Inloopbijeenkomst bewoners	Bespreken uitkomsten SWOT-analyses.
26 november 2008	Inloopbijeenkomst bewoners	Totstandkoming MER.

5.4.3 Vaststelling van het provinciaal inpassingsplan

Nadat het tracébesluit was genomen, moesten Provinciale Staten de aanleg van de N381 planologisch mogelijk maken. Op 14 augustus 2009 is de Landschappelijke Inpassingsvisie opgeleverd. De concept inpassingsvisie werd besproken met de natuur- en milieuorganisaties en er is een inloopbijeenkomst georganiseerd over deze landschappelijke inpassingsvisie.⁶⁰ De inloopbijeenkomst was volgens de provincie vooral bedoeld om de bevolking te informeren over het realisatiebesluit dat Provinciale Staten op 10 februari 2010 zouden vaststellen. De bezoekers konden hun ideeën inbrengen over de inpassing van de nieuwe weg in het landschap. In de oorspronkelijke plannen was sprake van een ongelijkvloerse kruising. De aanwezigen pleitten voor een verdiepte aanleg. De realisatie van een fietstunnel in 't Hoogezand was een belangrijk punt.⁶¹ De provincie heeft de landschappelijke inpassingsvisie⁶² vertaald in het provinciaal inpassingsplan.

Voor het vaststellen van het definitieve provinciaal inpassingsplan hebben de provincie en de gebiedscommissie N381 gezamenlijk het ontwerp-provinciaal inpassingsplan en het visie ontwerp-inrichtingsplan gebiedsontwikkeling gepresenteerd. In de procedure ter vaststelling van het provinciaal inpassingsplan⁶³ was vooral wettelijke inspraak aan de orde. Er werd ook de mogelijkheid geboden een reactie te geven op het voorontwerp-provinciaal inpassingsplan en de conceptnotitie reikwijdte en detailniveau voor het MER.^{64, 65} Ter ondersteuning van het wettelijke

⁶⁰ Op 18 november 2009.

⁶¹ <https://donkerbroek.nl/nieuws/2176/>

⁶² Samen met een aantal andere onderzoeken.

⁶³ Parallel aan het ontwerp-provinciaal inpassingsplan hebben het aanvullende MER en het ontwerpbesluit hogere geluidgrenswaarden ter inzage gelegen.

⁶⁴ Vastgesteld op 14 september 2010.

⁶⁵ Van deze reacties van burgers bleken er 27 betrekking te hebben op zaken waarvoor de Gebiedscommissie verantwoordelijk was. Deze 27 reacties zijn doorgestuurd naar de Gebiedscommissie met het verzoek ze mee te nemen bij het opstellen van het Inrichtingsplan (zie paragraaf 5.4.4).

inspraakmoment voor het provinciaal inpassingsplan organiseerde de provincie ook een bijeenkomst⁶⁶.

Tabel 4: participatiemomenten provinciaal inpassingsplan

DATUM	Participatievorm	Inhoud participatie
21 januari 2009	Inspraakavond	Terinzagelegging projectnota/MER N381 Donkerbroek – Oosterwolde.
18 november 2009	Inloopbijeenkomst bewoners	Landschappelijke Inpassingsvisie: vooral bevolking informeren over te nemen Realisatiebesluit van 10 februari 2010
24 mei t/m 4 juli 2011	Terinzagelegging	Ontwerp-provinciaal inpassingsplan.
15 juni 2011	Inloopbijeenkomst bewoners	Ontwerp-provinciaal inpassingsplan en het Visie Ontwerp Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling.
15 december 2011 en 9 februari 2012	Gesprekken met bewoners	Varianten tunnel bij de Duistereweg.

Provinciale Staten stelden het provinciaal inpassingsplan op 30 november 2011 vast.⁶⁷ Tegen het provinciaal inpassingsplan⁶⁸ hebben tien (rechts)personen beroep ingesteld bij de Raad van State. Deze deed op 31 oktober 2012 uitspraak. De Raad van State verklaarde het beroep van één appellant niet-ontvankelijk en verklaarde de overige beroepen ongegrond. Daarmee werd het provinciaal inpassingsplan onherroepelijk en kon de aanleg beginnen.

Gesprekken over ontwerp kruising Venekoten en tunnel Duistereweg

Aanvankelijk zou de N381 bij Oosterwolde-Zuid met een tunnel onder de N351 door gaan. In het ontwerp-provinciaal inpassingsplan was dit gewijzigd in een viaduct. Bij de vaststelling van het provinciaal inpassingsplan verzochten Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten om uit te gaan van de wenselijkheid van een verdiepte aanleg van de N381 als meerwaarde bij de aanbesteding. Hierover hebben gesprekken plaatsgevonden met de bewonerscommissie Oosterwolde-Zuid.⁶⁹ De bewoners zagen graag een verdiepte aanleg van de N381 in verband met het voorkomen van geluidshinder en een betere landschappelijke inpassing. De provincie heeft zes varianten voor de kruising onderzocht, waaronder een variant met een ovonde die de bewonerscommissie zelf had aangedragen. De bewonerscommissie wilde graag voor het einde van de beroepstermijn duidelijkheid over de mogelijkheden voor het ontwerp van de Venekoterkruising. Omdat de provincie geen verdiepte aanleg kon realiseren, heeft de bewonerscommissie een voorlopige

66 Op 15 juni 2011.

67 Provinciale Staten van Fryslân, Provinciaal inpassingsplan N381, 30 november 2011.

68 En het Besluit Hogere Grenswaarden.

69 Gesprekken met bewoners hebben plaatsgevonden op 15 december 2011 en 9 februari 2012.

voorziening gevraagd en heeft zij een bodemprocedure gestart.⁷⁰ De voorlopige voorziening werd afgewezen en in de bodemprocedure bleek de bewonerscommissie niet ontvankelijk te zijn. Provinciale Staten hebben desondanks middelen beschikbaar gesteld voor aanleg van de tunnel.

5.4.4 Gebiedsontwikkeling

De ontwikkeling van het provinciaal inpassingsplan kan niet los worden gezien van een project van gebiedsontwikkeling, waarbij ook het gebied rondom de weg is aangepakt. De provincie heeft in 2009 de wensen en kansen uit het gebied rondom de N381 in kaart gebracht. Hiervoor heeft zij de visies, rapporten en beleidsdocumenten voor het gebied rondom de N381 doorgenomen en samengevat in de startnota gebiedsontwikkeling N381.⁷¹ In deze startnota stond beschreven dat de provincie een proces zou volgen door een gebied te ontwikkelen, waarbij de aanleg van een weg onderdeel was van die ontwikkeling. De volgende punten waren de directe aanleiding voor de gebiedsontwikkeling:

- het verzachten (of wegnemen) van de negatieve effecten van de weg;
- het realiseren van wensen en ideeën vanuit de streek en van beleidsdoelstellingen op het gebied van landbouw, water, natuur, landschap en recreatie.

Door integrale gebiedsontwikkeling had de provincie de intentie om het gebied met ‘een plus achter te laten’, dat wilde zeggen leefbaarder en duurzamer. Uitgangspunt was dat het proces zou plaatsvinden op basis van een breed draagvlak in de streek (bottom up proces) en in een open communicatie met alle betrokkenen. In het kader van de gebiedsontwikkeling had de provincie in het najaar van 2008 al dialoogbijeenkomsten over de conceptresultaten van de projectnota/MER N381 Donkerbroek-Oosterwolde georganiseerd. Ook had zij ideeën en wensen uit de streek geïnventariseerd.

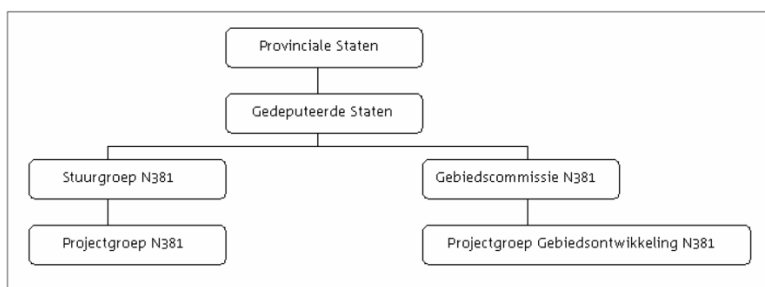
De gebiedscommissie N381

Voor de uitvoering van de gebiedsontwikkeling hebben Gedeputeerde Staten op 22 maart 2010 de gebiedscommissie N381 in het leven geroepen.⁷² De Gebiedscommissie kreeg de opdracht de uitvoering van de gebiedsontwikkeling N381 op zich te nemen door het opstellen van het Inrichtingsplan in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De projectgroep N381 verzorgde de ondersteuning. De Gebiedscommissie bestond naast de stuurgroep en de projectgroep N381, die verantwoordelijk was voor de ruimtelijke procedure en de uitvoering van het project (zie figuur 7).

⁷⁰ Respectievelijk op 17 februari en op 20 februari 2010.

⁷¹ Van 21 april 2009.

⁷² In de Wilg is opgenomen dat Gedeputeerde Staten besluiten tot toepassing van landinrichting en tevens zijn belast met de uitvoering ervan. Tevens is in de Wilg opgenomen dat Gedeputeerde Staten de hun toegekende bevoegdheden kunnen delegeren (zie kader) aan een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 81 van de Provinciewet of aan een ander orgaan.



Figuur 7: organisatie N381

De commissie had een onafhankelijk voorzitter.⁷³ De commissie bestond verder uit een brede vertegenwoordiging van bestuurders en belangengroeperingen uit de streek.⁷⁴ De inwoners van het plangebied waren vertegenwoordigd met twee afgevaardigden van de verenigingen plaatselijk belang. Hierdoor was geborgd dat burgers konden deelnemen aan de besluitvorming. De Gebiedscommissie is in oktober 2010 gestart met gesprekken met plaatselijke en dorpsbelangen en andere belanghebbenden om hun wensen in kaart te brengen. Er is vooral gesproken met de vijf dorpen die aan de weg grenzen: Appelscha, Donkerbroek, Ureterp, Wijnjewoude en Oosterwolde. De informatie uit deze gesprekken is gebruikt voor het opstellen van het Visie Ontwerp Inrichtingsplan.⁷⁵

De Gebiedscommissie stelde de visie Ontwerp Inrichtingsplan op 23 mei 2011 vast. Het lag in het voorjaar van 2011, tegelijk met het Ontwerp Provinciaal Inpassingsplan ter inzage. In het kader van deze inspraakprocedure heeft de provincie op 15 juni 2011 een inspraakbijeenkomst georganiseerd waarin belangstellenden met behulp van reactiekaarten hun visie op het Visie Ontwerp Inrichtingsplan konden geven. De inspraak heeft 37 reacties opgeleverd. De Gebiedscommissie heeft de reacties beoordeeld en op een aantal punten haar plan bijgesteld. Het Visie Ontwerp Inrichtingsplan vormde de basis voor het Ontwerp Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling dat op 3 april 2012 uitkwam. Het Ontwerp Inrichtingsplan lag in het voorjaar van 2012 gedurende zes weken ter inzage. Er kwamen 11 zienswijzen binnen. Met twee wijzigingen (zie paragraaf 5.6) heeft de Gebiedscommissie het Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling N381 op 17 april 2012 vastgesteld.

De verdere invulling van het Inrichtingsplan na vaststelling

Het Inrichtingsplan gebiedsontwikkeling N381 was schetsmatig van opzet. Na het vaststellen van het Inrichtingsplan heeft de Gebiedscommissie met het betreffende dorpsbelang of plaatselijk belang de schetsen verder uitgewerkt tot een (voorlopig) ontwerp. Direct betrokkenen, zoals

73 De Grondcommissie was de enige subcommissie van de Gebiedscommissie en hield zich bezig met het proces van grondverwerving en kavelruil ten behoeve van de gebiedsontwikkeling.

74 Namelijk een wethouder van de gemeente Opsterland en Ooststellingwerf, en een vertegenwoordiger van het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân, twee vertegenwoordigers van landschap, natuur, cultuurhistorie en archeologie, twee vertegenwoordigers van de landbouworganisaties, een vertegenwoordiger van de ANWB/VVN en een vertegenwoordiger van de Recron.

75 Gebiedscommissie N381, Inrichtingsplan, N381 Drachten – Drentse grens, 17 december 2012.

buurtverenigingen en bewoners, zijn in dit stadium ook betrokken bij de uitwerking. Daarna heeft de Gebiedscommissie acht inloopbijeenkomsten georganiseerd waarin zij een toelichting gaf op de details van de infrastructurele maatregelen per dorp of streek. Tabel 4 geeft een overzicht van deze bijeenkomsten. Tijdens de inloopbijeenkomsten konden bewoners en andere belanghebbenden hun inbreng leveren op de (voorlopige) ontwerpen. De inbreng van de omwonenden op deze inloopbijeenkomsten was zeer gevarieerd. Over het algemeen gingen de wensen van omwonenden om een nadere invullingen van de plannen en kleine aanpassingen van de schetsen waarmee directe hinder werd voorkomen.

Tabel 5: Inloopbijeenkomsten gebiedsontwikkeling

Inloopbijeenkomst Gebiedsontwikkeling	Datum	Aantal deelnemers
Frieschepalen	5 juni 2014	7
Wijnjewoude	10 juni 2014	23
Wijnjewoude dag 2	11 juni 2014	16
Selmien East	16 juni 2014	6
Wester-Es	19 juni 2014	10
Donkerbroek	1 juli 2014	8
Donkerbroek dag 2	2 juli 2014	13
Vaart Westzijde	27 nov 2014	6
<i>Totaal</i>		<i>89</i>

Uit diverse interviews komt naar voren dat de Gebiedscommissie buiten de inloopbijeenkomsten voor individuele burgers weinig zichtbaar was. Voor de geïnterviewde inwoners van het plangebied was het onduidelijk hoe ze zich voor de Gebiedscommissie hadden kunnen aanmelden. Ook bleek het voor deze inwoners moeilijk contact te leggen met de Gebiedscommissie. De inwoners die in de gebiedscommissie zaten, werden daardoor meer gezien als vertegenwoordigers van de provincie dan als representanten van de inwoners.

5.4.5 Baanverdubbeling Oosterwolde-Donkerbroek

De provincie is in 2014 gestart met de uitvoering van het project. Tijdens de uitvoering is de wens opgekomen om ook het traject tussen Donkerbroek en Oosterwolde te verdubbelen. In het coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda 2015 – 2019 is opgenomen dat de verdubbeling van de N381 tussen Donkerbroek en Oosterwolde als aanvullende opdracht werd toegevoegd aan het lopende project. Daarvoor moest de provincie een nieuwe ruimtelijke procedure doorlopen. Zij koos voor een omgevingsvergunning in afwijking van het provinciaal inpassingsplan (buitenplans afwijken).

Binnen het aanvullende project verdubbeling traject Donkerbroek – Oosterwolde heeft volgens de projectsecretaris weinig participatie plaatsgevonden. Een belangrijk deel van de participatie had al bij de vaststelling van het provinciaal inpassingsplan plaatsgevonden. De provincie Fryslân informeerde de omwonenden over de uitvoering van het project. De hoofdmoot van de

communicatie was gericht op informeren. Er zijn twee inloopbijeenkomsten georganiseerd.^{76, 77} Op beperkte schaal hebben burgers nog wensen kunnen aangeven. De bewoners uit het westelijk buitengebied wilden een verlening van de grondwallen aan weerszijden van de N381 (dit is ook gehonoreerd, zie paragraaf 5.6). Daarnaast heeft de provincie in de eerste helft 2016 met de direct betrokkenen huiskamergesprekken gevoerd.

De provincie Fryslân diende op 23 november 2016 bij de FUMO de aanvraag in voor een omgevingsvergunning⁷⁸ voor de verdubbeling van de N381 ter hoogte van Donkerbroek en Oosterwolde. Er hoefde geen MER te worden opgesteld. Tussen 6 februari en 20 maart 2017 heeft de ontwerpvergunning ter inzage gelegen. In het kader van de zienswijzeprocedure is geen inspraakbijeenkomst meer geweest. Tegen de ontwerpvergunning zijn 13 zienswijzen ontvangen. De FUMO verleende de omgevingsvergunning op 7 juni 2017.

5.4.6 Casus Wolvega-Zuid

Verschillende partijen ontwikkelden vanaf 2006 in het plangebied initiatieven. In de periode 2007-2009 hebben de provincie Fryslân, de gemeente Weststellingwerf, Wetterskip Fryslân en It Fryske Gea deze initiatieven gebundeld en vertaald in een integraal plan. Het Wetterskip had verplichtingen vastgelegd omdat in het gebied sprake is van Kaderrichtlijn Water-doelen, die het uiterlijk in 2015 moest realiseren. De gemeente Weststellingwerf had een deel van de regenwaterafvoer van Wolvega afgekoppeld van het gemengde riool. Er waren plannen om in het gebied een zuivering voor de regenwaterafvoer te realiseren. De gemeente wilde tevens dat het gebied een (grotere) recreatieve functie kreeg door het realiseren van een wandelroute tussen het dorp Wolvega en de beek De Linde. De provincie Fryslân, en It Fryske Gea wilden de als EHS begrensde percelen inrichten ten behoeve van natuur. Vanuit de diverse overheden bestond hierdoor de wens om snel tot realisatie van het plan te komen. Voor de uitvoering van het project heeft Dienst Landelijk Gebied (DLG)⁷⁹ eind 2009 een projectplan opgesteld genaamd 'Zicht op de Linde'. Op 14 september 2010 stemden Gedeputeerde Staten in met dit projectplan.

De provincie legde het door DLG opgestelde projectplan in de periode van 1 november – 13 december 2010 ter inzage. Op 10 november 2010 organiseerde zij een inspraakbijeenkomst voor belanghebbenden en stuurde het projectplan ter informatie aan Provinciale Staten. Er kwamen twee zienswijzen op het plan binnen. De twee ingediende zienswijzen zijn in januari 2011 voor advies aan de Landinrichtingscommissie Beekdal Linde – dat aan het gebied Wolvega-Zuid grensde – voorgelegd. De zienswijzen en het advies van de landinrichtingscommissie zijn in het projectteam besproken.

⁷⁶ Op 28 oktober 2015 en op 19 januari 2016.

⁷⁷ <https://donkerbroek.nl/nieuws/8496/>

⁷⁸ Gecombineerd met een watervergunning.

⁷⁹ Dienst Landelijk Gebied (DLG) was een Nederlands overheidsorgaan, vallend onder het ministerie van Economische Zaken.

In dezelfde periode bevroor de staatssecretaris de inzet van rijksmiddelen voor uitvoering van het meerjarenprogramma voor het landelijk gebied, waaronder de gereserveerde middelen voor het projectplan Wolvega-Zuid. De betrokken partijen zijn hiervan in het voorjaar van 2011 op de hoogte gesteld. Hierdoor kwam het project stil te liggen. De provincie heeft de indieners van de zienswijzen een brief gestuurd waarin zij de beantwoording tot nadere orde opschort. Omdat het project tijdelijk was komen stil te liggen, is het plan 'Zicht op de Linde' nooit vastgesteld.

Om het project weer vlot te trekken voerden Gedeputeerde Staten op 26 maart 2013 het project op als één van de Friese projecten voor middelen Robuuste EHS – 2013 uit het Lentakkoord van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.⁸⁰ In het oorspronkelijke plangebied waren inmiddels drie deelgebiedjes gerealiseerd.⁸¹ DLG stelde een vernieuwd projectvoorstel op met een nieuwe projectbegroting.⁸² Zij betrok hierbij de zienswijzen op het eerdere plan Zicht op de Linde.^{83, 84} Over deze zienswijzen zijn verschillende overwegingen gemaakt. Deze overwegingen hebben niet tot wijzigingen in het nieuwe projectvoorstel geleid.⁸⁵ Op 1 juli 2014 stemden Gedeputeerde Staten in met het nieuwe projectvoorstel.

Het projectvoorstel beschreef een projectorganisatie waarin Gedeputeerde Staten van Fryslân optraden als opdrachtgever. De provincie droeg het projectmanagement tot 1-1-2015 op aan DLG. In overleg met de provincie Fryslân is een projectleider van DLG benoemd. De projectleider was verantwoordelijk voor het verder oppakken van de planvorming, de grondverwerving, het zorgen voor afstemming met de betrokken partijen en de communicatie met de streek en de realisatie van de maatregelen. De projectleider formeerde een ambtelijk projectteam dat bestond uit vertegenwoordigers van de betrokken partijen. Er is geen stuurgroep in het leven geroepen. Naast het ambtelijke projectteam functioneerde een klankbord uit de streek. In verband met haar bekendheid met het gebied, haar betrokkenheid bij de planvorming voor de inrichting van de polder Reijm en haar ervaring werd voorgesteld om twee leden van de landinrichtingscommissie Beekdal Linde in de klankbordgroep te benoemen. Omdat DLG in maart 2015 werd opgeheven, is in de loop van 2014 het grootste deel van haar taken overgegaan naar de provincies.

80 Een zogeheten ICOON-project.

81 Dit betroffen de Blesbroggepolder, het Swattedieken en een gebiedje gelegen tussen de Linde en de Domeinenweg. De resterende opgave van het oorspronkelijke plan 'Zicht op de Linde' betrof een gebied van 91 hectare.

82 Dienst Landelijk Gebied, Wolvega Zuid, projectvoorstel, 18 februari 2014.

83 Ibid.

84 Brief GS Fryslân aan Dienst landelijk gebied, d.d. 5 juni 2014, betreft: Vaststelling en opdracht tot uitvoering projectvoorstel en -plan 'Wolvega Zuid – Zicht op de Linde'.

85 De zienswijzen en het advies over de EHS-begrenzing van het project Wolvega-Zuid waren inmiddels door de herijking van de EHS achterhaald. De herijkte EHS-begrenzing was in het nieuwe projectvoorstel van 18 februari 2014 inmiddels door Gedeputeerde Staten in ontwerp vastgesteld en had ter inzage gelegen. Tijdens deze terinzagelegging zijn geen zienswijzen ingediend met betrekking tot de EHS-begrenzing binnen het plangebied van Wolvega-Zuid. Provinciale Staten hebben de herijkte EHS-begrenzing in hun vergadering op 18 juni 2014 vastgesteld. De voorgestelde natuurgebieden van het project Wolvega-Zuid lagen nu binnen deze herijkte EHS-begrenzing. Bij de inrichting van natuurgebieden diende vernatting op de aangrenzende (landbouw)percelen te worden voorkomen. Dit zou gebeuren door het treffen van inrichtingsmaatregelen binnen (en zo nodig buiten) het natuurgebied. Deze inrichtingsmaatregelen zijn in overleg met de aangrenzende eigenaren uitgewerkt. Dit voorjaar hebben Gedeputeerde Staten het beleids- en toetsingskader voor de verkoop van grond ten behoeve van de EHS vastgesteld. Dit toetsingskader was volgens het projectteam – met inachtneming van overgangssituaties – toegepast.

De projectorganisatie werkte de plannen ondertussen verder uit. Zij kocht gronden op vrijwillige basis aan. Omdat er geen procedure in het kader van de Wilg is doorlopen, er geen provinciaal inpassingsplan is vastgesteld en de uitvoering van het project binnen het algemene bestemmingsplan buitengebied 2014 heeft plaatsgevonden, zijn er in deze casus weinig formele inspraakmomenten geweest.⁸⁶

Op 13 december 2016 heeft de projectorganisatie in het gemeentehuis van Weststellingwerf een openbare informatiebijeenkomst georganiseerd. De informatiebijeenkomst was op het moment dat de plannen voor Wolvega-Zuid waren uitgewerkt en de uitvoering op het punt stond te beginnen.^{87,88} De planvorming was toen achter de rug. Er waren geen werkelijke participatiemogelijkheden meer. De werkzaamheden zouden in februari 2017 starten en in de loop van 2017 worden uitgevoerd. Volgens de planning zouden de werkzaamheden in september 2017 afgerond moeten zijn, maar deze planning liep vertraging op. Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden heeft de projectorganisatie ook nog een open dag georganiseerd. Deze vond plaats op 7 oktober 2017.⁸⁹ Op 1 juni 2018 vond de oplevering van het project plaats.

5.5 Participatievormen

In de twee cases zijn verscheidene vormen van participatie aangetroffen. Tabel 6 geeft een overzicht van de participatievormen die de Noordelijke Rekenkamer heeft gevonden. In de tabel is een onderverdeling gemaakt in participatievormen die vooral zijn gericht op het informeren van burgers (informatie zenden), op het verkrijgen van informatie van burgers (informatie ophalen) en op het meebeslissen door burgers. De meeste participatievormen zijn gevonden bij de casus N381. Deze casus had ook het hoogste participatieniveau van beide. In veel gevallen valt de provincie terug op nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten en inloopmarkten. Hierin geeft zij informatie over de plannen en de uitvoering van het project. Vaak kunnen omwonenden ook ideeën indienen. Bijzondere vormen van participatie zijn het met belanghebbenden uitvoeren van een SWOT-analyse om te komen tot een tracékeuze, het gebruik van idee-kaarten om ideeën uit het publiek te krijgen, het voeren van huiskamergesprekken en het deelnemen aan een gebiedscommissie. Ook het aanbieden van een formulier zodat mensen ook na afloop van een inloopmarkt nog met ideeën kunnen komen is een oplossing om meer input van burgers te krijgen.

86 Formeel hebben omwonenden alleen kunnen inspreken op het Integraal plan 'Zicht op de Linde'. Omdat het project door het wegvallen van financiering vanuit het Rijk is komen stil te staan, hebben deze inspraakreacties niet doorgewerkt naar het integraal plan.

87 Van deze bijeenkomst is geen verslag gemaakt. Wel hebben verschillende kranten over de avond gepubliceerd. Friesch Dagblad, Aanleg begint, grote bergingsvijver ten zuiden van Wolvega, woensdag 14-12-2016, p. 25. Leeuwarder Courant, Ruim baan voor natuur bezuiden Wolvega, woensdag 14-12-2016, p. 25.

88 Het eerste bestek waarin het grootste deel van alle benodigde werken is opgenomen is op 19 december 2016 aanbesteed.

89 Ook van deze open dag is geen verslag gemaakt.

Tabel 6: aangetroffen participatievormen.

PARTICIPATIEVORM	Casus N381	Casus Wolvega-Zuid
Informereren	Informatiecentrum	Informatiebijeenkomst
	Informatiebijeenkomst	Open dag
	Nieuwsbrief	
	Informatie op een website	
	themamagazines	
Raadplegen	Wettelijke inspraak (zienswijzen)	Wettelijke inspraak (zienswijzen)
	Inspraakbijeenkomst wettelijke inspraak	Inspraakbijeenkomst wettelijke inspraak
	Informatiecentrum	
	Inloopbijeenkomst (b.v. met idee-kaarten)	
	SWOT-analyses	
	Gesprekken met plaatselijke belangen	
	Huiskamergesprekken	
	Schriftelijk indienen van ideeën	
Meebeslissen	Deelname aan Gebiedscommissie	

5.6 Doorwerking van participatie

Burgerparticipatie is alleen zinvol als de beslisser ook naar de inbreng van burgers luistert en deze bij de besluitvorming betreft. Er is te verwachten dat sommige van de inbreng van burgers doorwerkt in de plannen, maar luisteren wil niet altijd zeggen dat de burgers hun zin krijgen. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 5.4.6 heeft in de casus Wolvega-Zuid nauwelijks participatie plaatsgevonden. Wel heeft het oorspronkelijke inrichtingsplan ‘Zicht op de Linde’ twee zienswijzen opgeleverd. Door het stilleggen en daarna met een vernieuwd plan opstarten van het project hebben deze zienswijzen niet tot aanpassingen geleid. Verder heeft geen participatie plaatsgevonden waarin omwonenden ideeën kenbaar konden maken.

Bij de opwaardering van de N381 heeft participatie plaatsgevonden. Fundamentele argumenten over nut en noodzaak van het project – die de opwaardering van de N381 zelf ter discussie stellen – hebben niet tot heroverweging van het project als geheel geleid. Aangedragen ideeën voor wijzigingen *binnen* dat kader leidden wel regelmatig tot wijzigingen. Burgers hebben gedurende de besluitvorming op enkele momenten hun stempel weten te drukken. Zo hebben Provinciale Staten op 21 februari 2007 als gevolg van onvrede uit de omgeving besloten de procedure voor het opstellen van een MER te heropenen voor het deel van het traject tussen Donkerbroek en Oosterwolde. Dit leidde in de startnotitie MER tot zeven alternatieven.

Tijdens de inspraak op de startnotitie MER brachten omwonenden *nog* enkele alternatieven in. Naast zeven alternatieven uit de Startnotitie/MER N381 Donkerbroek - Oosterwolde, zijn op advies van de Commissie m.e.r. vier alternatieven uit de inspraak op de startnotitie meegenomen. In het MER zijn daardoor elf alternatieven beschreven en beoordeeld. Bij de voorbereiding van de

besluitvorming spraken deskundigen zich vooral uit voor alternatief W1, terwijl omwonenden verdeeld waren.⁹⁰ Provinciale Staten hebben na afweging van de adviezen en de inspraakreacties voor het tracé W1 gekozen. Het uiteindelijk gekozen tracé W1 is niet vanuit de inspraak aangedragen. De tracés die vanuit de inspraak zijn aangedragen hebben de zorgvuldigheid van de besluitvorming vergroot.

Nadat Provinciale Staten het tracé hebben vastgesteld, stelden zij het provinciaal inpassingsplan vast. Omwonenden hebben verschillende wensen voor aanpassingen aangedragen. Een groot deel van deze wensen had betrekking op de ruimtelijke kwaliteit, landschappelijke inpassing en duurzaamheid. De provincie heeft ten opzichte van het ontwerp-provinciaal inpassingsplan de volgende wijzigingen doorgevoerd:^{91, 92}

- Er is een betonnen onderdoorgang in de Bûtewei (Wijnjewoude) aangelegd in plaats van een onderdoorgang met een vlies.⁹³
- De N381 bij de ongelijkvloerse aansluiting Wijnjewoude is verdiept aangelegd. De Weinterp bleef hierbij op maaiveldniveau.
- Bij de ongelijkvloerse aansluiting Donkerbroek is de N381 verdiept aangelegd. 't West bleef hierbij op maaiveld.
- Er is een fietstunnel in 't Hoogezand aangelegd.
- Er is een ecologische brug bij de passage van de Tsjonger gerealiseerd.
- De provincie heeft een extra bedrag uitgetrokken voor de landschappelijke inpassing en om het thema duurzaamheid in het project verder uit te werken.

Na de vaststelling van het provinciaal inpassingsplan heeft de provincie gesprekken gevoerd met de bewonerscommissie over een verdiepte aanleg van de N381 bij de Venekoterweg Oosterwolde-Zuid. Zoals uit paragraaf 5.4.3 is gebleken, heeft dit ertoe geleid dat de weg hier inderdaad verdiept is aangelegd.

Burgers hebben invloed gehad op de besluitvorming over de gebiedsontwikkeling rond de N381. In de Gebiedscommissie zaten naast gemeentelijke bestuurders belangengroepen en vertegenwoordigers van dorpsbelangen. De Gebiedscommissie heeft voor het vaststellen van het Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling N381 overleg gevoerd met de plaatselijke en dorpsbelangen. Hierdoor hebben omwonenden op een getrapte manier invloed gehad op het Inrichtingsplan.

Naar aanleiding van de zienswijzen op het ontwerp-inrichtingsplan zijn twee wijzigingen doorgevoerd. Omwonenden verwachtten overlast van auto's bij de Vosseheer waar een kano op-

90 Provincie Fryslân, Nota voorkeursalternatief N381, trajectdeel Donkerbroek – Oosterwolde, 24 juni 2009.

91 Provinciale Staten van Fryslân, Provinciaal inpassingsplan N381, 30 november 2011.

92 Een aantal wensen van omwonenden is niet uitgevoerd. Het ging om een landbouwonderdoorgang in plaats van een huifkaronderdoorgang in de Mersken (Ureterp), het verplaatsen van de aansluiting Weinterp naar het verlengde van de Leidijk, een extra fietstunnel in het Drents-Friese Wold en een landbouwonderdoorgang in plaats van een fietsonderdoorgang in de Oude Willem/Tilgrupsweg (Appelscha).

93 Zo'n vlies bestaat uit plastic vellen die aan elkaar worden gelast.

en afstapplaats en een vissteiger waren gepland. Gedeputeerde Staten besloten om de inrichting van de Vosseheer aan te passen en de afsluiting van de parallelweg op te schuiven. Tevens realiseerden zij een parkeervoorziening. Een bewoner wilde het perceel tussen de bestaande en de nieuwe N381 bebost hebben in verband met lichthinder. Gedeputeerde Staten besloten deze beplanting te realiseren. Provinciale Staten hebben het Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling N381 met deze wijzigingen vastgesteld. Na het vaststellen van het Inrichtingsplan hebben inloopbijeenkomsten met bewoners plaatsgevonden om nadere invulling aan het plan te geven. De provincie wees de meeste ingebrachte punten af. Waar zij dat nog mogelijk en zinvol achtte, werd – meestal op detailpunten – gehoor gegeven aan de wensen van omwonenden.⁹⁴

Burgers hebben op beperkte schaal wensen kunnen aangeven over de baanverdubbeling Oosterwolde – Donkerbroek. De bewoners uit het westelijk buitengebied wilden dat de geplande grondwallen aan weerszijden van de N381 werden verlengd. Deze wens heeft de provincie gehonoreerd.

5.7 Terugkoppeling over de participatie

Een belangrijk uitgangspunt bij burgerparticipatie is dat de provincie burgers gedurende het participatietraject regelmatig informeert over wat er gebeurt met hun inbreng. Die inbreng van burgers dient dan schriftelijk te worden vastgelegd. De algemene indruk is dat het aantal inloopbijeenkomsten voldoende is geweest en dat hierin de wijzigingen van de plannen goed naar voren zijn gebracht. Op die inloopbijeenkomsten is steeds de actuele stand van zaken geschetst.

Verslaglegging over de participatiemomenten is nuttig om ervoor te zorgen dat de inbreng kan doorwerken in de plannen en de uitvoering. Tevens is verslaglegging van belang voor een transparante besluitvorming. Van zienswijzen in het kader van de wettelijke procedure maakte de provincie een reactienota met enerzijds de zienswijzen van burgers en anderzijds de reactie van de provincie waarom een zienswijze al dan niet was overgenomen. De provincie maakte van informatie- en inloopbijeenkomsten niet altijd een verslag. Uit interviews bleek dat omwonenden weinig terugkoppeling op hun inbreng ervaarden. Van de informatiebijeenkomst die in de casus Wolvega-Zuid is georganiseerd, heeft de provincie geen verslag kunnen leveren vanwege problemen met de toegang tot het voormalige DLG-archief.

94 Enkele voorbeelden hiervan zijn het aanpassen van het ontwerp van het kruispunt Zwetteweg – Kruisweg, waarbij het uitgangspunt het realiseren van een gelijkwaardige T-aansluiting is, een herbeoordeling van de rijcurves en draaicirkels gekeken van het vracht- en landbouwverkeer bij Ontwijk, een herbeoordeling van de waterhuishouding en het terugplaatsen van een bankje bij Kruising Herenweg – Schansmeerweg – Bovenweg, een trap naar het water voor ontwijk waaraan kano's te water kunnen worden gelaten en kan worden gevist, het verplaatsen van een bushalte en het behoud van een lindeboom.

5.8 Samenvatting

De provincie heeft in zowel de casus over de opwaardering van de N381 als de gebiedsontwikkeling Wolvega-Zuid aanvankelijk gekozen voor een betrekkelijk laag participatieniveau (het informeren van bewoners). Voor de casus Wolvega-Zuid heeft de provincie conform dit participatieniveau gehandeld. De provincie koos ervoor om de grondverwerving op vrijwillige basis te laten plaatsvinden waardoor zij geen Inrichtingsplan in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) hoefde vast te stellen. Hierdoor hoefde geen inspraakprocedure te worden doorlopen. Inspraak was mogelijk bij vaststelling van het Bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Weststellingwerf. In Wolvega heeft nauwelijks participatie heeft plaatsgevonden. Bij de casus N381 heeft de provincie een breed palet aan participatievormen gebruikt.

Het participatieniveau is bij de opwaardering van de N381 hoger uitgevallen dan de provincie aanvankelijk beoogde. Bij omwonenden bestond veel onvrede over het vervangen van een onderdoorgang door een viaduct bij Donkerbroek. De provincie heeft daarom gekozen de besluitvorming over het middendeel van de N381 over te doen. Voor het traject Oosterwolde – Donkerbroek opende zij het m.e.r.-traject opnieuw. De provincie heeft vanaf die tijd meer werk gemaakt van participatie. Op grond van een advies van de commissie m.e.r. heeft zij vier alternatieven uit de inspraakprocedure opgenomen in het MER. Bewoners hebben op verschillende momenten kunnen meespreken over de ligging van het tracé. Nadat het tracébesluit was genomen, moest het provinciaal inpassingsplan worden vastgesteld. In beide gevallen koos de provincie voor een consultieve bestuursstijl.

Naast het besluitvormingsproces over het provinciaal inpassingsplan doorliep de provincie een gebiedsinrichtingsproces op basis van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De gebiedscommissie bestond uit een brede vertegenwoordiging van regionale bestuurders en belangengroepen. Daarnaast namen twee afgevaardigden van dorpsbelangen deel aan de commissie. Omwonenden en belangengroepen hebben hierdoor kunnen meebeslissen over het Inrichtingsplan. De Gebiedscommissie heeft vooraf gesprekken gevoerd met verschillende dorpsbelangen en plaatselijk belangen. Na het vaststellen van het Inrichtingsplan heeft zij een reeks inloopbijeenkomsten voor omwonenden georganiseerd om de details verder in te vullen. In dit proces was sprake van een samenwerkende bestuursstijl. Het beleid kwam gezamenlijk tot stand en het besluit werd uiteindelijk gezamenlijk genomen.

In de casus Wolvega-Zuid hebben omwonenden geen invloed gehad op de plannen. In de casus N381 zijn wel aantoonbaar wijzigingen aangebracht in de plannen. Protesten van omwonenden leiden tot heropening van de besluitvorming over het tracé tussen Oosterwolde en Donkerbroek. Dit heeft niet tot een andere keuze voor het tracé geleid. De zienswijzen uit de inspraakprocedure over het de startnotitie MER hebben tot het afwegen van vier extra tracéalternatieven geleid. In

het provinciaal inpassingsplan is een aantal belangrijke wijzigingen in het ontwerp aangebracht naar aanleiding van het participatietraject. Zo heeft de provincie twee ongelijkvloerse kruisingen verdiept aangelegd en heeft zij een betonnen onderdoorgang, een fietstunnel en een ecologische brug over de Tsjonger gerealiseerd. Bij de verdubbeling van de N381 tussen Oosterwolde en Donkerbroek hebben omwonenden gevraagd om het verlengen van de geluidswallen langs de N381. Dit heeft de provincie gehonoreerd.

De Gebiedscommissie bestond voor een deel uit vertegenwoordigers van belangengroepen en bewoners. De Gebiedscommissie heeft overleg gevoerd met onder meer de dorps- en plaatselijke belangen. Hieruit is het Inrichtingsplan voortgekomen met daarin maatregelen voor onder meer wegverbeteringen, voorkoming van versnippering van landbouwgronden, natuurcompensatie, recreatieve voorzieningen en waterberging. Vervolgens hebben omwonenden op inloopavonden de details van het vastgestelde Inrichtingsplan verder kunnen invullen. Dit heeft tot enkele wijzigingen geleid.

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Reactie op conclusies

Wij herhalen de conclusies en geven vervolgens per conclusie cursief de bestuurlijke reactie.

De **hoofdconclusie** van het onderzoek luidt als volgt:

De provincie Fryslân geeft aan participatie belangrijk te vinden, maar heeft geen participatiebeleid vastgesteld. De afweging op welke manier burgers bij de besluitvorming worden betrokken, heeft daardoor een ad-hoc karakter. De provincie werd in de casus over de N381 overvallen door veel maatschappelijke weerstand waardoor een deel van de besluitvorming opnieuw moest. Uiteindelijk zijn bewoners in een vroeg stadium bij de besluitvorming betrokken en hebben zij over belangrijke zaken kunnen meepraten. In deze casus heeft participatie geleid tot het afwegen van meer tracé-alternatieven en een zorgvuldiger besluitvorming.

Participatie heeft op diverse plaatsen aantoonbaar geleid tot (soms aanzienlijke) aanpassingen van de plannen. Bij de gebiedsinrichting Wolvega-Zuid heeft de provincie gekozen bewoners zo min mogelijk te laten participeren. Zij heeft omwonenden geïnformeerd toen de plannen klaar waren. In deze casus heeft geen participatie plaatsgevonden en zijn geen veranderingen doorgevoerd.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven deze conclusie. De provincie heeft inderdaad nog geen participatiebeleid vastgesteld. Ten tijde van de benoemde projecten N381 en Wolvega-Zuid werd de participatiestrategie per project vormgegeven. Deze meer ad hoc participatie heeft echter wel, zoals ook geconcludeerd, tot aanzienlijke aanpassingen van plannen geleid. De keuze voor beperkte participatie in het project Wolvega-Zuid was een bewuste keuze. De redenen hiervoor liggen in het type project. In algemene zin kan gezegd worden dat gebiedsontwikkelingsprojecten redelijk ingekaderd liggen door opgaven vanuit verschillende overheden. Bovendien gaat het vaak om natuurontwikkeling binnen een reeds eerder begrenst EHS-gebied. De ruimte voor echte inbreng was dus beperkt.

De provincie is op dit moment bezig met de ontwikkeling van Participatiebeleid. De nieuwe omgevingswet vereist dit, maar de bedoeling is om dit beleid te ontwikkelen voor de volle breedte

van provinciaal beleid en opgaven. Het streven is dit, in ieder geval gedeeltelijk, met meerdere overheden gezamenlijk te formuleren.

Reactie op deelconclusies per deelvraag

1. Op welke manier zorgt de provincie er bij grote ruimtelijke ingrepen voor dat de relevante inwoners en maatschappelijke instellingen hun belangen aan de provincie kenbaar kunnen maken?

De provincie Fryslân heeft geen participatiebeleid. Het ontbreken van een beleid resulteert in een variatie aan aanpakken waarbij niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

De coalitieakkoorden van de provincie Fryslân onderstrepen het belang van participatie. In de coalitieakkoorden bleven bepaalde punten jarenlang als nieuw te ontwikkelen beleid actueel, waaronder het meedenken met het ontwikkelen van beleid. Gaandeweg zag de provincie vaker een rol voor burgers bij uitvoerende taken. Dit blijkt onder meer uit de introductie van het Recht op uitdaging. De in de coalitieakkoorden verwoorde wens om samen met burgers aan beleidsopgaven te werken heeft nauwelijks doorgewerkt in het ruimtelijk omgevingsbeleid. De provincie heeft het streven naar burgerparticipatie niet uitgewerkt naar concrete doelen. De provincie Fryslân heeft geen participatiebeleid. Geen generiek beleid, maar ook geen specifiek beleid voor het ruimtelijk domein. Het ontbreken van een vastgesteld beleid resulteert in een variatie in de aanpak waarbij niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven deze conclusie ten dele. De provincie heeft inderdaad nog geen participatiebeleid vastgesteld. In provinciale projecten wordt de participatiestrategie per project vormgegeven. Dit is wellicht ad-hoc van karakter, maar biedt ook maatwerk per project. De provincie is vanuit de Omgevingswet op dit moment bezig met de ontwikkeling van Participatiebeleid. De bedoeling is om dit breed op te pakken zodat het beleid bruikbaar is voor alle provinciale projecten en opgaven.

Echter, het ontbreken van participatiebeleid betekent niet dat de wens om met burgers door te werken nauwelijks doorwerkt in het ruimtelijk omgevingsbeleid. Wat het beleid betreft, heeft uitgebreide participatie plaatsgevonden rondom de totstandkoming van de Omgevingsvisie ('De Friese Aanpak'). Er is beleid geformuleerd om beter te reageren op maatschappelijke, ook ruimtelijke, initiatieven (de beleidsbrief Grote integrale maatschappelijke initiatieven). In de uitvoering worden burgers regelmatig betrokken, niet alleen bij de N381, maar ook bij gebiedsontwikkeling en andere infrastructuurprojecten. In de loop van 2021 zal burgers daarnaast de gelegenheid worden geboden digitaal te reageren op, discussiëren over en bijdragen aan (onder meer ruimtelijke) plannen via een digitaal participatieplatform.

2. Maakt de provincie een expliciete keuze voor een bepaald participatieniveau en in hoeverre wordt deze keuze onderbouwd?

De provincie Fryslân heeft in beide cases vooraf een bewuste keuze gemaakt voor de rol die burgers kregen in de besluitvorming. In één casus heeft de provincie die rol door maatschappelijke weerstand moeten bijstellen.

De provincie heeft ondanks het ontbreken van een participatiebeleid in beide cases een keuze gemaakt hoe omwonenden bij de besluitvorming zouden worden betrokken. In beide gevallen is in eerste instantie gekozen voor het informeren van de omwonenden. De provincie had het lage participatieniveau bij de opwaardering van de N381 verkeerd ingeschat.

Door maatschappelijke weerstand heeft de provincie de besluitvorming over het deel van de N381 tussen Donkerbroek en Oosterwolde over moeten doen, waarna zij meer werk van burgerparticipatie heeft gemaakt. Zij voerde gelijktijdig een gebiedsinrichtingsproject uit waarin de dorpsbelangenverenigingen en andere vertegenwoordigers uit het maatschappelijk konden meebeslissen over de plannen.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven deze conclusie.

3. Op welk moment van het besluitvormingsproces zijn inwoners en maatschappelijke instellingen betrokken: kunnen zij participeren over de wezenlijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit?

Nadat de opwaardering van het middendeel van de N381 werd overgedaan, zijn omwonenden vroegtijdig en intensief bij de besluitvorming betrokken. Zij konden wezenlijke invloed uitoefenen op de besluitvorming. In de casus Wolvega-Zuid was de invloed nihil. Naarmate het participatieniveau hoger is, worden omwonenden eerder bij de besluitvorming betrokken. In het project Wolvega-Zuid heeft de provincie burgers betrokken toen de plannen op het punt stonden in uitvoering te gaan waardoor zij geen invloed meer op de plannen hebben gehad. Bij de opwaardering van de N381 hebben burgers juist veel te zeggen gehad, ook over wezenlijke zaken. Vanaf het moment dat de provincie de besluitvorming over het middendeel van de N381 overdeed, woog zij de ideeën van omwonenden serieus mee in de besluitvorming. Bij de gebiedsinrichting hebben burgers vanaf het begin als lid van de gebiedscommissie meegedraaid en zo invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Bij de verdubbeling van het traject Donkerbroek – Oosterwolde konden burgers nog op beperkte schaal wensen aangeven. De meest gebruikte instrumenten waren de inloopavond, het deelnemen aan een gebiedscommissie en het huiskamergesprek. Een enkele keer werden creatieve participatievormen toegepast. Vermeldenswaardig is dat bij de N381 met verschillende doelgroepen – waaronder omwonenden – een SWOT-analyse is gemaakt die de provincie heeft betrokken bij de besluitvorming over de tracékeuze.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven de conclusie. Daarbij willen we toevoegen dat er aan het gebiedsontwikkelingsproject reeds veel keuzes en besluitvorming aan vooraf zijn gegaan. In dat

voortraject heeft participatie al een rol gehad. De beperkte participatie in het project Wolvega-Zuid was een bewuste keuze. In algemene zin kan gezegd worden dat gebiedsontwikkelingsprojecten redelijk ingekaderd liggen door opgaven vanuit verschillende overheden, waardoor de ruimte voor inbreng beperkt is. Bovendien gaat het vaak om natuurontwikkeling binnen een reeds eerder begrenst EHS-gebied. Verdergaande participatie zou in dat geval beperkte 'schijn' invloed hebben geboden, daarom is daarvan afgezien.

4. Welke inwoners en maatschappelijke instellingen participeren daadwerkelijk bij grote ruimtelijke ingrepen: in hoeverre vertegenwoordigen zij alle relevante waarden van ruimtelijke kwaliteit?

Bij de voorbereiding van de N381 is een veelheid aan belangenorganisaties betrokken die alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit besloegen. Dorpsverenigingen en plaatselijke belangenverenigingen waren voor de provincie de belangrijkste vertegenwoordigers van bewoners waarmee plannen werden besproken. Aan inloopbijeenkomsten en huiskamergesprekken konden alle omwonenden deelnemen.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat bijna 80 procent van de Friezen betrokken wil worden bij de besluitvorming over hun leefomgeving. Een meerderheid van hen spreekt een voorkeur uit voor een laag participatieniveau. Bijna twee op de drie respondenten heeft wel eens aan een participatietraject deelgenomen. Dit deden zij vooral vanwege ruimtelijke belangen.

Financieel eigenbelang en persoonlijke ontwikkeling speelden een kleine rol bij de overweging om te participeren. Vier op tien respondenten participeerden niet in de afgelopen drie jaar. De meerderheid hiervan participeerde niet omdat er geen ruimtelijke ontwikkelingen waren die daartoe noopten.

Uit de casestudies is gebleken dat bij de N381 participanten met een bedrijf of grond vertegenwoordigden dikwijls hun eigen economische belangen (gebruikswaarde). Bij boeren en grondbezitters lag het inbreuk maken op eigendomsrechten van grond gevoelig. De provincie heeft met hen specifieke inspraakbijeenkomsten en huiskamergesprekken gehouden waar zij overlegde hoe zij het ruilplan voor ogen hadden. Dorpsverenigingen en plaatselijke belangenverenigingen waren voor de provincie belangrijke organisaties die binnen structurele overlegsgremia optraden 'namens' de omwonenden. In de overige gevallen organiseerde de provincie vooral inloopbijeenkomsten. In principe kon iedereen aan deze inloopbijeenkomsten deelnemen en werden zij doorgaans goed bezocht. De provincie sprak verder met individuele personen in huiskamergesprekken.

Door het grote aantal participanten bij de casus N381 zijn alle belangrijke waarden van ruimtelijke kwaliteit naar voren gebracht. Veel omwonenden streefden directe hinderbeperking na, bijvoorbeeld door geluidshinder of uitstoot door auto's. Verder voerden zij vaak argumenten aan over landschappelijke inpassing, zoals voor het verdiept aanleggen van een weg of het al dan niet toepassen van geluidsschermen. Zaken als bescherming van cultuurhistorisch erfgoed en natuurwaarden kwamen regelmatig aan de orde en zijn van invloed geweest op de keuze van het tracé. Daarnaast vroegen burgers regelmatig aandacht voor praktische zaken zoals het vergroten

van de bereikbaarheid of de aanleg van een tunnel onder de weg. Bij de gebiedsontwikkeling Wolvega-Zuid heeft de provincie geen invloedsmogelijkheden aan omwonenden gegeven.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven de conclusie.

5. Verandert de samenstelling van de participanten gedurende de (opeenvolgende) besluitvormingsprocedure(s)? Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de waarden van ruimtelijke kwaliteit die worden ingebracht en de wezenlijkheid van de participatiemogelijkheden?

Bij de N381 is de samenstelling van de participanten niet wezenlijk veranderd. De provincie had gedurende de hele procedure aandacht voor de belangen van een brede groep burgers.

Deze vraag is zinvol te beantwoorden voor de N381. Aanvankelijk was er geen grote rol weggelegd voor omwonenden, maar de provincie heeft na heropening van de besluitvorming over het tracé Oosterwolde – Donkerbroek gedurende dit hele besluitvormingsproces aandacht gehad voor de belangen van een brede groep omwonenden en belangenbehartigers. De Noordelijke Rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat de samenstelling van de participanten gedurende de besluitvorming wezenlijk is veranderd.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven de conclusie.

6. Zijn er (groepen) participanten aan te wijzen die hun belangen beter kunnen behartigen dan andere groepen? Zo ja, welke ruimtelijke waarden prevaleren?

De provincie heeft alle burgers en belangenorganisaties ruimte gegeven hun belangen te behartigen. De provincie heeft extra participatiemomenten georganiseerd voor boeren en grondbezitters. Aan key stakeholders – personen en organisaties met directe belangen of macht – besteedde de provincie in de communicatie extra aandacht.

Bij de casus N381 hebben bevolking, een breed scala aan belangenorganisaties en overheden ruime gelegenheid gehad invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Verschillende doelgroepen werden soms op een verschillende manier benaderd. Bepaalde groepen kregen soms extra gelegenheid om hun belangen kenbaar te maken. Zij onderscheidde in haar communicatieplan key stakeholders; burgers en organisaties met bevoegdheden, grond of andere vormen van macht. De provincie heeft speciale aandacht gehad voor de belangen van boeren en grondbezitters. Met hen zijn afzonderlijke bijeenkomsten en gesprekken gevoerd.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven de conclusie dat de provincie in het project N381 verschillende doelgroepen op verschillende manieren heeft benaderd.

7. Zijn participerende burgers en maatschappelijke instellingen van mening dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen?

In het algemeen zijn Friezen redelijk tevreden over de manier waarop zij hun belangen naar voren kunnen brengen. In de provincie Fryslân worden de meeste burgers bereikt met inloop- en informatieavonden. Bij de casus N381 zijn ook participatievormen gebruikt waarvan burgers aangeven beter hun mening te kunnen geven. Deelnemers hadden ook bij deze vormen soms het gevoel dat de plannen al redelijk vast lagen. De provincie geeft onvoldoende terugkoppeling over wat er gebeurt met de inbreng van deelnemers.

Burgers die participeren vinden zelf dat zij redelijk tot goed hun standpunt naar voren kunnen brengen, ongeacht de participatievorm. De meeste mensen participeerden op informatie- en inspraakbijeenkomsten. De informatie- en inspraakbijeenkomst scoort een voldoende, maar mensen geven aan dat zij hun mening beter kunnen geven bij ontwerpatelier en huiskamergesprekken. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat tijdens de inloopbijeenkomsten en huiskamergesprekken plannen vaak al behoorlijk vast lagen. Het kostte omwonenden dikwijls moeite om alternatieven geaccepteerd te krijgen. Deelnemers aan de inloopavonden vonden dat de terugkoppeling tekort schoot. De provincie stuurde geen verslag aan de deelnemers en het bleef vaak onduidelijk wat er met de resultaten van de inloopavond gebeurde.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven de conclusie dat dit de perceptie van deelnemers was. Als provincie was onze invalshoek wel degelijk dat deelnemers op plannen nog inhoudelijke invloed konden uitoefenen. Dat houdt echter niet in dat elke suggestie of elk alternatief wordt overgenomen, al was het maar omdat deze bijvoorbeeld soms ook tegenstrijdig aan andere suggesties of technisch onuitvoerbaar zijn. Daarnaast hebben de ervaringen uit met name het traject N381 geleid tot versterkte provinciale inzet op participatie van de Friese bevolking in daaropvolgende grote infrastructurele projecten als De Centrale As, De Skieding, rondweg Lemmer, de N31 Harlingen en knooppunt Joure, waarbij de bevolking actief betrokken is geweest.

8. In hoeverre heeft burgerparticipatie geleid tot aantoonbare veranderingen in de vormgeving van de ruimtelijke ingreep en worden deze veranderingen volgens provincied medewerkers en participanten gezien als een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

In de casus N381 heeft participatie geleid tot het afwegen van meer tracéalternatieven en een zorgvuldiger besluitvorming. Participatie heeft op diverse plaatsen aantoonbaar geleid tot (soms aanzienlijke) aanpassingen van de plannen. Bij de gebiedsinrichting Wolvega-Zuid heeft geen participatie plaatsgevonden en zijn geen veranderingen doorgevoerd.

Argumenten over nut en noodzaak van het project – die de ruimtelijke ingreep zelf ter discussie stellen – waren kansloos en hebben niet tot heroverweging van het project geleid. Aangedragen ideeën voor wijzigingen binnen de plannen leidden wel regelmatig tot wijzigingen. De provincie/bestuurscommissie woog de inbreng van omwonenden doorgaans op een serieuze

manier mee in de plannen. Het verschil in doorwerking van wensen tussen de fasen van (informele) participatie en (formele) inspraak was opvallend. Het aandragen van ideeën kon het best gebeuren tijdens de (informele) participatiefase. Beslissers stonden dan meer open voor wijzigingen dan wanneer een ontwerpplan was vastgesteld en de plannen in de inspraakfase waren beland. In een ontwerpplan werden zo min mogelijk wijzigingen doorgevoerd.

Bij de casus N381 heeft de inbreng van omwonenden tot diverse wijzigingen geleid. Daar hebben bewoners onder meer weten te bewerkstelligen dat extra tracéalternatieven in het MER zijn meegenomen. Door participatie van omwonenden is een aantal grote en kleine wijzigingen in de infrastructuur en de inpassing daarvan gerealiseerd.

Bestuurlijke reactie: wij onderschrijven het eerste deel van de conclusie. De vraag ‘in hoeverre deze veranderingen, volgens provinciedewerkers en participanten, gezien worden als een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?’ blijft onbeantwoord.

Reactie op de aanbevelingen

Wij herhalen de aanbevelingen en geven vervolgens per aanbeveling cursief de bestuurlijke reactie.

Aanbeveling 1: vraag Gedeputeerde Staten dan wel de griffie een beleidskader voor burgerparticipatie voor te bereiden en stel dit vast.

Vanaf 2022 geldt vanwege de Omgevingswet voor veel ruimtelijke besluiten een participatieverplichting. Deze wet maakt burgerparticipatie bij een Omgevingsvisie, omgevingsplan, -programma en projectbesluit burgerparticipatie verplicht. Om participatie te borgen, acht de Noordelijke Rekenkamer het gewenst om de participatie planmatig aan te pakken. Provinciale Staten kunnen daartoe een beleidskader – bijvoorbeeld in de vorm van een nota burgerparticipatie – vaststellen. Provinciale Staten kunnen daarbij overwegen de nota burgerparticipatie niet alleen van toepassing te verklaren op ruimtelijke ingrepen, maar op al het provinciale beleid. In deze nota kunnen Provinciale Staten onder meer vastleggen dat Gedeputeerde Staten voor het begin van iedere ruimtelijke ingreep bewust vaststellen of het project geschikt is voor burgerparticipatie, welke de rol de burger in het besluitvormingsproces krijgt, wat de spelregels voor participatie zijn, hoe de uitvoering plaatsvindt en hoe de participatie wordt geëvalueerd en verantwoord. Vraag Gedeputeerde Staten periodiek over de uitvoering van de nota burgerparticipatie aan Provinciale Staten te rapporteren.

Bestuurlijke reactie: Wij onderschrijven deze aanbeveling en nemen hem over. De provincie is vanuit onder meer de Omgevingswet op dit moment bezig met de ontwikkeling van Participatiebeleid. De bedoeling is om dit breed op te pakken zodat het beleid bruikbaar is voor alle provinciale projecten en opgaven. Wij zullen als Gedeputeerde Staten, als deze nota is opgesteld en vastgesteld, periodiek over de uitvoering van de nota burgerparticipatie aan Provinciale Staten rapporteren.

Daarnaast vinden we overigens ook het uitbreiden van concrete participatiemogelijkheden minimaal even belangrijk en geven daar komend jaar onder meer invulling aan door Friese inwoners de gelegenheid te bieden in provinciale thema's en plannen te participeren via een digitaal participatieplatform.

Ten slotte zijn we in algemene zin (dus breder dan alleen infrastructurele projecten) samen met de Friese gemeenten en Friese bevolking begonnen met een traject van bestuurlijke/democratische vernieuwing dat ook zal bijdragen aan het vergroten van kansen voor burgers om betrokken te zijn bij en bij te dragen aan provinciaal beleid en uitvoering.

Aanbeveling 2: bewaak dat het beleidskader bepaalt dat:

- a) voor iedere ruimtelijke ingreep een stakeholdersanalyse wordt uitgevoerd;
- b) dat de vorm en intensiteit van de participatiemogelijkheden moeten aansluiten bij de participatiebehoefte van de stakeholders en de provincie;
- c) dat Gedeputeerde Staten de uitkomsten van de participatie terugkoppelen aan de participanten.

Het is belangrijk dat voorafgaand aan het participatieproces een stakeholdersanalyse wordt uitgevoerd. De omvang van deze stakeholdersanalyse dient in een goede verhouding te staan met de omvang van het project (proportionaliteit). Het participatieproces kan zich dan op een brede groep betrokkenen richten en het voorkomt dat groepen burgers over het hoofd worden gezien. Lokale bewonersgroepen kunnen een belangrijke rol spelen. Wanneer er geen lokale bewonersgroep actief is, is een extra inspanning nodig om individuele burgers te bereiken. Er dient speciale aandacht te zijn voor groepen burgers die minder tot participatie geneigd zijn. De provincie moeten hen stimuleren te participeren, bijvoorbeeld door hen uitdrukkelijk uit te nodigen en/of specifieke participatievormen in te zetten.

Nadat de stakeholders in beeld zijn, is het zinvol voorafgaand aan de ruimtelijke ingreep de participatiebehoefte van hun te bepalen, bijvoorbeeld door middel van gesprekken of een enquête. De bestuursstijl en de in te zetten participatievormen dienen afgestemd te zijn op de wensen van de provincie en de participatiebehoefte van de stakeholders. Een continue en zorgvuldige informatievoorziening aan burgers is belangrijk, ook na de planvormingsfase en in nieuwsluwe periodes. Dit voorkomt dat eerder opgebouwd draagvlak weer afbrokkelt. Leg de uitkomsten van de participatiebijeenkomsten vast. Koppel de uitkomsten van de participatiemomenten steeds terug aan de deelnemers.

Bestuurlijke reactie: Wij onderschrijven deze aanbevelingen in principe en nemen hem over in de uitwerking van ons participatiebeleid. Bij de tweede aanbeveling kan echter wel sprake zijn van interne tegenstrijdigheid: de participatiebehoeften van de bewoners en provincie kunnen uiteenlopen (bijvoorbeeld omdat er in de praktijk minder inhoudelijke ruimte is dan bewoners zouden wensen). Dit dilemma zullen we ook adresseren in ons te formuleren beleid en de praktijk.

Aanbeveling 3: vraag Gedeputeerde Staten het beleidskader burgerparticipatie periodiek te evalueren

De nota burgerparticipatie dient een actueel en levend document te blijven. Het is nuttig dat Gedeputeerde Staten deze nota periodiek evalueren en dat zij Provinciale Staten op de hoogte stellen van de inhoud van de evaluatie. Wanneer de resultaten van de evaluatie daartoe aanleiding geven, stellen Provinciale Staten de nota burgerparticipatie bij.

Bestuurlijke reactie: *Wij onderschrijven deze aanbeveling.*

Bronnen

Literatuur

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. In: Journal of the American Institute of Planners, pp.216-224.
- Camerik Voortman communicatie- en pr-adviseurs, Strategisch Communicatieplan N381, Heerenveen, februari 2009.
- Commissie m.e.r, Opwaardering N381 traject Donkerbroek – Oosterwolde, advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport, 20 maart 2008 / rapportnummer 2025-53.
- Dienst Landelijk Gebied, Wolvega Zuid, projectvoorstel, 18 februari 2014.
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (red). Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht, uitgeverij Lemma bv, p. 242-43.
- Gebiedscommissie N381, Inrichtingsplan, N381 Drachten – Drentse grens, 17 december 2012.
- Hooimeijer, P., Kroon, H. en Luttik, J., Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik, Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda, 2001.
- Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.
- Jong, P.O. de en Boedeltje, M. Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015 p.p. 117 – 133.
- Nationale Ombudsman, we gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, 17 september 2009, Den Haag.
- Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1999). De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders. Bussum, Coutinho.
- Wielen, P. van der, Vader, J., Burgerparticipatie in provinciaal landbouwbeleid, een beknopte inventarisatie naar de wijze waarop provincies burgers betrekken, Den Haag, LEI, 2011.
- Nationale Ombudsman, participatiewijzer, tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers, 2009, Den Haag.
- Provinciale Staten van Fryslân, Provinciaal inpassingsplan N381, 30 november 2011.
- Provinciale Staten van Fryslân, voorstel doegroep omgang provincie met externe initiatieven, d.d. 28-11-2018.
- Provincie Fryslân, Bestuursakkoord 2003-2007, Fryslân: investeren in kwaliteit, 29 april 2003.
- Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2007-2011, 2007.
- Provincie Fryslân, Nota voorkeursalternatief N381, trajectdeel Donkerbroek – Oosterwolde, 24 juni 2009.
- Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2011-2015, Nije enerzjy foar Fryslân, Jins dreamen no, jins skiednis skielk, 2011.
- Provincie Fryslân, Tussentijdse Evaluatie Streekplan Fryslân, Leeuwarden, 23 januari 2013.
- Provincie Fryslân, Structuurvisie 2014: Grutsk op 'e Romte, Leeuwarden, maart 2014.
- Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2015-2019, Mei elkenien, foar elkenien, 2015.
- Provincie Fryslân, Bestuursakkoord 2019-2023, Vernieuwen in vertrouwen, Geluk op 1, 2019.
- Provincie Fryslân, omgevingsvisie Fryslân 2019 - De romte diele, Leeuwarden, 23 september 2020.
- RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag.
- Seinstra, A. en Sietsma, H., Provincies van binnen en buiten, Nieuwegein, 2012.
- Stuurgroep N381, Notitie Strategische aanpak N381, Drachten – Drentse grens, 8 april 2008.
- Tankink, K., Evaluatie van het participatieproces bij het project N381 Drachten – Drentse grens, eindrapport, University of Twente & provincie Fryslân, augustus 2017.

Brieven

- Brief GS Fryslân aan Dienst landelijk gebied, d.d. 5 juni 2014, betreft: Vaststelling en opdracht tot uitvoering projectvoorstel en -plan 'Wolvega Zuid – Zicht op de Linde'.

Websites

- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>
- <https://donkerbroek.nl/nieuws/1854/>
- <https://donkerbroek.nl/nieuws/1864/>
- <https://donkerbroek.nl/nieuws/1866/>
- <https://donkerbroek.nl/nieuws/1954/>
- <https://donkerbroek.nl/nieuws/2041/>
- <https://donkerbroek.nl/nieuws/2176/>
- <https://donkerbroek.nl/nieuws/8496/>
- <https://ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies-test>

Kranten

- Friesch Dagblad, Aanleg begint, grote bergingsvijver ten zuiden van Wolvega, woensdag 14-12-2016, p. 25.
- Leeuwarder Courant, Ruim baan voor natuur bezuiden Wolvega, woensdag 14-12-2016, p. 25.

Gesprekken en interviews

Contactpersonen provincie

- | | |
|-------------|----------------------------|
| - A. Meijer | projectsecretaris N381 |
| - E. Smit | projectleider Wolvega-Zuid |

Interviews

- | | |
|--------------------|--------------------------------------|
| - T. van Dijk | Rijksuniversiteit Groningen |
| - A. de Jong | Bewonerscommissie Oosterwolde – Zuid |
| - M. Oosterveld | Omwonende N381 |
| - G. Sleifer | Dorpsbelang Donkerbroek |
| - J.W. van der Zon | Omwonende N381 |

Bijlage Ombudsnormen participatie

Heldere keuzen vooraf

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:
 - meebeslissen;
 - co-produceren;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - 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.

Constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking

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.

