

Participatie bij infrastructuur- projecten

Een verkennende studie naar de gerealiseerde
theoretische potentie van participatie bij
infrastructuurprojecten

Master thesis Environmental and Infrastructure Planning
Pieter van Zutphen
Maart 2019

Colofon

- Titel:** Participatie bij infrastructuurprojecten
- Subtitel:** Een verkennende studie naar de gerealiseerde theoretische potentie van participatie bij infrastructuurprojecten
- Auteur:** Pieter van Zutphen
pieterzutphenvan@hotmail.com / p.van.zutphen@student.rug.nl
Studentnummer: S2075067
- Opleiding:** Master Environmental and Infrastructure Planning
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen



Begeleiding:
Dr. T. (Tim) Busscher
t.busscher@rug.nl

Pagina's: 41

Woord vooraf

Voor u ligt mijn thesis met als titel:” Participatie bij infrastructuurprojecten”. Een verkennende studie naar de gerealiseerde theoretische potentie van participatie bij infrastructuurprojecten. Centraal in dit onderzoek staat de participatie bij het infrastructuurproject van de provinciale weg N356 beter bekend als “de Centrale As”. Deze thesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Environmental and Infrastructure Planning faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen. Ik heb dit proces als zeer leerzaam ervaren.

Samen met mijn thesisbegeleider, dr. T. (Tim) Busscher, heb ik het hele proces van deze thesis doorlopen. Gedurende dit proces heeft mijn thesisbegeleider via de gesprekken die wij over deze thesis hebben gevoerd ervoor gezorgd dat ik de juiste focus kon aanbrengen in mijn onderzoek. Door deze focus kon ik altijd weer verder met mijn onderzoek en zo is stap voor stap het eindresultaat ontstaan. Bij hem kon ik altijd terecht voor vragen en informatie zodat ik mijn weg kon vervolgen.

Langs deze weg wil ik dan ook graag mijn thesisbegeleider bedanken voor de fijne samenwerking en begeleiding tijdens het onderzoek en schrijven van deze thesis. Daarnaast wil ik alle geïnterviewden bedanken die hun medewerking hebben verleend aan mijn onderzoek. Hun input was essentieel voor het afronden van mijn onderzoek.

Tot slot wil ik graag mijn vrienden bedanken voor hun steun wanneer ik moeite had om de motivatie te vinden om door te gaan met mijn onderzoek. De opbeurende woorden hebben ervoor gezorgd voor het terugvinden van mijn motivatie. In het bijzonder wil ik mijn ouders, broer en zus bedanken. Hun bemoedigende woorden hebben mij door de moeilijke perioden tijdens deze thesis geholpen. Hiervoor ben ik ze zeer dankbaar.

Ik wens u veel leesplezier toe!
Pieter van Zutphen
Leeuwarden, 31 maart 2019

Inhoud

Colofon	2
Woord vooraf	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	7
1.3 Probleemstelling.....	7
1.4 Doel	8
1.5 Onderzoeksvragen.....	8
1.6 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	10
2.1 Van een technisch rationele naar een sociaal rationele planningsbenadering	10
2.2 Participatie	12
2.3 Doel van participatie	13
2.4 Participatie in relatie tot besluitvorming	14
2.5 Gradatie van participatie.....	16
2.6 Participatie technieken.....	18
2.7 Conceptueel model	22
Hoofdstuk 3: Methodologie	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Kwalitatief onderzoek.....	23
3.3 Case selectie	23
3.4 Manier van onderzoek	23
3.4.1 Literatuurstudie.....	24
3.4.2 Model	24
3.4.3 Interviews	25
3.5 Manier van data analyse	26
Hoofdstuk 4: Gegevens Centrale As	30
4.1 Ligging Centrale As	30
4.2 Project historie Centrale As.....	32
4.3 Randvoorwaarden Centrale As.....	33
4.4 Tracé Centrale As en stand van zaken.....	34
Hoofdstuk 5: Analyse.....	36
5.1 Inleiding	36

5.2 Besluitvorming en participatietechnieken	36
5.3 Doel Centrale As en doel participatie.....	38
5.4 Gerealiseerde gradatie van participatie bij de Centrale As.....	39
5.5 Overige interessante informatie	43
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen	45
6.1 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusie	45
6.1.1 Inleiding	45
6.1.2 Beantwoording deelvragen	45
6.1.3 Beantwoording hoofdvraag.....	47
6.2 Aanbevelingen.....	48
6.3 Reflectie.....	48
Literatuur.....	50

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

De traditionele technisch rationele planningsbenadering is niet meer toereikend voor de planning van infrastructuurprojecten. Deze planningsbenadering kenmerkt zich als een lineair technisch proces waarbij een dominante actor, meestal de overheid, in logische en elkaar opvolgende stappen naar een oplossing wordt gewerkt (van der Heijden, 1996; Lenferink et al., 2013). Echter stuit deze planningsbenadering op grote sociale en politieke weerstand (van der Heijden, 1996; Glasbergen en Driessen, 2005). Daarnaast zorgen milieu- en ruimteconflicten voor politieke en maatschappelijke discussies en actoren voelen zich betrokken bij dit soort discussies (de Roo, 2001). Burgers, bedrijven en belangenverenigingen willen betrokken worden bij infrastructuurprojecten (Glasbergen en Driessen, 2005) en eisen informatie en participatie bij infrastructuurprojecten (Heldt et al., 2016). Een interactieve vorm van planning is wenselijk waarbij planners met andere actoren in een coalitie samen werken om tot een oplossing van het probleem te komen (van der Heijden, 1996; Glasbergen en Driessen, 2005). In de jaren '90 van de vorige eeuw is er sprake van een communicatieve wending, waarbij de toenemende interactie tussen actoren, betrokken bij de planning van infrastructuur, wordt gefaciliteerd in een collaboratieve en communicatieve planningsbenadering. (Healey, 1997, 2003). Woltjer (2002) spreekt van een participatieve planningsbenadering waarbij actoren eerder en directer bij het planningsproces worden betrokken. Tevens is participatie een middel om publiek en overheid met elkaar te verbinden (Wilker et al., 2015) en omdat de sociale en politieke dynamiek aan verandering onderhevig is, een transitie van government naar governance te faciliteren (Lane, 2005).

Participatie van de belanghebbenden vanuit de omgeving neemt in de Nederlandse samenleving een steeds belangrijkere rol in. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft hiervoor het Platform Participatie in het leven geroepen. Via dit platform kunnen burgers, bedrijven en organisaties meedenken en meepraten over projecten van het ministerie. Enkele grote infrastructuurprojecten waarbij dit mogelijk is zijn de A15 Maasvlakte – Vaanplein en A67 Leenderheide – Zaarderheiken. A15 Maasvlakte – Vaanplein bevindt zich in de beroepfase tegen het trancesbesluit wijziging uit 2017 (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019) en op het project A67 Leenderheide – Zaarderheiken kan men een zienswijze indienen op de ontwerpstructuurvisie. Hiervoor heeft het projectteam ook informatieavonden georganiseerd (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019).

Arnstein (1969 p. 216) stelt dat “Het idee van (burger)participatie is een beetje hetzelfde als het eten van spinazie: niemand is tegen het principe want het is goed voor je”. Volgens Arnstein (1969) is participatie, in theorie, de hoeksteen van de democratie waarbij herverdeling van macht ervoor zorgt dat alle actoren kunnen bijdragen aan het planningsproces. Participatie onderscheidt zich vooral op het gebied van het verbeteren van het gebruik van (lokale) kennis (Laurian en Shaw, 2008; Innes en Booher, 2004; Woltjer, 2002; Beierle, 1998); toename van steun, legitimiteit, draagvlak en acceptatie van de genomen beslissingen (Enserink en Monnikhof, 2003; Innes en Booher, 2004; Woltjer, 2002; Beierle, 1998) en integratie van verschillende belangen en meningen (Luyet et al., 2012; Luyet et al., 2005). De gradatie, Wilcox spreekt van niveau, van participatie is door Wilcox (2003), Bruns (2003), Luyet et al. (2012) en Basco-Carrera et al. (2017) afgeleid uit de participatieladder van Arnstein. De gradatie van participatie is volgens Luyet et al. (2012) de

betrokkenheid van actoren bij het participatieproces. Verschillende participatietechnieken zijn door Luyet et al. (2012) en het International Association for Public Participation (IAP2, 2003) gekoppeld aan de gradatie zodat per participatietechniek de betrokkenheid van actoren kan worden weergegeven. Wilker et al. (2015) stellen dat deze gradatie van participatie de (theoretische) potentie van participatie weergeeft wanneer deze gekoppeld worden aan verschillende participatietechnieken. Interessant is in hoeverre deze potentie van participatie wordt behaald in de praktijk wanneer bepaalde participatietechnieken worden ingezet.

De besluiten van infrastructuurprojecten wil men op een weloverwogen manier nemen. Bij grote verdeeldheid onder de actoren die betrokken zijn bij deze projecten, kan dit leiden tot langdurige en stroperige procedures (Arts, 2007). Hichemöller (1993) stelt dat infrastructuurvraagstukken onderhevig zijn aan sociale constructies. Dit leidt tot interactie tussen betrokken actoren tijdens verschillende besluitvormingsronden om de probleemdefinitie en oplossingsrichtingen te beïnvloeden (Bax, 2006). Dit is een dynamisch proces die volgens Duin et al. (2016) onder te verdelen is in formele en informele dynamiek. Deze dynamiek kan, door de interactie van de betrokken actoren, per besluitvormingsronde verschillen. De informele dynamiek kenmerkt zich in sociale acceptatie en het creëren van draagvlak en is gebaseerd op lokale kennis en ervaringsdeskundigheid. Dit komt overeen met de doelen van participatie (Duin et al., 2016).

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het inzicht tracht te bieden in de betrokkenheid van actoren door middel van participatie bij groot infrastructuurproject. Met deze inzichten kan worden gekeken of participatie toereikend is om aan de verwachtingen van deze actoren te voldoen. Actoren zoals burgers, bedrijven en milieuorganisaties, zijn hier gebaat bij omdat dit hen helpt de werking van participatie bij infrastructuurprojecten beter te doorgronden.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat dit onderzoek tracht bij te dragen aan de inzichten van het gebruik van participatie bij de ontwikkeling van infrastructuurprojecten. Relevant hierbij is hoe de theoretische potentie van participatie zich verhoudt tot de gerealiseerde participatie. Om deze inzichten te verkrijgen, dient eerst het onderwerp participatie theoretisch uiteengezet te worden. Deze theoretische uiteenzetting dient als uitgangspunt om de empirie te verkennen om tot deze inzichten van participatie bij infrastructuurprojecten te komen. Dit vraagstuk raakt een aantal thema's van de planning van infrastructuur zoals, participatie, besluitvorming en de betrokkenheid van actoren bij de planning van infrastructuur.

1.3 Probleemstelling

Burgers, bedrijven en belangenverenigingen voelen zich betrokken bij de discussies rondom milieu en ruimte conflicten en eisen informatie en betrokkenheid bij de besluitvorming van infrastructuurprojecten. Participatie heeft de (theoretische) potentie om deze betrokkenheid te realiseren.

Stakeholderbetrokkenheid was ook een van de essentiële onderdelen van het project de Centrale As. Dit is een infrastructuurproject in de provincie Friesland. Het betreft een nieuwe verbinding tussen Dokkum en de N31 en heeft als doel om de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid in het gebied te verbeteren (Projectbureau de Centrale As

(2005; 2012). Tijdens de ontwikkeling van de Centrale As is er gebruik gemaakt van participatie. De Centrale As is een project dat lang in ontwikkeling is geweest. Vanaf begin jaren '90 van de vorige eeuw is er al sprake van een verbinding om Noordoost Friesland beter te ontsluiten (Provincie Fryslân, 2010). De transitie van een technisch rationele planningsbenadering naar een sociaal rationele planningsbenadering is tijdens het project duidelijk merkbaar. Met name actoren vanuit milieu- en landschapsorganisaties komen op voor de belangen waarvoor ze staan en eisen informatie en betrokkenheid bij het project (Leeuwarder Courant, 2011). Tijdens de besluitvorming heeft het projectbureau van de Centrale As gebruik gemaakt van participatie om actoren hierin tegemoet te komen.

Volgens Woltjer (2002) zien planner in Nederland participatie als een manier om extra data voor het project te verzamelen en het verkrijgen van draagvlak voor het project in plaats dat participanten zelf de beslissingen nemen. Bickerstaff en Walker (2005) stellen dat nieuwe participatieve toepassingen onderdeel zijn van de management benadering van de politiek in plaats van middelen voor democratisering of het verschuiven van macht bij het planningsproces. Het bereiken van democratisering of het verschuiven van macht bij het planningsproces door middel van participatie kan alleen worden bereikt als institutionele en politieke processen veranderen. Wanneer dit niet gebeurt zal de impact van participatie op de democratisering van het planningsproces of het verschuiven van macht minimaal zijn. Hierdoor wordt in veel gevallen de theoretische potentie (vaak) niet benut. Er kan meer dan er mogelijk is. Het is onduidelijk in hoeverre de theoretische potentie van participatie wordt behaald bij de inzet van participatie bij infrastructuurprojecten en welke plek participatie bij de dynamiek in de verschillende besluitvormingsfasen inneemt.

1.4 Doel

Dit onderzoek naar het gebruik van participatie bij infrastructuurprojecten biedt inzichten in het participatieproces bij infrastructuurprojecten en tracht te verklaren waarom er sprake is van een verschil tussen de potentie van participatie en de gerealiseerde participatie.

1.5 Onderzoeksvragen

Uit bovenstaande probleemstelling en doel kan de volgende hoofdvraag gesteld worden:

“Hoe kan een verschil tussen de theoretische potentie van participatie en de gerealiseerde participatie bij de ontwikkeling van een infrastructuurproject worden verklaard?”

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

DV 1: Welke verschillende gradaties van participatie zijn er te onderscheiden?

DV 2: Met welk doel wordt participatie ingezet bij het ontwikkelen van een infrastructuurproject?

DV 3: Welke rol neemt participatie in bij het besluitvormingsproces?

DV 4: In hoeverre is de theoretische potentie van participatie gerealiseerd in het participatieproces bij een infrastructuurproject?

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het theoretische kader en het conceptuele model uiteengezet. De verantwoording welke methode is gekozen voor dataverzameling en op welke manier deze is geanalyseerd, wordt in hoofdstuk drie beschreven. De case die tijdens deze thesis is gebruikt wordt in hoofdstuk vier geïntroduceerd. De uitkomsten van het onderzoek worden

gepresenteerd in de analyse, hoofdstuk vijf. Tot slot worden de hoofd- en deelvragen beantwoord in hoofdstuk zes. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan en tot slot wordt er een reflectie gegeven.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

2.1 Van een technisch rationele naar een sociaal rationele planningsbenadering

De planning van infrastructuur kan van oudsher gezien worden als een lineair en technisch proces waarbij in logische en elkaar opvolgende stappen naar een uiteindelijke oplossing wordt gewerkt. Van der Heijden (1996) stelt dat de klassieke infrastructuur planningsbenadering technisch rationeel van aard is. Dit komt door de technische achtergrond van ingenieurs die sterk vertegenwoordigd zijn bij de planning van infrastructuur. De Roo (2001) stelt dat milieu en ruimte conflicten onderwerp zijn van politieke en maatschappelijke (sociale) discussies. Actoren voelen zich betrokken bij dergelijke conflicten. Door deze betrokkenheid wordt de aanpak van dergelijke conflicten er niet makkelijker op. Burgers en belangenverenigingen worden steeds kritischer op het besluitvormingsproces bij de planning van infrastructuurprojecten (van der Heijden, 1996). Glasbergen en Driessen (2005) stellen dat burgers, bedrijven en belangenverenigingen willen worden geraadpleegd over de oplossingsrichting met betrekking tot problemen bij infrastructuurprojecten. Heldt et al. (2016) zien Duitsland eenzelfde trend. Burgers eisen informatie en participatie bij het besluitvormingsproces en de implementatie van infrastructuurprojecten want zonder de steun van de burgers is er geen sprake van acceptatie van de projecten. Hierdoor is de technisch rationele planningsbenadering, zoals in de twintigste eeuw werd gehanteerd, niet meer toereikend voor de planning van infrastructuurprojecten. Deze traditionele planningsbenadering stuit op grote sociale en politieke weerstand omdat deze benadering de impact op het gebied van veiligheid en omgeving als secundair belang beschouwt. De technisch rationele planningsbenadering focust zich alleen op de economische belangen van een infrastructuurproject. Heeres et al. (2012) beschrijft dat een combinatie tussen de traditionele technisch rationele planningsbenadering en de breder wordende sociale en politieke dynamiek ervoor zorgen dat infrastructuurplanning complexer is geworden. Dit heeft tot gevolg dat de kwaliteit van infrastructuurplannen onder druk komt te staan omdat deze plannen sociaal en politiek gezien niet breed worden gedragen (Glasbergen en Driessen, 2005). Arts (2007) stelt dat er, maatschappelijk gezien, grote belangen mee spelen in de planning van infrastructuur. Zo heeft het fysieke karakter van infrastructuur invloed op de verandering in sociale en omgevingskenmerken van de omgeving. Daarnaast verandert de rol van de Rijksoverheid bij de ontwikkeling van infrastructuurprojecten. De terugtrekkende Rijksoverheid geeft steeds meer macht uit handen door deregulering, decentralisatie en privatisering (van der Heijden 1996). Volgens Arts (2007) zijn hier een viertal ontwikkelingen de oorzaak van: 1) betere samenwerking binnen de Rijksoverheid, (2) decentralisatie en betere samenwerking met regionale en lokale overheden, (3) versterking van de inschakeling van marktpartijen en (4) versterking van de participatie van burgers en andere belanghebbenden.

De afgelopen decennia is er sprake van een toename van interesse voor participatie bij planning (Buchy and Hoverman, 2000; Buchecker et al., 2003; en Luyet et al., 2012). Maloir et al. (2011) onderschrijft de laatste (4) van Arts (2007) dat een mondiger wordende burger voor meer betrokkenheid bij infrastructuurprojecten zorgt. Van der Heijden (1996) stelt dat de technisch rationele benadering niet gelijk is aan de sociale en politieke rationaliteit. Het is belangrijk voor de beleidsbepalers om ruimte te laten voor samenwerking. Zowel Arts (2007) als Glasbergen en Driessen (2005) concluderen dat infrastructuurplanning niet meer alleen een domein is voor de planners. De planners zijn een

onderdeel van een dynamisch proces waarbij door nieuw verkregen informatie en veranderingen van de maatschappij de arena van een infrastructuurproject kan veranderen. Hierdoor moeten de betrokken actoren altijd met elkaar blijven communiceren en overleggen over de probleemdefinitie en oplossingsrichting van een infrastructuurproject. Planners kunnen deze ruimte benutten door actoren eerder te betrekken bij het planningsproces. Hierdoor vergroot men de scope van het infrastructuurproject en signaleert men eerder problemen die mogelijk verder in het proces voorkomen (Arts, 2007).

De veranderende sociale dynamiek zorgt voor een verschuiving naar een interactieve en meer communicatieve manier van plannen. Healey (1992) stelt dat de communicatieve wending in de jaren '90 van de vorige eeuw ertoe heeft geleid tot een collaboratieve planningsbenadering waarbij mensen en organisaties betrokken bij de planning van infrastructuurprojecten communiceren doormiddel van de sociale relaties die elkaar verbinden waarbij deze sociale relaties uiteindelijk voor consensus moet zorgen. Volgens Hrelja et al. (2016) en Maginn (2007) zijn het begrijpen van elkaars motivatie, wederzijds respect, vertrouwen en betrokkenheid belangrijke waarden om deze consensus te bereiken. De rol van de planner in dit proces is het verschil in informatie en middelen tussen de actoren te overwinnen (Healey, 1992). Glasbergen en Driessen (2005) spreken van een interactieve planningsbenadering die gedefinieerd kan worden als: "een stijl van beleidsvorming waarin een verscheidenheid aan methoden van communicatie en procesondersteuning worden gemobiliseerd om een pluriforme groep te dienen die belanghebbenden betrekken bij een beleidsnetwerk in hun pogingen om consensus te bereiken over een aanpak van een project" (Glasbergen en Driessen, 2005; pag. 265). Dit leidt tot verschillende rondes van raadplegen en overleg met betrokken actoren waarbij een weloverwogen plan, waar iedereen achter staat, het einddoel is. Glasbergen en Driessen (2005) stellen dat interactieve vormen van planning helpen bij het creëren van consensus tussen de verschillende betrokken actoren. Hierdoor wordt een infrastructuurproject breed gedragen. Glasbergen en Driessen (2005) concluderen dat elk infrastructuurproject zijn eigen bestuurlijke en sociale context heeft. De verschuiving in de benadering van infrastructuurprojecten heeft de volgende kenmerken: (1) Infrastructuurprojecten worden beheerd door een organisatie die zichzelf ziet als de eigenaar van een breed gedefinieerd en op de omgeving georiënteerd probleem. Deze organisatie hoeft niet per se de overheid te zijn. (2) De betrokkenheid van Rijkswaterstaat is gebaseerd op haar expertise en op een onderdeel van het probleem. Rijkswaterstaat hoeft niet per definitie de trekker van het project te zijn. (3) Het project is breed gedefinieerd. Er gaat ook aandacht uit naar andere sectoren zoals milieu, ecologie en ruimte. (4) Het projectmanagement is een open proces waar oplossingsrichtingen en probleemdefinities door meerdere actoren worden bepaald. Tot slot (5) kennis uit de omgeving wordt beschouwd als waardevolle kennis (kennis van gebruikers) en vormt samen met de technische kennis een sterk en draagbaar geheel. Hiervoor is communicatie heel belangrijk. Bij interactieve planning werken de technische planners samen met de andere belanghebbenden van een infrastructuurproject. Hierbij zijn de technische planners niet de oplossers, maar een onderdeel van een coalitie om het probleem op te lossen. Woltjer (2002) spreekt van participatieve planning waarbij actoren betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Hierbij is het van belang dat actoren directer en eerder bij het besluitvormingsproces worden betrokken dan men gewend is bij de klassieke, technisch rationele, planningsbenadering (Woltjer, 2002). De belangrijkste kenmerken van een participatieve planningsbenadering zijn volgens Woltjer (2002): het vergroten van de steun en acceptatie van het project, het versterken van de kennis en het

faciliteren van innovatieve ideeën en het benaderen van betere doelen, resultaten en beslissingen. Allmendinger en Haughton (2011) stellen als kanttekening bij planningsbenaderingen gericht op het vormen van consensus echter dat complexe problemen worden gemaskeerd of verplaatst naar andere arena's om de redenen dat de problemen dusdanig complex zijn dat consensusvorming niet mogelijk is. Hierbij moet worden gedacht aan de juridische arena waarbij actoren met veel financiële middelen en deskundige ondersteuning in het voordeel zijn (Allmendinger et al., 2012).

2.2 Participatie

De definitie van participatie (z.d.) is volgens de Dikke van Dale: 1, het participeren ≈ deelneming. 2, sociologie deelneming aan (delen van) het maatschappelijk leven, bijvoorbeeld: sociale participatie betrokkenheid bij de maatschappij door middel van werk, sport, buurtactiviteiten, lidmaatschap van verenigingen, vrijwilligerswerk, mantelzorg e.d. (participatie, z.d.). Participatie is overal in de maatschappij te vinden. Van de medische wereld tot aan het schoolwezen. Zo ook binnen de planologie (Woltjer, 2002; Wilcox, 2003; Richards et al., 2004; Luyet et al., 2012). De Wereldbank (1996) definieert participatie als volgt: "een proces waarbij actoren invloed uitoefenen en controle hebben over ontwikkelingsinitiatieven, beslissingen en middelen die hen [de actoren] beïnvloeden" (Wereldbank, 1996, p. xi). Rifkin en Kangere (2002) stellen dat participatie meer een proces is dan een uitkomst en hierdoor moeilijk kwantificeerbaar is. Er is geen algemeen geaccepteerd conceptueel raamwerk over participatie welke geprojecteerd kan worden op het betreffende probleem (Rifkin en Kangere, 2002). Deze master thesis focust zich op participatie bij de planning infrastructuurprojecten en gebruikt de participatieladder van Arnstein om tot een conceptueel raamwerk te komen. Arnstein (1969 p. 216) stelt dat: "Het idee van burgerparticipatie is een beetje hetzelfde als het eten van spinazie: niemand is tegen het principe want het is goed voor je". Dit komt overeen met Rifkin en Kangere (2002) die concluderen dat het participatieproces door de participanten als potentieel positief wordt ervaren. Het succes van participatie staat of valt met het feit dat degene die deelnemen aan het participatieproces ook het gevoel hebben dat ze bijdragen aan het uiteindelijke resultaat van het project. Arnstein (1969) stelt dat er een belangrijk verschil is tussen het lege proces van participatie en het hebben van macht wat nodig is om de uitkomst van het proces te beïnvloeden. Wanneer er geen sprake is van herverdeling van macht, is het participatieproces een leeg en frustrerend proces voor de actoren zonder macht terwijl de actoren met macht kunnen stellen dat alle partijen bij het proces betrokken zijn. Om te duiden in welke mate er sprake is van participatie of non-participatie, heeft Arnstein (1969) de ladder van participatie ontwikkeld waarbij van laag naar hoog de mate van macht van de betrokken actoren toeneemt met betrekking tot het eindresultaat.

Een trend binnen de planning van infrastructuur is dat planners, sinds de communicatieve wending van planning begin jaren '90, in toenemende mate een participatieve planningsmethode zijn gaan hanteren (Woltjer, 2002). Participatieve planning wordt in Nederland vooral als hulpmiddel gebruikt om publieke acceptatie te creëren wanneer infrastructuurprojecten vertragingen oplopen omdat er weerstand ontstaat tegen deze infrastructuur projecten. Wilker et al. (2015) stellen dat participatie in Nederland in het begin vooral reactief gebruikt werd. Wanneer grote projecten vertragingen opliepen door de weerstand van betrokken actoren werd participatie ingezet als hulpmiddel om de acceptatie van betrokken actoren en de acceptatie van beslissingen te versterken (Wilker et al., 2015). Tegenwoordig is participatie in Nederland gericht op het eerder betrekken van actoren bij

het project. Tijdens de probleemdefinitie; verzamelen van ideeën en informatie; en project alternatieven. Daarnaast ziet de politiek participatie als ideaal middel om het publiek en de overheid opnieuw met elkaar te verbinden (Wilker et al., 2015). Lane (2005) stelt dat publieke participatie op de weg terug is omdat de sociale en politieke dynamiek aan verandering onderhevig is. Een transitie van 'government' naar 'governance' waarbij de wereld te complex is geworden en de nieuwe politieke dynamiek niet veel waarde hecht aan top-down oplossingen waardoor men steeds meer afhankelijk wordt van een netwerk van besluitvormingsrelaties tussen de overheid en de (sociale) omgeving (Van Driesche en Lane, 2002).

2.3 Doel van participatie

Participatie kan een breed scala aan doelen hebben en actoren kunnen elk met verschillende, meerdere doelen aan het participatieproces deelnemen (Laurian en Shaw, 2008). Laurian en Shaw (2008) maken onderscheidt tussen drie type doelen namelijk: Proces gerelateerde doelen, op uitkomsten gebaseerde doelen en gebruikers gerelateerde doelen. Figuur 2.3.1 geeft de verschillende doelen weer.

Type doel	Doel	Bron
Procesgerelateerde doelen	Actoren die onderling kennis uitwisselen en het verbeteren van het gebruik van (lokale) kennis	Booher, 2004; Woltjer, 2002; Beierle, 1998
	Zoeken naar voorkeuren, waarden en aannamen van betrokken actoren	Laurian en Shaw, 2008; Innes en Booher, 2004; Beierle, 1998
	Vergroten van het belang en het versterken van de betrokkenheid van actoren bij het proces	Enserink en Monnikhof, 2003; Laurian en Shaw, 2008
	Transparantie, eerlijkheid en gerechtigheid van het participatie proces verhogen door alle actoren te betrekken bij het proces	Laurian en Shaw, 2008; Innes en Booher, 2004
	Herverdelen van macht	Laurian en Shaw, 2008; Arnstein, 1969
Resultaat en uitkomstgerelateerde doelen	Toename van steun, legitimiteit, draagvlak en acceptatie van de genomen beslissingen	Enserink en Monnikhof, 2003; Innes en Booher, 2004; Woltjer, 2002; Beierle,
	Participatie toepassen omdat de wet dit voorschrijft	Innes en Booher, 2004
	Projectdoelstellingen halen en het verbeteren van de gevolgen daarvan	Woltjer, 2002
	Bereiken van betere kosteneffectiviteit door het besparen van tijd en geld	Woltjer, 2002; Beierle, 1998
	Conflicten tussen actoren verminderen	Laurian en Shaw, 2008; Beierle, 1998
Gebruikersgerelateerde doelen	Participerende actoren zijn tevreden met het proces	Laurian en Shaw, 2008
	Andere doelen die door participerende actoren zijn ingebracht zijn bereikt	Laurian en Shaw, 2008

[Figuur 2.3.1] Verschillende doelen van participatie. Vertaald en bewerkt in Excel (2019)

Luyet et al. (2012) stellen dat participatie verschillende voor- en nadelen kent en dat het belangrijk is om deze voor- en nadelen te erkennen voordat men voor een participatie techniek kiest. Op basis van de theorie onderscheiden Luyet et al. (2012) de volgende voordelen welke zijn weergegeven in figuur 2.3.2.

Voor- nadelen	Type
Voordelen	Meer vertrouwen in de beslissingen
	Verbetering van projectontwerp door gebruik van lokale kennis
	Beter begrip van projecten en problemen
	Integratie van verschillende belangen en meningen
	Optimalisering van implementatie van projecten en plannen
	Acceptatie van de beslissingen door de omgeving van het project en bevorderen en ontwikkelen van leren
Nadelen	Kostbaar proces
	Tijdrovend proces
	Mogelijke frustratie van actoren
	Het tegenkomen van nieuwe conflicten tussen actoren
	Het betrekken van actoren die eerder nog niet bij het project betrokken zijn

[Figuur 2.3.2] Verschillende voor- en nadelen van participatie volgens Luyet et al. (2012). Vertaald en bewerkt in Excel (2019)

Veel van deze voordelen vertonen overlap met de verschillende doelen die participatie kan hebben, hierin ligt dan ook de kracht van participatie. Om tot een breed gedragen en effectieve oplossing te komen binnen het planningsproces van infrastructuurprojecten is gebleken dat de meest effectieve manier om het publiek, door middel van participatie, in een vroeg stadium te betrekken bij het planningsproces van infrastructuurprojecten (Bertelsmann Stiftung, 2013; Wilker et al., 2015; Heldt et al. (2016).

2.4 Participatie in relatie tot besluitvorming

In Nederland willen we weloverwogen besluiten nemen wat betreft infrastructuur. Een meerderheid moet achter het te nemen besluit staan. Wanneer er grote verdeeldheid is, leidt dit tot langdurige en stroperige procedures. Dit komt vaak bij infrastructuurprojecten voor vanwege het grote collectieve belang, de externe (negatieve) effecten van infrastructuurplanning op een groot gebied en de verdeeldheid binnen de politiek (Arts, 2007).

Complexe infrastructuurvraagstukken zijn tegenwoordig niet meer een objectief gegeven maar onderhevig aan sociale constructies (Hischemöller, 1993). Volgens Duin et al. (2016) zijn er veel onderling afhankelijk actoren betrokken bij het proces van die zowel de probleemdefinitie als de gekozen oplossingsrichting proberen te beïnvloeden. Belangrijk is hoe de interactie met deze, onderling afhankelijke, actoren kan leiden tot legitieme en effectieve oplossingen richting de probleemdefinitie en oplossingsrichting. Het formuleren van probleemdefinitie en oplossingsrichting is een dynamisch proces waarbij in verschillende rondes besluiten worden genomen. Gedurende deze rondes worden besluiten gevormd, veranderd, beoordeeld en worden er afspraken over gemaakt. Actoren onderhandelen gedurende deze rondes over probleemstelling en oplossingsrichting (Duin et al., 2016; Klijn en Koppenjan, 2000). De dynamiek tijdens dit proces is onder te verdelen in formele en informele dynamiek. De formele dynamiek bestaat uit wetgeving en administratieve procedures en is gebaseerd op expertise. De informele dynamiek kenmerkt zich in sociale acceptatie en het creëren van draagvlak en is gebaseerd op lokale kennis en ervaringsdeskundigheid. Dit komt overeen met de doelen van participatie. Het participatieproces vindt plaats binnen de door Duin et al. (2016) geschetste informele

dynamiek vanwege het sociale karakter. Duin et al. (2016) stellen verder dat infrastructuurprojecten nog vaak gegrond zijn op een basis van formele autoriteit en expertise die hierbij de invloed van de sociale constructies vanuit de omgeving buiten beschouwing te laten. Vergelijkbaar met de verschuiving van technisch rationele planningsbenadering naar een meer sociaal rationele planningsbenadering zoals eerder beschreven. Bickerstaff en Walker (2005) plaatsen echter een kanttekening en stellen dat, net zoals de wetenschappelijke technisch rationele benadering, de perfecte condities van de sociale communicatieve benadering nooit volledig worden bereikt. Bickerstaff en Walker (2005) schetsen dat een socialere en communicatieve benadering onderdeel van de politieke en bestuurlijke arena in plaats van instrumenten voor het behoudt van macht (Bickerstaff en Walker, 2005).

Doordat bestuurders een weloverwogen beslissing willen nemen, consulteren ze, op bestuurlijk vlak, iedereen die met het infrastructuurproject te maken heeft of krijgt. Hierdoor treedt de wet van bestuurlijke drukte in werking. De definitie van bestuurlijke drukte wordt door de commissie de Grave (2005, pagina 15) als het volgt omschreven: “overmatige bestuurlijke inspanning en coördinatie in een complexe bestuurlijke constellatie die niet in verhouding staan met het gewenste effect”. De bestuurbaarheid van een project ligt buiten het bereik van de geleverde bestuurlijke inspanning, het besturend vermogen is bereikt. De bestuurlijke inspanning wordt toch verhoogd om het gewenste bestuurlijke effect te bereiken. Het punt van bestuurlijke drukte wordt bereikt waarbij meer bestuurlijke inspanningen niet het gewenste effect bereiken. Integendeel, deze inspanning kan zelfs nadelig werken wat leidt tot inefficiëntie of zelfs de onmogelijkheid om tot een oplossing te komen (de Roo, 2004; de Leeuw, 1984). Hierdoor neemt men te veel bestuurlijke maatregelen wat leidt tot stroperige en tijdrovende procedures. Volgens de Commissie Elverding (2008) kan de besluitvorming sneller wanneer de bestuurlijke drukte afneemt.

Tijdens verschillende besluitvormingsronden vindt regelmatig interactie plaats tussen de betrokken actoren. Deze interacties zijn ervoor om de probleemdefinitie, oplossingsrichting en werkwijzen te beïnvloeden (Bax, 2006). Klijn en Koppenjan (2000) stellen dat complexe onderwerpen, zoals een infrastructuurproject, zich kenmerken door de betrokkenheid van veel actoren die op enigerlei invloed proberen uit te oefenen op het onderwerp. Duin et al. (2016) stellen dat de dynamiek, formeel of informeel, per ronde kan verschillen. Hierop moeten de initiatiefnemers van het project hun stijl van management op aanpassen. Duin et al. (2016) spreken van projectmanagement en procesmanagement. Van projectmanagement maakt men gebruik wanneer er sprake is van een formele dynamiek. Met andere woorden wanneer de vraagstukken niet veel weerstand oproepen en de voortgang van het project stabiel en voorspelbaar is. Formele en technisch rationele opeenvolging van stappen volstaat. Wanneer er sprake is van een informele dynamiek is proces management relevant. Hierbij roepen de vraagstukken meer weerstand op en is er sprake van een controversiële en onvoorspelbare dynamiek waarbij betrokken actoren veel in belangen verschillen. Procesmatige sturing van actoren is nodig, waarbij geluisterd wordt naar de betrokkenheid en belangen van actoren. Een informele en sociaal rationele houding is wenselijk (Duin et al., 2016). Het toepassen van participatie kan hier uitkomst brengen. Acceptatie van de omgeving, het creëren van draagvlak (Enserink en Monnikhof, 2003; Innes en Booher, 2004; Woltjer, 2002; Beierle, 1998), en het implementeren van lokale kennis (Laurian en Shaw, 2008; Innes en Booher, 2004; Woltjer, 2002; Beierle, 1998) zijn enkele doelen waarbij participatie kan worden ingezet. Heldt et al. (2016) voegen hieraan toe dat de daadwerkelijke implementatie van participatie zich concentreren rond de derde en vierde

treden van de ladder van Arnstein, namelijk informeren en consulteren omdat overheden en dominante actoren hun leidende rol (nog) niet uit handen willen geven.

2.5 Gradatie van participatie

De ladder van Arnstein heeft acht treden, van onder naar boven: manipulatie, therapie, informeren, consulteren, verzoening, partnership, gedelegeerde macht en burgercontrole. Op basis van de participatie ladder van Arnstein en verschillende adaptaties van de ladder van Arnstein, onderscheiden verschillende onderzoekers (Basco-Carrera et al., 2017; Luyet et al., 2012; Bruns, 2003 en Wilcox, 2003) de volgende vijf gradaties van participatie. Hierbij zijn de onderste twee treden (manipulatie en therapie) weggelaten omdat bij deze twee treden sprake is van non-participatie (Arnstein, 1969):

- Informeren: uitleggen van het project aan betrokken actoren;
- Consulteren: presenteren van het project aan betrokken actoren, het verzamelen van suggesties om vervolgens te komen tot een beslissing met het wel dan niet in acht nemen van de verkregen informatie;
- Samenwerken: presenteren van het project aan betrokken actoren, het verzamelen van suggesties om vervolgens te komen tot een beslissing met inachtneming van de verkregen informatie;
- Meebeslissen: samenwerking tussen alle betrokken actoren met als streven een overeenkomst voor een oplossing en implementatie;
- Overdragen van macht: delegeren van de besluitvorming van projectontwikkeling en projectimplementatie naar de betrokken actoren;

Volgens Arnstein (1969) is er bij de eerste twee gradaties (informeren en consulteren) sprake van tokenism (vrij vertaald symbolisch gebaar) waarbij de dominante actor, bij wijze van gebaar, naar participanten luisteren maar waarbij het bij de participanten aan macht ontbreekt om daadwerkelijk invloed op het eindresultaat te hebben. De laatste drie gradaties omschrijft Arnstein (1969) als gradaties van publieke macht waarbij, per gradatie, de macht van participanten toeneemt.

Interessant hierbij is waarom een participatietechniek tot welke gradatie reikt. Om dit te verklaren wordt er per gradatie niveau gekeken naar de kenmerken van de betreffende gradatie. Arnstein (1969) stelt dat het herverdelen van macht tijdens het participatieproces ervoor zorgt dat actoren met weinig tot geen macht toch invloed kunnen uitoefenen op het project. De laagste gradatie van participatie is informeren. Het doel bij informeren is de participerende actoren voorzien van informatie om hen de probleemdefinitie, alternatieven en oplossingen helpen te begrijpen (IAP2, 2000). Informeren is volgens Wilcox (2003) de basis van alle komende gradaties van participatie. Welke gradatie verder in het participatieproces dient te worden behaald, begint met informeren. Dit komt overeen met het beeld dat Luyet et al. (2012) scheppen om participatie tot een succesvol proces te laten verworden meerdere participatietechnieken dienen te worden toegepast ook omdat het selecteren van een enkele (gebrekkige) participatietechniek tot een mislukt participatieproces kan leiden. Informeren als enige gradatie tijdens het participatieproces wordt alleen dusdanig gebruikt wanneer er geen ruimte is voor discussie, bijvoorbeeld wanneer enige vorm van participatie wettelijk verplicht is. Informeren is het presenteren van informatie en het promoten van het project (Wilcox, 2003). Volgens Basco-Carrera et al. (2017) verkrijgen participerende actoren informatie op een eenzijdige, top-down manier. De rol van participerende actoren bij

informereren is het ontvangen van informatie en het op deze manier betrokken raken bij het participatieproces waarop ze hierna kunnen handelen, bijvoorbeeld is het starten van formele procedures (Cardello en Kitchen, 2018). Enkele participatietechnieken zijn: folders, website, opendagen, persberichten en advertenties (Luyet et al., 2012; Richards et al., 2004; IAP2, 2000).

Volgens IAP2 (2000) is het verkrijgen van terugkoppeling van de participerende actoren op analyses, alternatieven en oplossingen het doel van consulteren. Bij consulteren krijgen participerende actoren een beperkte rol bij de keuze in alternatieven en oplossingsrichtingen. Er is ruimte voor keuze en interactie op de door de initiatiefnemers gegeven informatie (Wilcox, 2003). Wilcox (2003) stelt dat consulteren goed te gebruiken is wanneer participerende actoren de mogelijkheid krijgen tot het leveren van opmerkingen en eventueel onderhandelen over de analyses, alternatieven en oplossingen maar dat het ontwikkelen van eigen ideeën uitgesloten is. Consulteren is communiceren en feedback, dit zijn de opties, wat denken de participerende actoren ervan. Er is sprake van een eenzijdige bottom-up informatiestroom (Basco-Carrera et al., 2017). Volgens Cardello en Kitchen (2018) is de rol van participerende actoren te omschrijven als: participant in het proces, tester van de analyses, alternatieven en oplossingen en speler in het proces. De betrokkenheid bij het participatieproces ligt in het leveren van feedback. Enkele participatietechnieken zijn: internet, social media, en consultatie bijeenkomsten (Luyet et al., 2012; Richards et al., 2004; IAP2, 2000).

Bij de gradatie samenwerken worden ideeën van participerende actoren geaccepteerd en samen verder ontwikkeld. Macht wordt hierbij uit handen gegeven zonder het gezamenlijk delen van de verantwoordelijkheid. Samenwerken is consensus vormen, gezamenlijk ontwikkelen van opties en acties bepalen. Echter de initiatiefnemers blijven verantwoordelijk voor de uitvoering en nemen uiteindelijk de beslissing (Wilcox, 2003). IAP2 (2000) stelt dat het direct betrekken van de participerende actoren gedurende het proces ervoor zorgt dat de kwesties en bedenkingen van de participerende actoren constant in overweging worden genomen. Vervolgens wordt dit direct betrokken bij de ontwikkeling van alternatieven en wordt er teruggekoppeld hoe de informatie van de participerende actoren invloed heeft gehad op de uitkomst van het participatieproces (IAP2, 2000). Basco-Carrera et al. (2017) stellen dat er sprake is van een wederzijds interactieve relatie tussen de participerende actoren en de initiatiefnemers. De rol van de participerende actoren bij samenwerken is het mede ontwikkelen van de uitkomst en de betrokkenheid uit zich in onderhandelen en produceren (Cardello en Kitchen, 2018). Enkele participatietechnieken zijn: workshops, presentaties, vragenlijsten, enquêtes en interviews (Luyet et al., 2012; Richards et al., 2004; IAP2, 2000).

Volgens IAP2 (2000) is het doel bij de gradatie meebeslissen om in elk aspect van de probleemdefinitie tot aan de ontwikkeling van oplossingen en de identificatie van de voorkeur van oplossing, samen met de participerende actoren te doorlopen. Wilcox (2003) spreekt van samen beslissen en samen handelen. Meebeslissen is de gezamenlijke keuze ook uitvoeren. Elke participerende actor heeft het gevoel dat ze een gelijkwaardig aandeel en eerlijke stem hebben in wat er tijdens het participatieproces besloten wordt. Participerende actoren hebben het gevoel van eigendom en verplichting richting het project. Het is hun project (Basco-Carrera et al., 2017). Cardello en Kitchen (2018) stellen dat de rol van de participerende actoren bij meebeslissen het nemen van beslissingen en het (mede) creëren van de oplossing is. Enkele participatietechnieken zijn: Burgeradviescommissies,

ontwerpsessies, sessies om draagvlak creëren en participatieve besluitvormingsmodellen (Luyet et al., 2012; Richards et al., 2004; IAP2, 2000).

De hoogst mogelijke gradatie van participatie volgens Cardello en Kitchin (2018), Basco-Carrera et al. (2017), Luyet et al. (2012), Bruns (2003), Wilcox (2003) en Arnstein (1969) is het overdragen van macht. Het overdragen van macht is volgens Arnstein (1969) het participatieproces in zijn meest democratische vorm. Bij het overdragen van macht is het doel om de uiteindelijke beslissing in de handen te leggen van de participerende actoren. De initiatiefnemers (overheid, actoren met de faciliteiten) implementeren wat de participerende actoren beslissen (IAP2, 2000) Wilcox (2003) stelt dat het overdragen van macht het participerende actoren in staat stelt om eigen plannen te ontwikkelen en uitvoeren. De initiatiefnemers van het participatieproces ondersteunen dit proces met financiële middelen en kennis. Het overdragen van macht is het ondersteunen van de participerende actoren met spelregels en het ontwikkelen van een zelfsturende gemeenschap. Basco-Carrera et al. (2017) stellen dat participerende actoren een volmacht hebben om actie en initiatief te nemen. De rol van participerende actoren bij het overdragen van macht is het leiden van het proces en de betrokkenheid uit zich in: ideeën, het hebben van visie, leiderschap, eigenaar zijn van het project en het creëren van probleemdefinities, oplossingsrichtingen en maatregelen (Cardello en Kitchin, 2018). Enkele participatietechnieken zijn: burgerjury's en het nemen van gedelegeerde beslissingen (Luyet et al., 2012; Richards et al., 2004; IAP2, 2000).

2.6 Participatie technieken

In de literatuur worden verschillende participatietechnieken onderscheiden. Zo onderscheiden Luyet et al. (2012), Wilcox (2003) en IAP2 (2000) bijvoorbeeld de volgende participatie technieken: nieuwsbrieven, rapporten, interviews, workshops, multicriteria analyse en focusgroepen. Luyet et al. (2012) en IAP2 (2003) hebben de gradaties van participatie vervolgens gekoppeld aan bekende participatie technieken. Deze zijn weergegeven in (Figuur 2.6.1).

Participatie techniek	Gradatie van participatie				
	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdragen van macht
Nieuwsbrief	■				
Rapporten	■				
Internet pagina	■	■			
Social media	■	■			
Presentaties	■	■	■		
Openbare hoorzitting	■	■	■		
Interviews	■	■	■		
Vragenlijsten	■	■	■		
Enquêtes	■	■	■		
Veld bezoek en interacties	■	■	■		
Cognitive kaart	■	■	■	■	
Workshops	■	■	■	■	
beslissingsondersteunings systeem	■	■	■	■	
Burgerjury		■	■	■	■
Scenarioanalyse		■	■	■	■
Concensus conferentie		■	■	■	■
Multicriteria analyse		■	■	■	■
Rollenspel		■	■	■	■
Focus groepen		■	■	■	■
Participerend in kaart brengen		■	■	■	■
Legenda	Gradatie participatie				

[Figuur 2.6.1] Participatie technieken met de bijbehorende gradaties volgens Luyet et al. (2012) en IAP2 (2003). Vertaald en bewerkt in Excel (2019)

Het overzicht begint met de nieuwsbrief. De is er om participerende actoren te informeren over de gang van zaken bij een project. De communicatie bij een nieuwsbrief is eenzijdig en er is veelal geen mogelijkheid om te reageren of om iets te kiezen. Van de participerende actoren wordt verwacht dat zij kennis nemen van de verspreide informatie en hierna handelen. Een nieuwsbrief wordt gebruikt voor de verspreiding van officiële documenten, formele procedures en het verwijzen naar andere vormen van het verkrijgen van informatie voor de participerende actoren. Een nieuwsbrief kan gebruikt worden om participerende actoren op andere participatietechnieken te wijzen en ervoor dienen om participerende actoren verder bij het participatieproces te betrekken, mocht hier behoefte voor zijn (Wilcox, 2003). Veel voorkomende stappen zijn: bekendmaking van de nieuwsbrief, mogelijkheid tot abonneren op nieuwsbrief en nieuwsbrief periodiek verspreiden (Heijne et al., 2018).

Burgerjury's is een participatietechniek die volgens figuur 2.6.1 binnen de gradaties consulteren tot het overdragen van macht valt. Burgerjury's zijn kleine groepen mensen bestaande uit een representatieve samenstelling van de omgeving die samen overleggen over beleid, probleemdefinitie en oplossingsrichtingen. Burgerjury's zijn op de hoogte van het probleem, nemen specialistische kennis van experts tot zich en evalueren deze kennis. Zelf voegen burgerjury's hieraan hun eigen ervaringen en (lokale) kennis aan toe welke anders mogelijk niet in het proces werd meegenomen. Vervolgens bespreekt de burgerjury

de verzamelde informatie intern en nemen tot slot een besluit. Burgerjury's brengen het jury principe, zoals bekend binnen het rechtssysteem van de Verenigde Staten, naar lokale en landelijke besluitvorming. Enkele stappen bij burgerjury's zijn: samenstellen burgerjury, het horen van getuigen/experts, verzamelen relevante informatie, overleggen over besluitvorming/probleemdefinitie/oplossingsrichting, besluit kenbaar maken en besluit (eventueel met hulp van de leidende actor) uitvoeren Rowe en Frewer, 2000; Stewart et al., 1994).

Een kritiek op de traditionele participatie technieken is het gebrek om het publiek te laten deelnemen aan participatie. De participatie techniek social media is 24/7 te bereiken door actoren. Actoren kunnen deelnemen aan participatie wanneer het hen uitkomt. Applicaties via social media maken het technisch mogelijk om interactief te reageren via bijvoorbeeld kaartmateriaal (Bugs et al, 2010). Participatie via social media is toegankelijk via smartphone, betreft een jongere generatie via het gebruik van de populaire sociale netwerken en biedt de mogelijkheid om met elkaar in contact te komen (Kleinhans, van Haar en Evans-Cowley, 2015; Heijne et al., 2018). Stappen via social media zijn: beschikbaar stellen van de juiste informatie, kiezen van platform, mogelijkheid tot aanmelden en linken naar project gerelateerde informatie, mogelijkheid tot interactie (like, dislike, comments of applicaties) en het delen van de te bereiken social media accounts/webcare.

Bij het inrichten van een permanent informatiepunt op de locatie waar het projectbureau gevestigd is kunnen actoren meer informatie opvragen over het project. Voordeel van het inrichten van een dergelijke locatie is dat alle informatie te raadplegen is. Tevens is interactie met projectmedewerkers mogelijk. Veel voorkomende stappen zijn: permanente locatie inrichten en openstellen, informeren over het project, aanwezigheid van een project medewerker/ experts om vragen te beantwoorden, verwijzen naar andere participatie momenten en formele inspraak procedures tijdens het project, lokale informatie van actoren verzamelen door middel van interactie en bij verschillende varianten actoren de mogelijkheid geven om een voorkeur kenbaar te maken (Heijne et al., 2018).

De participatiebus valt onder de participatie techniek field visit. Een field visit is een interactief proces of uitwisseling tussen minimaal twee actoren en heeft gevolgen voor de relatie tussen het projectbureau en de actoren met als doel het creëren van een tweezijdige relatie tussen projectbureau en actoren. Een field visit maakt het voor actoren toegankelijk om te deelnemen aan het participatie proces omdat de locatie bezocht wordt. Stappen via een field visit zijn: informeren over locaties en tijdstip van het bezoek, verstrekken van project informatie op locatie, aanwezigheid van experts/projectmedewerkers voor verzamelen input, beantwoorden van vragen, terugkoppeling van eventuele input en eventueel uitnodigen van actoren voor andere participatie technieken (Chambers, 1997; Bowwen et al., 2004).

Ontwerpsessies is een vorm van interactieve planning waarbij projectbureau en actoren samen ontwerpen, discussiëren over lokale uitdagingen en mogelijke oplossingen. Ontwerpsessies zijn gericht op gemeenschappelijke doelen tussen projectbureau en actoren (Busscher et al., 2017). Het doel van ontwerpsessies is de toename van steun aan het project en de verbetering van de oplossingen. Enkele mogelijke stappen tijdens ontwerpsessies zijn: verstrekken van informatie, mogelijkheid tot interactie op basis van verstrekte informatie, toevoegen van (lokale) informatie, verwerken van toegevoegde informatie, terugkoppeling deelnemers en gezamenlijk kiezen van ontwerp (Goosen et al., 2013).

Workshops worden gebruikt om planners, burgers en andere belangrijke actoren te betrekken bij het nadenken over de probleem definitie en oplossingsrichtingen. Deze

groepen worden door het projectbureau actief benaderd nadat ze interesse in het project hebben getoond of over waardevolle informatie beschikken. Workshops kenmerken zich door diepgaande interactie tussen actoren, constante uitwisseling van informatie en snelle feedback. Bij workshops is het van belang om alle actoren gelijkwaardig te behandelen. De actoren beschikken over lokale of specialistische kennis die kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de beslissingen. Workshops bereiken grote groepen actoren welke visies, richting en prioriteiten vaststellen (Innes en Booher, 2004; Heijne et al., 2018). Actoren vormen kleine groepen begeleidt door personen die de ideeën van de groep verzamelt met betrekking tot probleemstelling en/of probleem oplossing. Interactie tussen actoren faciliteren, feedback ontvangen en terugkoppelen en eventueel de mogelijkheid om een keuze te maken tussen de verschillende uitkomsten van een workshop.

Een klankbordgroep is een overleg tussen personen en organisaties waarbij gevraagd wordt naar de meningen van deze personen en organisaties over het verloop en de resultaten van een project. Een klankbordgroep beslist en voert niet uit (internetbron, geraadpleegd op 28 december 2018 [www.werkenaanprojecten.nl/projectorganisatie/klankbordgroep]; Kor en Wijnen, 2005) Een klankbordgroep is een mengvorm tussen een begeleidingsgroep en een gebruikersoverleg en bestaat uit: gebruikers, deskundigen en maatschappelijk betrokkenen. Hun taak is het adviseren en toetsen van deelresultaten (Kor en Wijnen, 2005). Taken van een klankbordgroep zijn: inbrengen lokale kennis en ervaringen, meedenken bij het zoeken naar oplossingen, beoordelen/ toetsen van plannen en beoordelen/toetsen van de haalbaarheid.

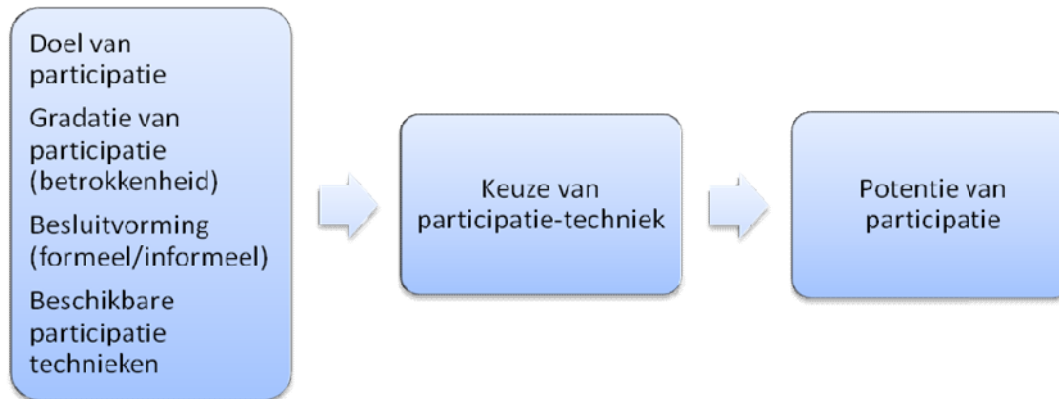
Uit analyse van de beschikbare data komt naar voren dat er bij het project de Centrale As gebruik is gemaakt van de volgende participatie technieken: Nieuwsbrief, social media, projectbureau, participatiebus (field visit), ontwerpessies, workshops en klankbordgroep. De participatietechnieken met bijbehorende gradaties zijn in figuur 2.6.2 weergegeven.

Participatie techniek	Gradatie van participatie (aan de hand van de ladder van Arnstein)				
	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdragen van macht
Social media / website					
Nieuwsbrief					
Participatie bus					
Project bureau					
Workshops probleem analyse					
Workshops oplossingen					
Klankbordgroep					
Ontwerpsessies					
Informatie bijeenkomst politiek					
Legenda	Potentiële participatie				

Figuur 2.6.2 de potentiële participatie van de participatietechnieken waarvan gebruik is gemaakt bij de Centrale As. Gebaseerd op de theorie en de tabel van Luyet et al. (2012). Bewerkt in Excel (2019).

2.7 Conceptueel model

Deze thesis is op zoek naar inzichten met betrekking tot de behaalde theoretische potentie van participatie bij het doorlopen van een participatieproces bij infrastructuurprojecten. Het theoretische kader, gepresenteerd in de voorgaande vijf paragrafen, voorziet een relatie tussen de thema's; doel van participatie; gradatie van participatie (betrokkenheid); besluitvorming (formeel/informeel); en de beschikbare participatie technieken; en de potentie van participatie. In het onderzoek dient de potentie van participatie als afhankelijke variabele. De vier thema's vormen de onafhankelijke variabele. In figuur 2.6.1 is de relatie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen schematisch weergegeven.



Figuur 2.7.1 schematische weergave van de relatie tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen.

Hoofdstuk 3: Methodologie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze de onderzoeksvragen van deze studie worden beantwoord. Dit wordt gedaan door inzicht te geven in de manier van onderzoek, de manier van het analyseren van de verkregen data en op welke manier de deelvragen worden beantwoord.

3.2 Kwalitatief onderzoek,

Om inzicht te krijgen in de theoretische potentie van participatie in vergelijking met de gerealiseerde participatie bij een infrastructuurproject, is voor een kwalitatief onderzoek gekozen. Kwalitatief onderzoek is subjectief van aard en gaat om het verzamelen van meningen, interpretatie en ideeën (Flowerdew en Martin, 2005). Bij het onderzoek naar de theoretische potentie van participatie in vergelijking met de gerealiseerde participatie bij een infrastructuurproject worden experts en ervaringsdeskundigen gevraagd naar hun meningen, interpretatie en ideeën van het participatieproces bij infrastructuurprojecten. Als onderzoeksmethode is gekozen voor een instrumentale casestudie. Op deze manier kunnen bevindingen van de theorie worden vergeleken met de praktijk en kan men inzichten verkrijgen hoe de verhoudingen zijn tussen theorie en praktijk (Zucker, 2009). Door middel van een literatuurstudie is er naar de onderwerpen planningsbenadering; besluitvorming; participatie gradaties en participatie technieken theoretisch onderzoek gedaan, om een theoretisch kader rond deze onderwerpen te creëren. Vervolgens zijn mensen die een verschillende betrokkenheid binnen de case hebben geïnterviewd. Zo kan er een goed beeld ontstaan over de interpretatie van de theorie bij verschillende betrokken en partijen binnen de case.

3.3 Case selectie

De case in dit onderzoek is het infrastructuurproject de Centrale As. Hiervoor is gekozen omdat uit de bestudering van de theorie naar probleemstelling, doel en onderzoeksvragen is gebleken dat er gedurende dit project van verschillende participatie methoden/technieken gebruik is gemaakt. Door deze verscheidenheid aan methoden/technieken zijn er meer momenten waar de theorie getoetst kan worden aan de praktijk. Het project de Centrale As heeft een lange aanlooptijd gehad welke gedurende de transitie van een technisch rationele naar een sociaal rationele planningsbenadering plaats vond. Interessant is hoe hier tijdens de besluitvorming rekening mee is gehouden. Daarnaast bevindt het project zich in de directe omgeving van de onderzoeker, is de data die beschikbaar is voor onderzoek toegankelijk en ligt de interesse van de onderzoeker bij verkeer en vervoer wat nadrukkelijk terugkomt bij het infrastructuurproject de Centrale As. In hoofdstuk vier van deze thesis wordt de case geïntroduceerd.

3.4 Manier van onderzoek

Het onderzoek in deze thesis is een casestudie welke is opgesplitst in drie onderdelen: literatuurstudie, case studie en een modelberekening. De literatuurstudie wordt door middel van de theorie de relatie tussen de afhankelijke variabele (potentie van participatie) en de onafhankelijke variabele (participatie technieken, gradatie van participatie en besluitvorming) het theoretische kader gevormd. Vervolgens wordt dit theoretische kader getoetst in de praktijk door middel van een instrumentale casestudie. In hoofdstuk twee is

dit theoretische kader gepresenteerd. Hoofdstuk vier bestaat uit de introductie van de case. In hoofdstuk vijf is de beschrijving van de analyse. De volgende paragrafen beschrijven hoe de informatie in het theoretische kader en in de case verkregen is.

3.4.1 Literatuurstudie

Tijdens de literatuurstudie is gezocht naar informatie binnen twee gebieden namelijk: literatuur relevant voor het onderwerp en literatuur relevant voor de onderzoeksmethodologie (Hart, 2001). Om tot een degelijke onderzoeksopzet te kunnen komen is gebruik gemaakt van literatuur zodat de onderzoeker zich de informatie over het onderwerp eigen kan maken en kan ondervinden wat er al binnen het onderwerp onderzocht is. Vervolgens is de literatuur gebruikt om informatie te verzamelen over de afhankelijke en onafhankelijke variabelen en de relatie tussen deze variabelen. Dit vormt het theoretische kader waarbinnen het onderzoek plaats vindt. Tot slot is de literatuur gebruikt om het onderwerp van de methodologie op te bouwen waarbij belangrijke thema's en data verzamelingstechnieken zijn onderzocht die het beste bij het onderwerp passen (Hart, 2001).

3.4.2 Model

Onderdeel van hoofdstuk vier zijn de randvoorwaarden en noodzaak waaronder de Centrale As is ontwikkeld. De randvoorwaarden met betrekking tot de bereikbaarheidseis en categorisering van het wegennet van de Provincie Friesland worden getoetst aan de hand van een verkeersmodel. Dit is om de legitimiteit van het project te benadrukken en verklaard de urgentie van de aanleg van de Centrale As. Dit is getracht te bereiken door middel van een eenvoudig verkeersmodel. Bij het model wordt gekeken of de bereikbaarheid op basis van tijd van een selectie aan kernen in de omgeving van de Centrale As in de nieuwe situatie verbeterd ten opzichte van de huidige situatie. Hierbij wordt uitgegaan van de huidige reistijd op basis van de snelheid geldend op de trajecten. Bij deze berekening wordt geen rekening gehouden met eventuele vertragende factoren zoals kruisingen, spoorwegovergangen en bruggen. Wanneer het aantal van deze vertragende factoren in de nieuwe situatie afneemt, kan worden gesteld dat de nieuwe situatie een verbetering optreedt. De bereikbaarheid wordt getoetst aan de kengetallen opgesteld in duurzaam veilig. Duurzaam veilig is een initiatief van de rijksoverheid om een duidelijke categorisering aan te brengen in het Nederlandse wegennet. Voor het omrekenen van intensiteitgegevens naar vergelijkbare informatie wordt gebruik gemaakt van formules en kengetallen uit de CROW (kennis instituut op het gebied van infrastructuur) publicatie "ASVV 2004" (CROW et al., 2004). Vervolgens wordt er gekeken of de wegcapaciteit in de huidige en toekomstige situatie toereikend is ten opzichte van de huidige en toekomstige verkeersintensiteiten. Hierbij wordt wederom gebruik gemaakt van de kengetallen uit de CROW publicatie "ASVV 2004" (CROW et al., 2004). Dit verkeersmodel dient aan te tonen dat de Centrale As een noodzakelijke ingreep is en dus het project de Centrale As op het gebied van bereikbaarheid te legitimeren. Bij het model is geen rekening gehouden met invloeden op de verkeersveiligheid of leefbaarheid bij de komst van de Centrale As. De reden hiervoor is dat berekeningen op het gebied van verkeersveiligheid en leefbaarheid gaan om geschatte en geprojecteerde berekeningen op basis van vele variabelen en daardoor ingewikkeld van aard zijn. Daarnaast wijken dit soort projecties af van het hoofddoel van deze thesis. Het model is opgenomen in bijlage één.

3.4.3 Interviews

Vanuit de case is informatie verzameld met behulp van semigestructureerde diepte-interviews. Er is gekozen voor een semigestructureerd diepte-interview als methode van interviewen omdat het onderzoek draait om persoonlijke meningen en ervaringen van de geïnterviewden. Om een zo objectief mogelijk beeld te krijgen van de thema's bij het project de Centrale As, heeft de onderzoeker gekozen om verschillende belanghebbenden te interviewen. Hierbij valt te denken aan: mensen vanuit de politiek (wethouder en Statenlid), experts (omgevingsmanager en projectdirecteur) en milieubehartigers (hoofd beheer en projectleider natuur). Hierbij zijn eerst de zogenoemde "gatekeepers" benaderd. Gatekeepers zijn belangrijke individuen binnen de organisatie met mogelijk veel informatie. Vervolgens wordt er gebruik gemaakt van "snowballing". Bij snowballing vraagt de onderzoeker aan eerder geïnterviewden of men nog personen kan aanbevelen voor een interview omdat deze personen specifieke kennis heeft over een bepaald onderwerp (Flowerdew en Martin, 2005).

Bij een semigestructureerd diepte-interview staat de structuur van het interview in grote lijnen vast. Aan de hand van de onderwerpen en afhankelijk van de interesses, ervaringen en expertise van de geïnterviewde wordt het interview opgebouwd. De geïnterviewde wordt hierdoor aangemoedigd om zijn mening of verhaal te formuleren. Doordat er gebruik wordt gemaakt van onderwerpen en open vragen in plaats van gesloten vragen, ontstaat een dialoog in plaats van een vraag en antwoord gesprek. Wanneer de geïnterviewde volgens de onderzoeker niet gedetailleerd genoeg antwoord geeft op een bepaalde vraag of over een bepaald onderwerp, kan de onderzoeker het onderwerp vanuit een andere invalshoek benaderen of hierop gaan doorvragen. Anderzijds kan de geïnterviewde tijdens het interview onderwerpen aan de orde brengen die van belang zijn voor het onderzoek en die de onderzoeker mogelijk over het hoofd heeft gezien. Hierdoor kan de onderzoeker tot nieuwe inzichten komen (Flowerdew en Martin, 2005).

De interviews vonden een-op-een in een gesloten ruimte plaats zodat de onderzoeker en de geïnterviewde niet gestoord konden worden en de geïnterviewde vrijuit zijn verhaal kon doen. In een geval is hiervan afgeweken en was er ter ondersteuning van feitelijke kennis een assistent aanwezig. Door de geïnterviewde de plaats van het interview te laten kiezen is de geïnterviewde in zijn eigen omgeving en kan het interview soepeler en informeler verlopen. Het kan tevens de mogelijkheid bieden om meer van de persoon zelf te weten te komen (Baarda en de Goede, 2006). De interviews vinden daarom plaats op een plek voorgesteld door de geïnterviewden zodat de geïnterviewden zich op hun gemak kunnen voelen omdat ze zich in een bekende omgeving bevinden. Daarnaast is dit ook praktischer voor de onderzoeker omdat de faciliteiten om op deze manier een interview af te nemen bij de onderzoeker ontbreken. De lengte van de interviews varieerden van veertig minuten tot anderhalf uur.

De informatie verkregen uit een interview is subjectief omdat bij kwalitatief onderzoek de onderzoeker op zoek gaat naar meningen, beweegredenen, achtergronden en motieven van de geïnterviewde. De geïnterviewde bepaalt zelf wat hij wil zeggen over bepaalde onderwerpen en kan alleen eventueel door de onderzoeker gestuurd worden. Bij kwalitatief onderzoek wordt niet, zoals bij kwantitatief onderzoek, gekeken naar feiten, cijfers en data. Daarnaast hangt de verkregen informatie af van de achtergrond, normen en waarden van, zowel de geïnterviewde, als de onderzoeker. Dit bepaalt welke informatie wordt verstrekt en hoe de verstrekte informatie wordt verwerkt (Flowerdew en Martin, 2005). De geïnterviewden zijn benaderd door de onderzoeker en werken vrijwillig mee aan

het onderzoek. Bij het maken van de afspraak is uitgelegd wat de verwachtingen van de onderzoeker zijn. Hierna is het interview voorbereid om de tijd tijdens het interview zo nuttig mogelijk te besteden. Voor een betere verwerking van het interview naar transcripten is aan de geïnterviewden gevraagd of ze bezwaar hadden dat het interview werd opgenomen. Alle geïnterviewden zijn hiermee akkoord gegaan. Anderzijds hebben twee geïnterviewden gevraagd of de onderzoeker bezwaar had dat de geïnterviewde in het in het Fries de vragen beantwoord, hier is de onderzoeker mee akkoord gegaan.

Zoals eerder is beschreven is de verzamelde data uit semigestructureerde diepte-interviews subjectief van aard. Het betreft meningen, beweegredenen, achtergronden en motieven van de geïnterviewden. Deze data kan gekleurd worden door culturele verschillen. Door verschil in normen, waarden en achtergrond tussen de geïnterviewde en de onderzoeker bestaat er een kans dat data anders wordt geïnterpreteerd door de onderzoeker (Flowerdew en Martin, 2005). Om dezelfde reden kan data verloren gaan omdat de onderzoeker, door deze verschillen, de bedoelde data van de geïnterviewde niet uit het interview haalt. Ook kan het voorkomen dat de positie van de geïnterviewde het niet toe laat om bepaalde informatie te delen met de onderzoeker. Door tijdens de interviews goed door te vragen bij onduidelijkheden en de data uit de interviews te koppelen aan de theorie wordt duidelijk welke onderdelen van de theorie overeenkomen of juist niet overeenkomen met de praktijk. In de bijlage is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen.

3.5 Manier van data analyse

In deze paragraaf wordt de stap van theorie naar praktijk beschreven. Met andere woorden het operationeel maken van de theorie. Nadat de interviews zijn afgenomen heeft de onderzoeker de aantekeningen en opgenomen interviews uitgewerkt tot transcripten. In twee gevallen is het transcript vertaald vanuit het Fries naar het Nederlands. De transcripten zijn met behulp van het theoretische kader gecodeerd. Het doel van deze codering is dat de geschikte data uit de transcripten kan worden gehaald. De theoretische potentie van participatie en onder welke condities participatie kan worden ingezet, is beschreven in de theorie. Om aan te kunnen tonen in welke mate de theorie in de praktijk is gehaald, is de theorie door de onderzoeker geoperationaliseerd. De eerste stap hierin is het schematiseren van de gebruikte participatie technieken bij de Centrale As naar de positie op de ladder van Arnstein met behulp van Enserink et al. (2003); Luyet et al. (2012) en Wilker et al. (2015) zoals beschreven in hoofdstuk twee. Deze is weergegeven in figuur 3.5.1.

Participatie techniek	Gradatie van participatie (aan de hand van de ladder van Arnstein)				
	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdragen van macht
Social media / website					
Nieuwsbrief					
Participatie bus					
Project bureau					
Workshops probleem analyse					
Workshops oplossingen					
Klankbordgroep					
Ontwerpsessies					
Informatie bijeenkomst politiek					
Legenda	Potentiële participatie				

Figuur 3.5.1. Participatie technieken Centrale As en de gradatie van participatie (op basis van Enserink et al. (2003); Luyet et al. (2012) en Wilker et al. (2015))

Het uiteindelijke doel van de analyse is om de tabel in figuur 3.5.1. ook in te vullen vanuit de praktijk (case) en dus de interviews. Om dit te bereiken zijn de transcripten globaal doorgelezen om een eerste indruk te krijgen waarin de data informatief kan zijn richting de onderzoeksoptzet (Plochg et al., 2007). Hierna is gestart met de eerste ronde van coderen, het inductief coderen. Tijdens het inductief coderen is de onderzoeker op zoek naar trends en brede ontwikkeling die aansluiten bij de geïnterviewden (Plochg et al., 2007). Bij het inductief coderen is in deze thesis gebruik gemaakt van de volgende codes: participatie, besluitvorming, doel/legitimiteit en overige interessante thema's. Tijdens de volgende ronde van coderen, het deductief coderen, neemt de onderzoeker afstand van de belevingswereld van de geïnterviewden en gaat de onderzoeker op zoek naar nieuwe verbanden en betekenissen (Plochg et al., 2007). Hierbij is gekeken of de participatie techniek ook in de interviews ter sprake komt. De onderzoeker heeft op basis van de theorie, vooronderzoek van participatie bij de Centrale As en deductie/logica per participatie techniek signaalwoorden opgesteld waaruit blijkt dat de participatie techniek ook daadwerkelijk in de interviews naar voren komt. Combinaties van deze signaalwoorden zijn ook mogelijk. Wanneer er verwarring is van welke participatie techniek sprake is, heeft de onderzoeker gekeken naar de context van het transcript. Deze signaalwoorden zijn weergegeven in figuur 3.5.2.

Participatie techniek	Signaalwoorden gebruikte participatie techniek in interviews
Social media / website	social media, twitter, facebook, instagram, internet, website, site, e-mail, app
Nieuwsbrief	nieuwsbrief, folder, internet, e-mail, reclame, brief
Participatie bus	participatie bus, vrachtaut, trailer, bewoners bijeenkomst/avond, informatie avond (op locatie), (werk) bezoek, bus
Project bureau	projectbureau, kantoor, Florynwei 3, streekhus, locatie, bewonersbijeenkomst/avond
Workshops probleem analyse	workshop probleemanalyse, workshop, probleem definitie, problematiek, werksessies, bewonersbijeenkomst/avond
Workshops oplossingen	workshop oplossingen, workshop, oplossingen, oplossingsrichtingen, bewonersbijeenkomst/avond, werksessies
Klankbordgroep	klankbordgroep, taskforce, overleg, begeleiding, adviesgroep, stuurgroep, vergadering
Ontwerpsessies	ontwerpsessies, discussie avond, forum (avond), ontwerpbijeenkomst, bewonersbijeenkomst/avond, sessies
Informatie bij-eenkomst politiek	informatie bijeenkomst, gemeenteraad, provincie, politiek, vergadering, informeren, voortgang

Figuur 3.5.2. Signaalwoorden per participatie techniek

Vervolgens is met behulp van de transcripten per participatie techniek gekeken tot welke gradatie de participatie techniek in de case reikt. De onderzoeker heeft op basis van de theorie, de context van de transcripten en deductie/logica wederom per participatie techniek gebruikte bij de case signaalwoorden opgesteld waaruit blijkt tot welke gradatie van participatie per participatie techniek in de case (dus in de praktijk) behaald wordt. Deze signaalwoorden zijn onderverdeeld per participatie techniek en per gradatie weergegeven in figuur 3.5.3.

	Gradatie van participatie (aan de hand van de ladder van Arnstein)				
Participatie techniek	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdrag. v. macht
Social media / website	beschikbaar informatie, mogelijkheid tot aanmelden, linken naar informatie	mogelijkheid tot interactie / kritiek geven			
Nieuwsbrief	bekend maken nieuwsbrief, abonneren op nieuwsbrief, periodiek verspreiden nieuwsbrief				
Participatie bus	verstrekken project informatie, aanwezigheid experts, uitnodigen andere participatie techniek	verzamelen input / kritiek geven / interactie	terugkoppeling wat er met data is gedaan		
Project bureau	locatie inrichten, informatie van project verstrekken, aanwezigheid experts, verwijzen naar andere participatie momenten	(lokale) informatie actoren verzamelen, mogelijkheid tot voorkeur kenbaar kunnen laten maken			
Workshops probleem analyse	probleem presenteren, informatie over probleem verstrekken	informatie actoren verzamelen, interactie actoren faciliteren, feedback van actoren ontvangen	voorkeur kenbaar maken tussen verschillende uitkomsten van workshop	van alle ontwikkelde uitkomsten een keuze maken, stemmen op de beste oplossing	
Workshops oplossingen	oplossingsrichting presenteren, informatie over verschillende oplossingen verstrekken	informatie actoren verzamelen, interactie actoren faciliteren, feedback van actoren ontvangen	voorkeur kenbaar maken tussen verschillende oplossingen/maatregelen	van alle ontwikkelde uitkomsten een keuze maken, stemmen op de beste oplossing	
Klankbordgroep	van project voortgang op de hoogte worden gehouden, toesturen voortgangsrapportage, actief betrekken bij project	inbrengen lokale kennis / ervaringen / expertise, meedenken aan oplossingen, beoordelen / toetsen haalbaarheid, beoordelen / toetsen plannen			
Ontwerpsessies	verstrekken en presenteren project informatie	interactie met actoren op basis van verstrekte informatie, toevoegen (lokale) informatie actoren	terugkoppeling deelnemers over de toegevoegde informatie van deelnemers, verwerken van deze toegevoegde informatie in project	gezamenlijke keuze maken over ontwerp / oplossing / maatregelen, poll onder deelnemers voor beste ontwerp / oplossing / maatregel	
Informatie bijeenkomst politiek	politiek informeren over stand van zaken	interactie, kennis delen	terugkoppeling naar politiek, keuze kenbaar maken uit geboden opties		

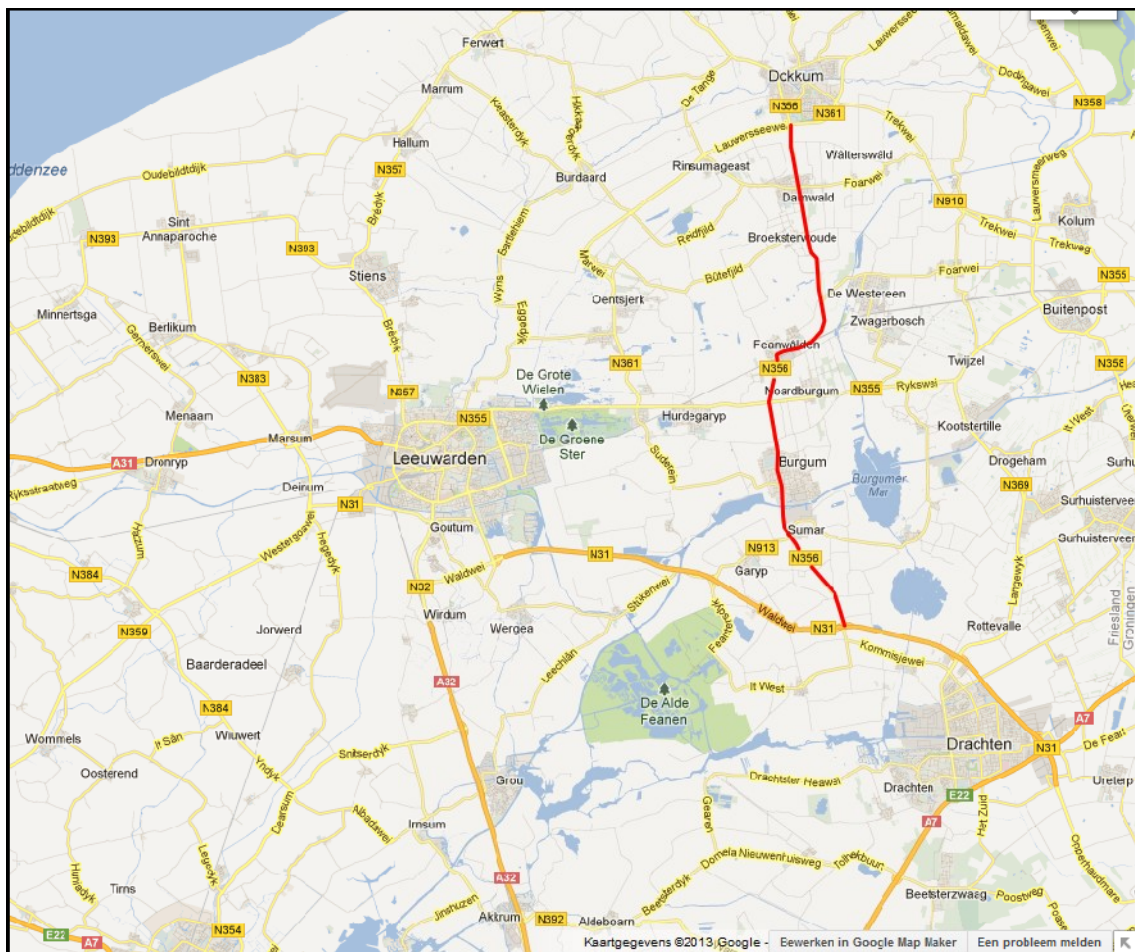
Figuur 3.5.3. (vorige pagina) Signaalwoorden per participatie techniek naar gradatie van participatie

Parallel aan het coderen van de transcripten aan de hand van signaalwoorden wordt door de onderzoeker gekeken op welk moment van de besluitvorming een bepaalde participatie techniek wordt ingezet. Hiervoor zijn binnen de case twee mogelijkheden namelijk voor het tracé besluit en na het tracé besluit. Hierbij wordt ook gekeken onder welke conditie de participatie techniek wordt ingezet. Wordt de participatie techniek ingezet om mogelijke risico's vanuit de omgeving te ondervangen of wordt de participatie techniek ingezet om daadwerkelijk samen met de omgeving tot de beste oplossing te komen.

Hoofdstuk 4: Gegevens Centrale As

4.1 Ligging Centrale As

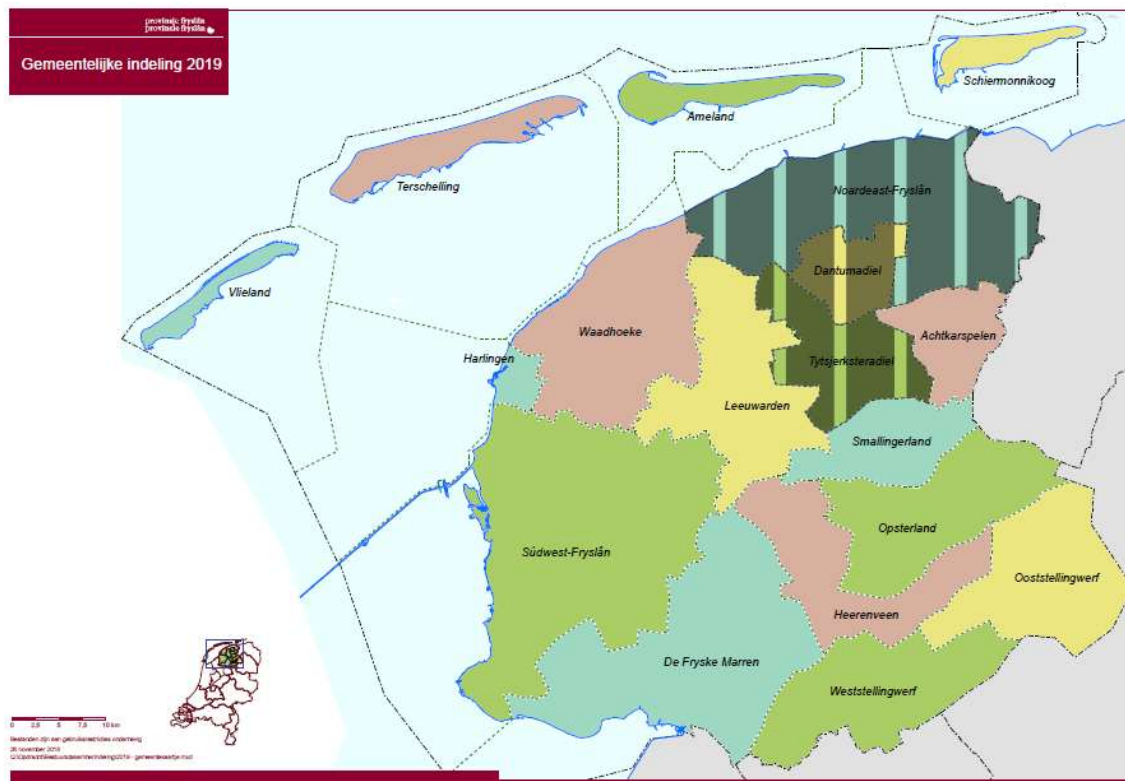
De N356 is een provinciale weg gelegen in Noordoost Friesland en loopt van Nijega naar Holwerd. De Centrale As heeft het bestaande traject N356 Dokkum – Veenwouden – Burgum – Nijega en N913 Burgum – Garyp vervangen. In figuur 4.1.1 is de ligging van de oorspronkelijke N356 weergegeven.



Figuur 4.1.1: situering oude N356 in Noordoost Friesland
Bron: Google Maps, 2013 bewerkt in Inkscape

Het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan van de provincie Friesland karakteriseert Noordoost Friesland als een gebied met een fijnmazige verkeersstructuur met slechts enkele hoofdwegen. Daarbij ligt een groot gebied van Noordoost Friesland, inclusief regionaal centrum Dokkum, relatief ver af van het hoofdwegenet. Een duidelijke noord – zuid relatie ontbreekt. In het gebied vormt de N356 (Holwerd – Dokkum – Burgum – Nijega) de belangrijkste ontsluitingsweg op zowel het regionale wegennet als het landelijke hoofdwegenet. De N356 sluit aan op de Waldwei (N31) de weg van Leeuwarden naar Drachten. Via de N31 is er aansluiting met het landelijke wegennet, de A32 bij Leeuwarden richting Zwolle en de A7 bij Drachten richting Groningen en de andere kant op richting Heerenveen. De A32 verbindt uiteindelijk Het noorden met het zuiden en de A7 verbindt het noorden via de afsluitdijk met de Randstad en via Groningen uiteindelijk met de Duitse grens.

Regionaal gezien ontsluit de N356 Dokkum en omliggende kernen. Daarnaast is de N356 belangrijk voor het bereiken van de Waddeneilanden Ameland en Schiermonnikoog. De N356 verbindt de regio direct met de veerhaven van Ameland in Holwerd en via de N361 wordt de regio verbonden met de veer- en vissershaven van Schiermonnikoog in Lauwersoog. Via de N356 en de N355 Leeuwarden – Groningen, worden verschillende regionale kernen zoals Hardegarijp, Kollum en Buitenpost ontsloten. Het grootste gedeelte van de N356 (Dokkum – Veenwouden – Burgum – Nijega) en de Centrale As bevinden zich in de gemeenten Dongeradeel, Dantumadiel en Tytsjerksteradiel weergegeven in figuur 4.1.2.



Figuur 4.1.2: Kaartje met de gemeentes betrokken bij de Centrale As. Noardeast-Fryslân, Dantumadiel en Tytsjerksteradiel
Bron: provincie Fryslân, 2019 bewerkt in Inkscape

4.2 Project historie Centrale As

Na de Tweede Wereldoorlog is er gesproken over een verbreding van de rijksweg 39 Leeuwarden – Groningen. Dit is vanwege de wederopbouw en andere rijks prioriteiten niet doorgegaan (Dhr. Van der Ploeg (wethouder CDA Noard-east Fryslân), 17 juni 2013). In 1988 is er noodzaak om de regio Noordoost Friesland beter te ontsluiten via de weg. Vooral de belasting van de wegen door de dorpen in het gebied zorgden voor problemen. De provincie zette in op de spreiding van verkeer over de flanken van het gebied en hiermee Dokkum en het Lauwersmeergebied aan te sluiten op het hoofdwegennet. Deze wens van de provincie ontwikkelde zich tot een plan om de route Leeuwarden – Aldtjerk tot aan Dokkum te verlengen. In 1993 werd dit plan vanwege milieuredenen en andere provinciale en gemeentelijke prioriteiten in Heerenveen en Leeuwarden uitgesteld. In 1996 was er behoefte vanuit de industrie in Dokkum voor een snelle verbinding met de Randstad. Een coalitie van de VVD, CDA en PVDA heeft dit idee omarmt om hiermee de leefbaarheid, verkeersveiligheid en sociaaleconomische positie van het gebied te verbeteren. In 1995/1996 is er een studie gedaan naar de wegenstructuur van Noordoost Friesland om de wensen van de coalitie te realiseren. Hieruit zijn twee varianten ontstaan, over de flanken of door het centrum van het gebied. Daarnaast is er gekeken naar de verbinding Leeuwarden – Dokkum, het doortrekken van de verbinding Leeuwarden – Aldtjerk. Met deze studie is niks gedaan vanwege andere prioriteiten in Leeuwarden en het weinig oplossend vermogen van de flanken variant (Provincie Fryslân, z.j.; Provincie Fryslân, 2010; Leeuwarder Courant, 2011) Om de precieze invulling van deze variant helder te krijgen, is het project langs twee sporen verder ontwikkeld. Spoor een is het helder krijgen van de problematiek binnen het gebied (Dhr. Hiladius (projectdirecteur de Centrale As), 3 juli 2013). Gedeputeerde staten heeft opdracht gegeven om onderzoek te gaan doen naar de ontsluitingsproblematiek in Noordoost Friesland. Hierbij is nauw samengewerkt met de betrokken gemeenten. Gelijktijdig is langs spoor twee gekeken hoe dit soort problemen aangepakt dienen te worden. Hierbij is de gedachtegang van het Rijk en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) gehanteerd namelijk categorisering van het wegennet aan de hand van duurzaam veilig. Uit spoor een kwam naar voren dat er in Noordoost Friesland relatief veel ernstige verkeersongevallen gebeuren zonder dat hier specifieke locaties voor aan te wijzen zijn doordat er een diversiteit aan routes is om van A naar B te komen. Dit heeft in 1998 geresulteerd in een oplossing in de richting van een centrale hoogwaardige verbinding die het verkeer in het gebied moet gaan bundelen (SNN Verkeersmonitor, 2009; Provincie Fryslân, 2011). Deze besluiten zijn vastgelegd in het Provinciaal- Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) in 1999. Hierna is de Milieu Effecten Rapportage gestart. Uit de MER ontstond de ontwikkeling van de huidige vorm van de Centrale As met 100 tracés waarna er na een schifting zes hoofdalternatieven overbleven. Er is besloten om dit samen met de omgeving te gaan vormgeven en de input uit de omgeving als basisuitgangspunten te gaan gebruiken (Provincie Fryslân, 2005; Provincie Fryslân, 2011). Begin 2001 is gekozen voor een weg van Dokkum naar Nijenga. In september 2004 is het aantal varianten voor de weg via een trechteringsbesluit van Provinciale Staten van 100 teruggebracht naar zes alternatieven (De Centrale As, z.j.) In 2005 is, mede door de input van de omgeving, besloten om de Centrale As in een breder perspectief te bekijken dan alleen als infrastructuur project en is ervoor gekozen om de ruimtelijke component van het project verder te ontwikkelen. Dit besluit heeft geleid tot meer aandacht voor natuur en milieu. Er zijn twee ecologische hoofdstructuren (EHS) aanwezig in het gebied. De maatregelen die het verbinden van deze twee EHS met zich meebrengt is meegenomen in het project de Centrale As. Daarnaast is er

een analyse op het gebied losgelaten om te kijken welke maatregelen nodig zijn om het gebied na het project beter achter te laten. Deze stappen hebben geleid tot de volgende projecten: de Centrale As; Kansen in Kernen (KiK); Gebiedsontwikkeling en het Sociaal Economisch Platform (SEP). Vanaf 2005 is de Friese Milieu Federatie betrokken bij het project doormiddel van een klankbordgroep. Op dit moment stond het tracé al min of meer vast (Provincie Fryslân, 2010; Provincie Fryslân, 2011). Op 17 mei 2006 is het definitieve tracé van de Centrale As vastgesteld door Provinciale Staten. Het realisatiebesluit en het provinciaal inpassingplan zijn op 13 december 2006 en 30 juni 2010 door Provinciale Staten vastgesteld. Hiermee kon worden begonnen met het aanbesteden van de weg (Provincie Fryslân, 2010). Tijdens deze periode heeft de Centrale As veel te maken gehad met weerstand vanuit zijn lokale omgeving. Zo hebben onder andere het Fryske Gea, omwonenden en andere landschapsstichtingen bezwaar aangetekend tegen de Centrale As omdat ze vinden dat de Centrale As schadelijk is voor het coulisselandschap in de noordelijke Friese Wouden (Leeuwarden Courant, 2011). Ook zijn er naar aanleiding van de plannen over de Centrale As verschillende initiatieven ingediend vanuit de sociale omgeving met daarin hun visie op het project. Twee van deze plannen zijn de Better As en een alternatief ingediend door verschillende natuur- en milieuorganisaties, het N&M-alternatief. Door middel van een beroepsprocedure gericht op het provinciaal inpassingplan hebbe deze partijen geprobeerd om de provincie Friesland van hun visie te overtuigen en, delen van, de alternatieven te gebruiken om de Centrale As te realiseren. Op negen november 2011 is door de Raad van State de beroepsprocedure ongegrond verklaard. Hierdoor kon de Centrale As definitief doorgang vinden (Raad van State, 2011). In 2013 werd duidelijk dat de Centrale As de geplande opleveringsdatum niet zou halen in verband met de complexe onteigeningsprocedures. Sommige perceel eigenaren benutten alle juridische middelen om onteigening tegen te gaan (Friesch Dagblad, 2013; Omrop Fryslân, 2013). Het projectbureau heeft hierop geanticipeerd door de aanbesteding van het totale project in drie gedeelten te knippen zodat de aanbesteding en bouw zo min mogelijk vertraging zou gaan oplopen. De eerste werkzaamheden zijn begonnen in 2011 in deelgebied zuid. Deelgebied zuid loopt van het Prinses Magrietkanaal tot de N31. In februari 2013 is gestart met de werkzaamheden voor de aanleg van deelgebied noord. Deelgebied noord loopt van Dokkum tot Zwaagwesteinde. De aanleg van enkele kunstwerken is in 2011 van start gegaan. In 2013 is gestart met de werkzaamheden van deelgebied midden. Deelgebied midden loopt van Zwaagwesteinde tot aan het Prinses Margrietkanaal (Project Bureau de Centrale As, 2012). De weg is zeven oktober 2016 officieel opengesteld voor het verkeer.

4.3 Randvoorwaarden Centrale As

De Centrale As moet de oplossing zijn voor een aantal problemen in Noordoost Friesland. In de herziene editie van het PVVP van Friesland (2011) en de documenten van het projectbureau de Centrale As (2005; 2012) worden de volgende genoemd:

- De wegenstructuur in Noordoost Friesland is fijnmazig, waardoor het verkeer zich verspreidt over het wegennet. Een duidelijke noord – zuid relatie ontbreekt. De functie en inrichting van het wegennet in Noordoost Friesland komt veelal niet overeen met het gebruik.
- De bereikbaarheidseis van de provincie Friesland van maximaal vijftien minuten reistijdafstand tot men zich op het hoofdwegennet bevindt wordt in de huidige

situatie niet gehaald. In dal periode duurt het negentien minuten om van Dokkum naar de N31 te komen.

- In de huidige situatie voeren de ontsluitingswegen (N355, N356 en N913) door de bebouwde kommen van een aantal dorpen (waaronder Damwoude, Veenwouden, Hurdegaryp en Burgum). Hierdoor komt de leefbaarheid in deze dorpen onder druk te staan. De weg zorgt voor geluidsoverlast en heeft een barrièrewerking waardoor de oversteekbaarheid wordt bemoeilijkt. Door de hoge intensiteiten staat bovendien de verkeersveiligheid binnen de bebouwde kom onder druk.
- Op de ontsluitingswegen (N355, N356 en N913) is door de fijnmazige structuur sprake van menging van verkeer. Dit leidt tot een verhoogde kans op ongevallen. De norm van 0,16 slachtoffers per miljoen voertuigkilometers die door de provincie Friesland is gesteld, wordt op verschillende plaatsen op deze trajecten niet gehaald.
- Op het sociaal economisch gebied is er sprake van een achterstand in Noordoost Friesland. Sinds de jaren '80 blijft de ontwikkeling van de bevolking achter op het nationaal gemiddelde. Daarnaast vertrekken jongeren uit het gebied en blijft de werkgelegenheid achter op het nationaal gemiddelde. De gebrekkige bereikbaarheid is hier, volgens de provincie Friesland, mede de oorzaak van.

De Centrale As moet voor een gedeelte voorzien in de oplossing van deze problematiek. In de documenten van het projectbureau van de Centrale As en de tracé/m.e.r.-studie van de Centrale As worden derhalve de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Verbeteren bereikbaarheid van Noordoost Friesland.
- Verbeteren van de leefbaarheid in Noordoost Friesland vooral in de bebouwde kommen die nu nog wordt doorkruist door de N355, de N356 en de N913.
- Verbeteren van de verkeersveiligheid in Noordoost Friesland vooral op de N356 en de N913.
- Verbeteren van de ruimtelijke en sociaaleconomische structuur in Noordoost Friesland.

Voorwaarde aan deze doelstellingen zijn dat de milieu en omgevingschade zoveel mogelijk beperkt blijven.

4.4 Tracé Centrale As en stand van zaken

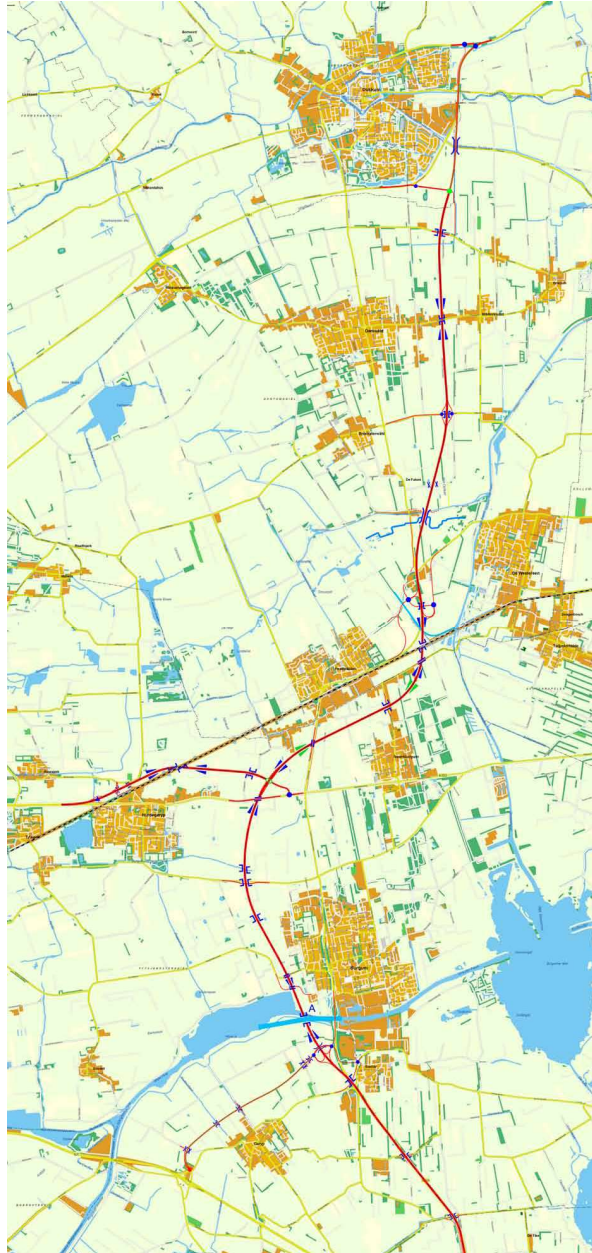
De gestelde doelen van de Centrale As heeft geleid tot het opstellen van een tracé-M.E.R.-studie. In deze studie zijn varianten opgesteld en uiteindelijk is er gekozen voor het tracé dat weergegeven is in figuur 4.4.1. Voor dit tracé is gekozen omdat het naast de gestelde doelen voor de Centrale As een aantal andere kenmerken heeft zoals:

- Het tracé biedt kansen voor ruimtelijke ontwikkelingen
- Het tracé biedt kansen voor het openbaar vervoer
- In dit tracé heeft Dokkum de beste ontsluiting

- Het tracé is prijstechnisch de beste oplossing
- Het tracé brengt de minste schade toe aan het milieu

Het tracé is uitgevoerd als een 2x2 rijstroken stroomweg met een maximum snelheid van 100 km/u. Uitzondering zijn de oostelijke rondweg Dokkum en de rondweg om Garyp. Hier is gekozen voor een 2x1 rijstroken stroomweg met een maximum snelheid van 100 km/u. De kruisingen van het tracé met het onderliggende wegennet zijn, conform duurzaam veilig, ongelijkvloers uitgevoerd. Uitzondering zijn de kruisingen Dokkum Noord en Dokkum Zuid. Deze kruisingen zijn gelijkvloerse kruisingen in rotonde vorm. Er is gekozen voor 2x2 rijstroken op de Centrale As omdat de verwachtingen zijn dat tot 2020 de verkeersintensiteiten op verschillende wegvakken zullen toenemen tot 20000 motorvoertuigen per etmaal. Hierdoor is een uitvoering van 2x2 rijstroken volgens de provincie Friesland zeer wenselijk (Project Bureau De Centrale As, 2012). De Centrale As heeft een beperkt aantal opritten en volgt voor een groot gedeelte een nieuwe route om zo de doorstroming tijdens de bouw en in de toekomst te bevorderen. De kernen gelegen aan de huidige N356 worden door middel van een rondweg ontsloten. Hierdoor loopt de weg niet meer dwars door alle kernen heen wat een positief effect zal

hebben op de leefbaarheid en de verkeersveiligheid in de kernen. Naast de twee gelijkvloerse kruisingen, heeft de Centrale As vier op/afritten. Deze bevinden zich bij: Broeksterwoude, Zwaagwesteinde, Quatrebras en Burgum. De kruising van de Centrale As met het Prinses Magrietkanaal is uitgevoerd in de vorm van een aquaduct. Dit is gedaan in het kader van het Friese meren project. Tevens zijn de kruisingen van de Centrale As met de spoorlijn Leeuwarden – Groningen ongelijkvloers uitgevoerd. Hierdoor hoeft men bij de nieuwe situatie niet meer op het treinverkeer te wachten, hetgeen positief is voor de doorstroming op de Centrale As (Project Bureau de Centrale As, 2012).



Figuur 4.4.1.: Tracé van de Centrale As
Bron: Gebiedsontwikkeling de Centrale As, Projectbureau de Centrale As, 2012

Hoofdstuk 5: Analyse

5.1 Inleiding

De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig vanuit de interviews. Per thema wordt deze informatie langsgegaan. Vervolgens wordt in het volgende hoofdstuk deze informatie en de informatie uit het theoretische kader gebruikt om eerst de deelvragen te beantwoorden en daarna de hoofdvraag. Tijdens het analyseren van de data is andere interessante data naar voren gekomen die niet direct invloed hebben gehad op de focus van deze thesis. Deze informatie is opgenomen in de bijlage (Bijlage 4).

5.2 Besluitvorming en participatietechnieken

De besluitvorming tijdens het project de Centrale As is wat betreft de participatie in twee fases te delen. Fase een voor het tracé besluit in 2006 en fase twee na het tracé besluit. Over het tracé besluit kon volgens het Fryske Gea en de Friese Milieu Federatie niet of nauwelijks onderhandeld worden (Dhr. De Wit (afdelingshoofd beheer Fryske Gea), 25 juni, 2013 en Dhr. De Vries (projectleider Friese milieu federatie, 18 februari 2014). De Friese Milieu Federatie heeft altijd over het tracé willen onderhandelen tijdens de klankbordgroep sessies maar dat het vrijwel niet mogelijk was. “Het zat in beton gegoten” (Dhr. De Wit (afdelingshoofd beheer Fryske Gea), 25 juni, 2013). De ouderwetse manier van plannen, “We bedenken alles en strooien het uit” (Dhr. De Vries (projectleider Friese milieu federatie, 18 februari 2014). Er kon onderhandeld worden over “de vleermuistunnels of de kleur van de viaducten” (Dhr. De Wit (afdelingshoofd beheer Fryske Gea), 25 juni, 2013) werd er gekscherend gezegd. Ook hebben sommige actoren het gevoel dat de ideeën die ze in hebben gebracht niet serieus zijn bekeken gedurende fase een van het project. “Wat ik schetste van die bijeenkomsten, wij hebben er goed over na gedacht wij hebben plannen gemaakt en zo wordt het. Dat uitstrooien over mensen is iets van de jaren 70, wat gelukkig steeds minder gebeurt. Je hebt veel meer open planprocessen (Dhr. De Vries (projectleider Friese milieu federatie, 18 februari 2014). “We hadden een uitgewerkt idee onderbouwd, daar is niet echt naar gekeken. Het werd eigenlijk van tafel geveegd. Daar is nooit serieus werk van gemaakt” (Dhr. De Vries (projectleider Friese milieufederatie), 18 februari, 2014). In het college is nooit een stemming geweest over de varianten met betrekking tot het tracé besluit. Hier was altijd sprake van een variant namelijk het voorkeurstracé. Tegenwoordig wordt er met een startnotitie gewerkt waarbij verschillende varianten worden uitgewerkt (Dhr. Bijlsma (Statenlid FNP provincie Fryslân), 13 januari 2014). Dit is bij de Centrale As niet gebeurd. Politiek bestuurlijk is er op een gegeven moment gezegd: ‘dit is ons tracé’. Dit is vervolgens in de formele inspraak procedures gebracht en heeft standgehouden tot en met de Raad van State (Dhr. Boersma (omgevingsmanager Centrale As), 26 juni 2013). Uit de inspraak is echter wel gebleken dat er behoorlijk wat weerstand is op het project. Hierop is besloten om de omvang van het project te vergroten. Van een puur infrastructuurproject naar een gebiedsproject. Kansen in Kern en de gebiedscommissie zijn hieruit voortgevloeid om de impact van de weg te ondervangen en het totale gebied met een “plus” achter te laten (Dhr. Boersma (omgevingsmanager Centrale As), 26 juni 2013). Deze projecten lopen parallel aan het proces van de weg. Van het tracé is echter niet meer afgeweken. Het Fryske Gea heeft meegewerkt aan de uitvoering van het voorkeurstracé. Het Fryske Gea heeft meegedacht aan mitigerende maatregelen (maatregelen die negatieve effecten voor het milieu wegneemt of vermindert). Hierin kon het Fryske Gea zich uitspreken in de daarvoor bestemde ontwerpessies. Het aantal mitigerende maatregelen in het

voorkeurstracé is uitgebreid met verschillende maatregelen waaronder enkele ecoducten om de twee ecologische hoofdstructuren, die de weg doorsnijdt, met elkaar te verbinden (Dhr. De Wit (afdelingshoofd beheer Fryske Gea), 25 juni, 2013). Om de uitvoering van het tracé besluit in kaart te brengen zijn ontwerpessies en workshops voor de oplossingsrichting gehouden waarbij belanghebbenden zijn uitgenodigd om mee te denken aan de uitvoering. Dit heeft geleid tot wijzigingen in de uitvoering van het tracé. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanbrengen van een viaduct in plaats van een tunnel in het onderliggende wegennet omdat dit plaatselijk een betere oplossing is (Dhr. Boersma (omgevingsmanager Centrale As), 26 juni 2013).

Samenvattend kan het volgende over de besluitvorming geconcludeerd worden:

- De besluitvorming is in twee gedeeltes te verdelen, voor en na het tracé besluit in 2006.
- Voor het tracé besluit is participatie mogelijk via klankbordgroep, workshop probleemstelling en de formele procedures.
- Na het tracé besluit is participatie mogelijk via klankbordgroep, workshop oplossingen, participatiebus (fieldvisit), ontwerpessies en de formele procedures.
- Gedurende het hele project wordt de omgeving op de hoogte gehouden via nieuwsbrieven en social media of kan men langskomen op het projectbureau.

De tabel met participatietechnieken geïntroduceerd in het theoretische kader is in tweeën geknipt. Een met de gebruikte participatietechnieken voor het tracé besluit (fase een) en een met gebruikte participatietechnieken na het tracé besluit (fase twee). Weergegeven in figuren 5.2.1.

Fase 1					
Gradatie van participatie (aan de hand van de ladder van Arnstein)					
Participatie techniek	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdragen van macht
Social media / website					
Nieuwsbrief					
Project bureau					
Klankbordgroep					
Workshops probleem analyse					
Informatie bijeenkomst politiek					
Fase 2					
Participatie techniek	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdragen van macht
Social media / website					
Nieuwsbrief					
Project bureau					
Klankbordgroep					
Workshops oplossingen					
Participatie bus					
Ontwerpessies					
Informatie bijeenkomst politiek					
Legenda	Potentiële participatie				

Figuur 5.2.1. Participatie technieken Centrale As en de gradatie van participatie per fase in tweeën geknipt (op basis van Enserink et al. (2003); Luyet et al. (2012) en Wilker et al. (2015))

5.3 Doel Centrale As en doel participatie

Over het doel, de legitimiteit, van de Centrale As zijn de actoren die deelnemen aan het participatieproces eensgezind. Alle actoren zijn het erover eens dat de leefbaarheid, verkeersveiligheid en bereikbaarheid van de regio Noordoost Friesland moet verbeteren (Dhr. De Vries (projectleider Friese milieu federatie, 18 februari 2014). De bereikbaarheid is door de onderzoeker getoetst door middel van een modelberekening, deze is opgenomen in de bijlage (bijlage 1). Dit is belangrijk voor het participatieproces omdat over deze thema's tijdens het participatieproces niet hoeft worden gediscussieerd. Door het aanleggen van een nieuwe, opgewaardeerde weg wordt een belangrijk en missende schakel in het wegensysteem in het gebied gerealiseerd. De hoogwaardige functie van de weg moet voor een bundelend effect zorgen en daarmee het verkeer vanaf de flanken aantrekken. "Hierdoor ontstaat een duidelijke structuur die de wirwar aan onderliggende wegen moet ontsluiten. Deze onderliggende wegen kunnen worden afgewaardeerd en worden gecategoriseerd volgens de richtlijnen duurzaam veilig" (Dhr. Boersma (omgevingsmanager Centrale As, 26 juni 2013). De Centrale As verplaatst het verkeer vanuit de kernen naar buiten de kernen. Hierdoor wordt het doorgaande verkeer gescheiden van het bestemmingsverkeer. Dit heeft een positief effect op de leefbaarheid en de verkeersveiligheid in de kernen. "Wat ons ook altijd heel erg aansprak is het oplossen van de verkeersproblematiek door de dorpen... daar moet een oplossing voor komen" (Dhr. De Wit (afdelingshoofd beheer Fryske Gea), 25 juni, 2013) en "Het is niet fraai hoe hij [de weg in de oude situatie red.] door de dorpen heen loopt" (Dhr. De Vries (projectleider Friese milieufederatie, 18 februari, 2014) zijn enkele uitspraken die de basis en legitimiteit van het project onderstrepen. Echter ondanks de urgentie om de problemen omtrent de verkeersveiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid aan te pakken, wringt het bij enkele participerende actoren bij de uitvoering hiervan. Deze actoren zijn van mening dat het project te groot en overdreven is ingezet ten opzichte van de problematiek. "Het is een weg van niets naar nergens" (Dhr. De Wit (afdelingshoofd beheer Fryske Gea), 25 juni, 2013) en "Er bestaat bij mijn weten in Nederland geen vierbaansweg die doodloopt" (Dhr. De Vries (projectleider Friese milieu federatie, 18 februari 2014) zijn enkele uitspraken die dit onderstrepen. Deze discussie leidt ook naar een verschil in doel wat met participatie bereikt dient te worden. Bij het doel van deelname aan het participatieproces kan ook weer onderscheidt worden gemaakt tussen de twee verschillende fases waar ook sprake van is tijdens de besluitvorming. Voordat het tracé besluit is genomen is de initiatiefnemer van het participatieproces opzoek naar steun, legitimiteit en acceptatie van de te nemen beslissingen in combinatie met het zoeken naar voorkeuren en aannamen van de overige betrokken actoren. Het doel van deelname aan het participatieproces voor verschillende, voornamelijk vanuit de natuur en milieuhoek, actoren heeft een andere insteek gehad. Deze actoren hebben als doel het uitwisselen van expertise en lokale kennis voor een beter tracé besluit voor de natuur en het milieu. Nadat het tracé besluit in 2006 is gevallen en duidelijk is geworden dat het project de Centrale As werd uitgebreid met verschillende gebiedsgerichte projecten, veranderde het doel van participatie voor de initiatiefnemers ook. In fase twee is het doel van de initiatiefnemers naar het uitwisselen van expertise en lokale informatie voor betere en breed gedragen maatregelen en het verkrijgen van steun en acceptatie voor de beslissingen. Bij de participerende actoren vanuit voornamelijk de natuur en milieu hoek is het doel om deel te nemen aan het participatieproces niet veranderd. Een bijdrage leveren aan het project door middel van expertise en lokale informatie inbrengen omtrent mitigerende milieu en natuur maatregelen.

Samenvattend kan het volgende over legitimiteit en doel van deelname aan het participatieproces geconcludeerd worden:

- Vanaf het begin is de legitimiteit op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid helder bij de participerende actoren.
- Net als bij besluitvorming is er sprake van twee fases in het participatieproces namelijk de fase voor het tracé besluit en de fase na het tracé besluit.
- Het doel van participatie van de initiatiefnemers in de eerste fase is steun, legitimiteit en acceptatie van de te nemen beslissingen in combinatie met het zoeken naar voorkeuren en aannamen van andere actoren betrokken bij het participatieproces. In fase twee is dit het uitwisselen van kennis en (lokale) informatie voor betere en breed gedragen maatregelen en het verkrijgen van steun en acceptatie voor deze maatregelen.
- Het doel van andere actoren, vanuit met name de milieu en natuur sector, is in beide fases natuur en milieu zo goed mogelijk vertegenwoordigen bij het project in de vorm van het leveren van expertise en lokale informatie met betrekking tot mitigerende maatregelen.

5.4 Gerealiseerde gradatie van participatie bij de Centrale As

Bij de Centrale As zijn verschillende participatietechnieken gebruikt gedurende de twee besluitvormingsfasen. De volgende participatietechnieken zijn tijdens het participatieproces gebruikt: nieuwsbrief, social media / website, fieldvisit (participatiebus), projectbureau, workshop probleemanalyse, workshop oplossingen, klankbordgroep, ontwerpessies en twee jaarlijkse bijeenkomst voor de politiek. Deze participatie technieken zijn met bijbehorende potentiële gradaties weergegeven in figuur 5.4.1.

Participatie techniek	Gradatie van participatie (aan de hand van de ladder van Arnstein)				
	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdragen van macht
Social media / website					
Nieuwsbrief					
Participatie bus					
Project bureau					
Workshops probleem analyse					
Workshops oplossingen					
Klankbordgroep					
Ontwerpessies					
Informatie bijeenkomst politiek					
Legenda	Potentiële participatie				

Figuur 5.4.1. Participatie technieken Centrale As en de gradatie van participatie (op basis van Enserink et al. (2003); Luyet et al. (2012) en Wilker et al. (2015))

De nieuwsbrief heeft als gradatieomvang alleen informeren. De nieuwsbrief is op verschillende manieren te ontvangen voor geïnteresseerden namelijk gedrukt of digitaal. Hiervoor kunnen actoren zich ook op verschillende manieren aanmelden, via het projectbureau of de website. De nieuwsbrief is bedoeld om actoren op de hoogte te stellen van allerlei informatie van formele bekendmakingen, afsluitingen, data voor andere

participatiemogelijkheden tot aan interviews met sleutelfiguren betrokken bij het proces. Een van de nieuwsbrieven is opgenomen in de bijlage. De gradatie van de participatietechniek nieuwsbrieven is informeren en is gehaald. Van de participatietechniek de nieuwsbrief is in beide fases gebruik gemaakt (Zie figuur 5.4.2).

Social media en de projectwebsite heeft als gradatieomvang informeren – consulteren. De communicatie via social media gaat vooral via de Facebookpagina van de Centrale As. Daarnaast heeft de Centrale As een twitteraccount en in een later stadium (vanaf 2018) ook een Instagrampagina. De Facebookpagina is opgericht in 2004 en vormt de belangrijkste schakel op het gebied van social media. Via de Facebookpagina wordt informatie over verschillende onderwerpen aangeboden met name andere evenementen, foto's en filmpjes. Ook wordt er doorverwezen naar de projectwebsite van de Centrale As en de contact gegevens van het projectbureau. Een beknopte manier van reageren op de berichten is via Facebook is mogelijk evenals het geven van een “vind-ik-leuk” of een “vind-ik-niet-leuk”. De gradatie van de participatietechniek social media en projectwebsite is informeren en consulteren en is gehaald. Van de participatietechniek is in beide fases gebruikgemaakt (Zie figuur 5.4.2).

De volgende participatietechniek is de participatiebus (fieldvisit) en heeft als gradatieomvang informeren – samenwerken. Van de participatiebus is gebruikgemaakt vanaf het moment dat het Provinciaal inpassingplan (PiP) in de bezwaarprocedure is gegaan. Het PiP is op 30 juni 2010 door de Provinciale Staten vastgesteld. Van de participatietechniek participatiebus is alleen in de tweede fase van het participatieproces gebruik gemaakt. De participatiebus is door de hele streek ingezet om het participatieproces zo toegankelijk mogelijk te maken. Een centrale locatie, meestal het centrale dorpsplein, of nabij supermarkten was hierin een veelvoorkomende locatie. Tijdens de uitvoering is ook veelvuldig gebruik gemaakt van de participatiebus. De participatiebus is met name ingezet voor het geven van presentaties, het verzamelen van informatie, mensen kunnen hier hun kritiek leveren en voorstellen doen. Deze informatie is vervolgens door de initiatiefnemers meegenomen. Er is geen sprake van feedback richting de participanten bij de participatiebus. De gradatie van de participatietechniek de participatiebus (fieldvisit) is informeren – samenwerken en hiervan zijn informeren en consulteren gehaald. Van de participatie techniek is, zoals gezegd, alleen gebruik gemaakt in fase twee van het participatie proces (Zie figuur 5.4.2).

Het inrichten van een projectbureau met openingstijden voor bezoekers is een participatietechniek. De gradatieomvang van het inrichten van een informatie centrum op het project bureau is van informeren tot consulteren. De onderzoeker heeft zelf ervaren hoe de initiatiefnemers dit hebben ingericht. Het projectbureau was gevestigd op de Florynwei 3c in Burgum en was op werkdagen tussen 9:00 en 17:00 geopend. Op het projectbureau was een permanente kamer ingericht voor bezoekers die informatie wensen over het project de Centrale As. Daarnaast, mits aanwezig, kunnen projectmedewerkers aangesproken worden met vragen, opmerkingen, voorstellen en feedback op de plannen. Wanneer er geen projectmedewerkers aanwezig zijn kunnen bezoekers deze vragen, opmerkingen, voorstellen en feedback via een contact formulier digitaal kenbaar maken. De gradatie van de participatietechniek projectbureau is informeren en consulteren en zijn beide gehaald. Van het projectbureau is in beide fases gebruikgemaakt (Zie figuur 5.4.2).

De participatietechniek workshop probleemanalyse heeft als gradatieomvang informeren – meebeslissen. De participatietechniek workshop is in beide fase gebruikt echter in fase een om de problematiek in kaart te brengen en om de varianten terug te

brengen van 100+ naar zes en vervolgens de voorkeursvariant. In fase twee is de participatietechniek gebruikt om oplossingen voor het gekozen tracé in te brengen. Vandaar dat de onderzoeker de participatie techniek in tweeën heeft gesplitst omdat de initiatiefnemers van het participatieproces tweemaal gebruik hebben gemaakt van de participatietechniek workshop. Bij de workshop probleemanalyse is gebruik gemaakt van werksessies waarbij onder andere dorpsbelangen, landbouw en natuur en milieu organisaties zijn uitgenodigd. De primaire bedoeling van de werksessies is het boven tafel krijgen wat de participerende actoren als problemen zien in hun omgeving ten aanzien van de weg. Hierbij zijn de problemen aangegeven op daarvoor beschikbaar gesteld kaartmateriaal. Tijdens deze sessies zijn soms raadslieden en wethouders aanwezig geweest om het gesprek met de participerende actoren aan te gaan. Tijdens de werksessies is er geen mogelijkheid geweest om uit de tijdens de sessies ontwikkelde probleemdefinities een keuze te maken. Ook is er geen mogelijkheid geweest om een voorkeur voor de verschillende uitkomsten kenbaar te maken. Hiervoor is gewezen op de formele inspraakprocedures. De gradatie van participatietechniek workshop is informeren – meebeslissen. Hiervan zijn informeren en consulteren gehaald. Van de participatietechniek workshop probleemanalyse is in fase een gebruikgemaakt (Zie figuur 5.4.2).

De participatietechniek workshop oplossingen heeft een gradatieomvang van informeren – meebeslissen. Van deze participatietechniek is in de tweede fase van het participatieproces gebruik gemaakt. Nadat er gevraagd is naar de problemen in het gebied bij de dorpsbelangen, landbouw en natuur en milieu organisaties, zijn de initiatiefnemers teruggekeerd met de vraag hoe deze problemen het beste opgelost kunnen worden. Vanaf het begin hebben mitigerende landbouw, natuur en milieu maatregelen zoals hopovers [voor vleermuizen], onderdoorgangen en ecoducten erin gezeten. De bijeenkomsten voor oplossingen heeft dit proces wel opgescherpt. Richting veiligheid en kunstwerken [viaducten, tunnels, bruggen e.d.] zijn nog wel handreikingen gedaan. Hierin zijn de organisaties ook benaderd om een voorkeur kenbaar te maken richting de oplossingen. De uiteindelijke beslissing ligt echter bij ons [projectbureau / initiatiefnemers]. De gradatieomvang van de participatietechniek workshop is informeren – meebeslissen. Hiervan is meebeslissen niet gehaald. De gradaties informeren, consulteren en samenwerken wel. Van de participatietechniek workshop oplossingen is in fase twee gebruikgemaakt (Zie figuur 5.4.2).

De volgende participatietechniek is de klankbordgroep. Klankbordgroep heeft als gradatieomvang informeren en consulteren. In de klankbordgroep zijn het Fryske Gea, de Milieu Federatie, de vogelwacht, Land en Tuinbouw organisatie (LTO), ondernemersverenigingen en de ANWB vertegenwoordigd. Tijdens de klankbordgroep overleggen zijn deze groeperingen gevraagd om met hun expertise de plannen van informatie uit vanuit hun achtergrond te voorzien. Een van de eerste klankbordgroep bijeenkomsten was er sprake van een bijeenkomst oude stijl. Met andere woorden, de plannen werden gepresenteerd, hier is aangedacht, dit is het ontwerp en met alles is rekening gehouden. De bijeenkomst duurde in totaal bijna twee uur waarvan er in vijf minuten tijd was voor vragen. Na enkele van deze bijeenkomsten is het Fryske Gea kwaad uit het klankbordgroepoverleg gestapt vanwege onvoldoende perspectief. Na het tracé besluit zijn de overleggen beter geworden. Hierin werd de inbreng en expertise van de organisaties ook serieus meegenomen. Dit heeft onder andere geresulteerd in advies voor betere mitigerende maatregelen ten opzichte van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Voor het tracé besluit heeft de participatietechniek klankbordgroep een informerende functie. Na het

tracé besluit zijn de bijeenkomsten ook consulterend van aard. Er is in beide fases gebruik gemaakt van de participatietechniek klankbordgroep (Zie figuur 5.4.2).

De participatietechniek ontwerpessies heeft als gradatieomvang informeren – meebeslissen. Ontwerpessies is in de tweede fase van het participatieproces, na het tracé besluit, ingezet. Tijdens de ontwerpessies is aan burgers en andere participerende actoren gevraagd om, waar deze actoren nodig achten, wijzigingen in de uitvoering aan te brengen. Hieruit zijn concrete maatregelen gekomen die na doorrekening zijn opgenomen in het Provinciaal inpassingplan (PiP). Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is een onderdoorgang bij Veenwouden. Deze onderdoorgang zou eerst beneden maaiveld [tunnel red.] uitgevoerd worden. Na de ontwerpessies hebben de participerende actoren het projectbureau ervan overtuigd om deze maatregel boven maaiveld [viaduct red.] uit te voeren. Op deze manier is er voor ongeveer tien miljoen euro aan extra/verbeterde maatregelen doorgevoerd. Ook op het gebied van mitigerende maatregelen voor de natuur en in het kader van de gebiedsontwikkeling zijn er extra/verbeterde maatregelen doorgevoerd. Het projectbureau heeft zoveel mogelijk van dit soort maatregelen die tijdens de ontwerpessies door de participerende actoren zijn ontworpen aan het project toegevoegd. De gradatie omvang van ontwerpessies zijn informeren – meebeslissen. Deze gradatie is ook gehaald. Er is in de tweede fase gebruik gemaakt van deze participatietechniek (zie figuur 5.4.2).

De laatste participatietechniek is de twee jaarlijkse informatie bijeenkomst voor de politiek. Deze participatietechniek heeft een gradatieomvang van informeren – samenwerken. Gedurende de hele looptijd van het project, is er elke twee jaar gebruik gemaakt van deze participatietechniek. De gemeenschappelijke gemeenteraden [Tytsjerkeraadeel, Dantumadeel en Dongeradeel] en de provinciale staten van Friesland komen twee jaarlijks bij elkaar om zich bij te laten praten over het project door de betrokken bureaus en de mensen van de projectorganisatie. Deze bijeenkomst bestaat uit een plenair gedeelte en een informatiemarkt gedeelte. Door verschillende bureaus en medewerkers van de projectorganisatie is er informatie verstrekt over het project. Voor de deelnemende politici is er tijdens de informatiemarkt gelegenheid voor feedback op het project en interactie tussen de bureaus en medewerkers van de projectorganisatie. De gradatieomvang van informeren en consulteren is hiermee gehaald en samenwerken niet. In beide fases van het project is gebruik gemaakt van deze participatietechniek (Zie figuur 5.4.2).

Gradatie van participatie (aan de hand van de ladder van Arnstein)					
Fase 1	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdragen van macht
Participatie techniek					
Social media / website	■	■			
Nieuwsbrief	■				
Project bureau	■	■			
Klankbordgroep	■	■			
Workshops probleem analyse	■	■	■	■	
Informatie bijeenkomst politiek	■	■	■	■	
Fase 2	Informeren	Consulteren	Samenwerken	Meebeslissen	Overdragen van macht
Participatie techniek					
Social media / website	■	■			
Nieuwsbrief	■				
Project bureau	■	■			
Klankbordgroep	■	■			
Workshops oplossingen	■	■	■	■	
Participatie bus	■	■	■	■	
Ontwerpsessies	■	■	■	■	
Informatie bijeenkomst politiek	■	■	■	■	
Legenda	Potentiële participatie				
	Gerealiseerde participatie				

Figuur 5.4.2. Participatie technieken Centrale As en de gradatie van participatie (op basis van Enserink et al. (2003); Luyet et al. (2012) en Wilker et al. (2015) met de potentiële participatie en de gerealiseerde participatie bij het project de Centrale As.

5.5 Verklaring van het verschil potentiële participatie en gerealiseerde participatie

Het verschil in inzicht over de doelen van participatie tussen het projectbureau en verschillende participerende actoren is een verklaring dat de gradatie van participatie in fase 1 niet verder reikt dan consulteren en daardoor de (theoretische) potentie van participatie niet haalt. In fase 1 is het projectbureau van de Centrale As op zoek naar het verkrijgen van steun, legitimiteit en acceptatie van de te nemen beslissingen. Om dit doel te bereiken, heeft het projectbureau gebruik gemaakt van de participatie technieken uit fase 1 (zie figuur 5.4.2. fase 1). Dit is gebeurt in combinatie met het zoeken naar voorkeuren en aannamen van de overige betrokken actoren. Deze informatie is vervolgens gebruikt om het voorkeurstracé te versterken en goed voorbereid bij eventuele juridische procedures tijdens de formele besluitvormingsprocedures te zijn. “Het is belangrijk, als je zo’n project voor elkaar wilt krijgen, dat je de juridische “battles” wint. Bezuinig niet op kwaliteit en je juridische procedures” (Dhr. Hiladius (project directeur de Centrale As), 3 juli, 2013. Over het vaststellen van het tracé zegt Dhr. Boersma het volgende: “Dit is ons tracé. Ondanks de weerstand, vanuit de zakelijke overwegingen en uitwisselingen van standpunten is dat op papier gezet en dat heeft standgehouden tot en met de raad van state” (Dhr. Boersma (omgevingsmanager de Centrale As), 26 juni, 2013). Dit wordt onderstreept door andere deelnemers van het participatieproces. Het doel van deelname aan het participatieproces voor verschillende, voornamelijk vanuit de natuur en milieuhoek, actoren heeft een andere

insteek gehad. Deze actoren hebben als doel het uitwisselen van expertise en lokale kennis voor een beter tracé besluit voor de natuur en het milieu. Deze actoren hebben het gevoel dat hun inbreng in deze fase niet serieus werd genomen omdat het niet tot significante verandering leidde in het tracé. “We hebben altijd willen onderhandelen en meedenken maar de provincie heeft toch een andere strategie gekozen. Die hebben besloten voor dat tracé en er was gewoon niks meer mogelijk” (Dhr. De Vries (projectleider Friese milieufederatie), 18 februari, 2014).

De verandering in doel bij de initiatiefnemers is voor fase twee een verklaring dat de gradatie van participatie toeneemt. In fase twee is het doel van de initiatiefnemers veranderd naar uitwisselen van expertise en lokale informatie voor betere en breed gedragen maatregelen en het verkrijgen van steun en acceptatie voor de beslissingen. Dit komt doordat het project na het tracé besluit in 2006 werd uitgebreid met verschillende gebiedsgerichte projecten om de schade aan het landschap te compenseren. Hiervoor kon men de expertise en kennis van de omgeving goed gebruiken. “Door de verbreding van het project naar een meer ruimtelijk ontwikkelingsperspectief verbindt je een heleboel actoren aan je project. Door het koppelen van verschillende projecten is cofinanciering en subsidie mogelijk. Het project wordt duurder maar de initiële scope wordt breder” (Dhr. Hiladius (project directeur de Centrale As), 3 juli, 2013). De (theoretische) potentie van de participatietechnieken is in fase twee bij enkele participatietechnieken niet bereikt omdat het vertrouwen van de betrokken actoren door het participatieproces in fase een is geschaad. Men sprak van “de punten en komma’s waarover nog onderhandeld kon worden” (Dhr. De Vries (projectleider Friese milieu federatie), 18 februari, 2014) en was teleurgesteld in het besluitvormingsproces dat tot het tracé heeft geleid. Een andere verklaring waarom de potentie van participatie bij enkele participatietechnieken niet is gehaald is dat de initiatiefnemer meerdere participatietechnieken heeft ingezet die dezelfde gradatie van participatie kunnen halen maar daar slechts een participatietechniek voor in te zetten. Bijvoorbeeld de workshops oplossingen en de ontwerpessies. Deze participatietechnieken reiken allebei tot meebeslissen als potentiële gradatie van participatie echter hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om de oplossingen die bij de workshop oplossingen naar voren komen verder met de participerende actoren uit te werken tijdens de ontwerpessies. De tweejaarlijkse informatie bijeenkomsten voor de politiek zijn gebruikt om de politiek inhoudelijk op de hoogte te houden door middel van een informatiemarkt waarbij geen ruimte was voor inhoudelijk samenwerken.

De verandering van de scope gedurende de planvorming van het proces verklaart het verschil in doel tijdens fase een en fase twee van het proces. Door de transformatie van een lijngebonden project (alleen de realisatie van de weg) naar een sectorgebonden project (realisatie van gebiedsprojecten) realiseerden de initiatiefnemers dat de kennis en expertise van de (lokale) omgeving waardevol is voor de uitvoering van het project. Een andere verklaring kan zijn dat door de lange looptijd van het project de focus in fase een op een technisch rationele, top-down planningsbenadering lag. Gedurende het project is er sprake geweest van een transitie van een technisch rationele planningsbenadering naar een sociaal rationele, participatieve planningsbenadering in het de Nederlandse planningsdomein. Dit is terug te zien in fase twee van het project waarin meer gebruik is gemaakt van participatie met de omgeving om draagvlak te creëren en de kennis en expertise van de omgeving in te zetten bij de uitvoering van het project.

Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusie

6.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden eerst de deelvragen beantwoord (paragraaf 6.1.2) en vervolgens wordt met behulp van de deelvragen de hoofdvraag beantwoord (paragraaf 6.1.3). Hierna volgen in paragraaf 6.2 de aanbevelingen en hoofdstuk zes wordt afgesloten met een reflectie op deze thesis.

6.1.2 Beantwoording deelvragen

Het doel van de thesis is een antwoord geven op de hoofdvraag. Om dit te bereiken worden eerst de deelvragen beantwoord.

DV 1: Welke verschillende gradaties van participatie zijn er te onderscheiden?

Volgens de ladder van Arnstein zijn er een achttal gradaties van participatie te onderscheiden. Door verschillende onderzoekers is dit aantal teruggebracht tot een vijftal gradaties namelijk: informeren, consulteren, samenwerken, meebeslissen en het overdragen van macht. Daarnaast zijn per gradatie de volgende kenmerken te onderscheiden: het overdragen van macht; de interactie tussen actoren en de informatiestroom tussen initiatiefnemers en participerende actoren. De onderscheiding in gradaties van participatie is belangrijk omdat hier de participatietechnieken aan kunnen worden gekoppeld. Hierdoor kan per participatietechniek bepaald worden wat de potentie is in relatie tot de betrokkenheid.

DV 2: Met welk doel wordt participatie ingezet bij het ontwikkelen van een infrastructuurproject?

Vanuit de literatuur komt naar voren dat het doel van participatie bestaat uit drie type doelen namelijk: op het participatieproces gerelateerde doelen, op de uitkomsten van het participatieproces gerelateerde doelen en op gebruikers die deelnemen aan het participatieproces gerelateerde doelen. De literatuur onderscheidt per type doel de volgende doelen van participatie. Proces gerelateerde doelen: actoren die onderling kennis uitwisselen en het verbeteren van het gebruik van (lokale) kennis; het zoeken naar voorkeuren, waarden en aannamen van betrokken actoren; vergroten van het belang en het versterken van de betrokkenheid van actoren bij het proces; transparantie, eerlijkheid en gerechtigheid van het participatie proces verhogen door de alle actoren te betrekken bij het proces en het herverdelen van macht. Resultaat en uitkomst gerelateerde doelen zijn: toename van steun, legitimiteit, draagvlak en acceptatie van de genomen beslissingen; participatie toepassen omdat de wet dit voorschrijft; projectdoelstellingen halen en het verbeteren van de gevolgen daarvan; bereiken van betere kosteneffectiviteit door het besparen van tijd en geld; conflicten tussen actoren verminderen. Als laatste groep de gebruikers gerelateerde doelen die bestaan uit dat de participerende actoren tevreden zijn met het proces en dat andere doelen die tijdens het proces zijn ingebracht door de participerende actoren ook bereikt zijn. Bij de case de Centrale As zijn in verschillende fases, verschillende doelen ontdekt. Voor fase een voor het tracé besluit is dit voor de

initiatiefnemers het verkrijgen van steun, legitimiteit en acceptatie van de te nemen beslissingen in combinatie met het zoeken naar voorkeuren en aannamen van andere actoren betrokken bij het participatieproces. Voor fase twee in het participatieproces zijn de doelen van de initiatiefnemers: het uitwisselen van kennis en (lokale) informatie voor betere en breed gedragen maatregelen en het verkrijgen van steun en acceptatie voor deze maatregelen. het uitwisselen van kennis en (lokale) informatie voor betere en breed gedragen maatregelen en het verkrijgen van steun en acceptatie voor deze maatregelen. Voor de participerende actoren bij het participatieproces is het doel bij beide fases: natuur en milieu zo goed mogelijk vertegenwoordigen bij het project in de vorm van het leveren van expertise en lokale informatie met betrekking tot mitigerende maatregelen.

DV 3: Welke rol neemt participatie in bij het besluitvormingsproces?

Complexe vraagstukken zoals infrastructuurprojecten zijn tegenwoordig niet meer een objectief gegeven maar aan sociale invloeden onderhevig. Bij de besluitvorming van infrastructuurprojecten wordt in verschillende fases naar een besluit gewerkt. De dynamiek tijdens deze fases kan per fase verschillen. Men spreekt van een formele dynamiek waarbij wetgeving, administratieve procedures en expertise/kennis leiden tot het nemen van een besluit. Van een informele dynamiek is sprake waarbij sociale acceptatie, het creëren van draagvlak en lokale kennis en deskundigheid centraal staan. De sociale interacties kenmerkend bij participatie tonen sterke overeenkomsten met de informele dynamiek bij besluitvorming. Vervolgens worden de fases vanuit de informele dynamiek in het participatieproces vertaald naar formele procedures, kennis en wetgeving. Dit vindt plaats in een dynamisch proces, gedurende verschillende besluitvormingsfasen. Doordat men in Nederland weloverwogen besluiten wil nemen en graag een meerderheid achter het te nemen besluit ziet staan, ligt het leveren van overmatige bestuurlijke inspanningen op de loer. De wet van bestuurlijke drukte men kan ook te veel inspanning in het participatieproces steken zonder noemenswaardige resultaten te behalen. Tijdens de case de Centrale As is de besluitvorming ruwweg in twee fases in te delen. Voor het tracé besluit en na het tracé besluit. De fase voor het tracé besluit concentreert zich voornamelijk rondom de formele dynamiek van het besluitvormingsproces. De initiatiefnemers hebben de kennis in huis en de beste plannen gemaakt voor de oplossing van het probleem en proberen de meerderheid voor deze plannen voor zich te winnen. De invloed van participerende actoren blijft beperkt. Tijdens de eerste participatieronde en tijdens de formele procedures komen de initiatiefnemers er achter dat er weerstand is tegen de plannen. Het project evalueert zich van een lineair wegenbouwproject naar een sectoraal gebiedsproject. Hierdoor concentreert fase twee van het project zich meer rond de informele dynamiek van besluitvorming. De initiatiefnemers kunnen de expertise en lokale kennis van de omgeving goed gebruiken om tot een uitvoerbaar project te komen.

DV 4: In hoeverre is de theoretische potentie van participatie gerealiseerd in het participatieproces bij een infrastructuurproject?

De theoretische potentie is bij zes van de veertien ingezette participatietechnieken niet gerealiseerd. In face een gaat het hierbij om: participatietechniek klankbordgroep reikt tot en met informeren, de gradatie consulteren wordt niet gerealiseerd; workshop probleemanalyse haalt de gradatie informeren en consulteren, de gradatie samenwerken en

meebeslissen worden niet gerealiseerd; de participatietechniek informatie bijeenkomst politiek reikt tot informeren, de gradaties consulteren en samenwerken worden niet gerealiseerd. Vier potentiële gradatie niveaus van participatie worden wel gerealiseerd in fase een, vijf potentiële gradatie niveaus van participatie worden niet gerealiseerd in fase een. Bij drie participatietechnieken wordt de potentiële participatie volledig gerealiseerd. Dit zijn: nieuwsbrief, sociale media / website en projectbureau.

In fase twee gaat het hierbij om: participatietechniek workshop oplossingen reikt tot samenwerken, de gradatie meebeslissen wordt niet gerealiseerd; de participatietechniek participatiebus (field visit) reikt tot informeren en consulteren, de gradatie samenwerken wordt niet gerealiseerd; de participatietechniek informatie bijeenkomst politiek reikt tot informeren en consulteren, de gradatie samenwerken wordt niet gerealiseerd. Zeven potentiële gradatie niveaus van participatie worden wel gerealiseerd in fase twee, drie potentiële gradatie niveaus van participatie worden niet gerealiseerd in fase twee. Bij vijf participatietechnieken wordt de potentiële participatie volledig gerealiseerd. Dit zijn: nieuwsbrief, sociale media / website, projectbureau, klankbordgroep en ontwerpessies.

6.1.3 Beantwoording hoofdvraag

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord. De hoofdvraag luidt:

“In hoeverre is een verschil tussen de theoretische potentie van participatie en de gerealiseerde participatie te verklaren bij de ontwikkeling van een infrastructuurproject?”

Het verschil tussen de theoretische potentie van participatie en de gerealiseerde participatie is te verklaren aan de hand van drie verklaringen.

Allereerst zijn de verwachtingen en het doel bij aanvang van het participatieproces niet helder geformuleerd door zowel de initiatiefnemers van het participatieproces als de participerende actoren. Hierdoor verliep het proces in de eerste fase vaak langs elkaar. Waarbij de initiatiefnemers voornamelijk acceptatie, legitimiteit en draagvlak zoeken tijdens het participatieproces, zijn de andere participerende actoren op zoek naar een andere invulling van het tracé door het inzetten van expertise en (lokale)kennis. Op het moment dat gedurende fase twee van het participatieproces de scope van het project wijzigt, komen de doelen nader tot elkaar. Echter er is op dat moment al schade toegebracht aan het vertrouwen tussen de actoren.

Ten tweede ligt de focus gedurende het project te veel op de formele dynamiek en de procedures. Dit is deels te verklaren omdat vanwege de lange ontwerptijd van het project het project gestart is in het technisch rationele, topdown planningsbenadering. Geleidelijk komen de actoren er ook achter dat er gedurende het project sprake is van een transitie van een technisch rationele planningsbenadering naar een participatieve planningsbenadering. Bij een participatieve planningsbenadering is een informele dynamiek gericht op sociale acceptatie, het creëren van draagvlak en de inzet van lokale kennis en ervaringsdeskundigheid wenselijk. Dit kan vervolgens vertaald worden naar formeel dynamische gedeelte van de besluitvorming in de vorm van formele- en administratieve procedures.

Als derde kan de verandering van scope gedurende het proces als verklaring worden gegeven. Door de verandering van scope worden wellicht nieuwe actoren betrokken bij het project waar eerst geen rekening mee is gehouden. Frustratie van actoren die al betrokken

zijn bij het project (in het geval van de Centrale As de milieuorganisaties en het tegenkomen van nieuwe conflicten tussen actoren. De ingezette participatietechnieken beperken zich voor het grootste gedeelte rond de eerste en tweede gradatie van participatie. Het is nog te vroeg voor dominante actoren om regie en macht uit handen te geven ten voordeel van andere participerende actoren met minder macht maar die uiteindelijk wel moeten leven met de beslissingen.

6.2 Aanbevelingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat de verwachtingen en doelen van de initiatiefnemers en participerende actoren niet helder zijn geformuleerd. Daarom is het belangrijk om voor het proces duidelijk doelen te stellen en deze doelen transparant te formuleren. Wanneer dit te snel gaat dient men niet bang te zijn om een stapje terug te doen in het proces. Voor een geslaagd participatieproces is het belangrijk om zo vroeg mogelijk in het proces alle actoren in kaart te brengen en, waar mogelijk, ook te betrekken bij het proces. Een mogelijk gevaar hierbij is dat het begin van het proces traag op gang komt maar de kans op verassingen later in het proces neemt hiermee af omdat potentiële risico's eerder ondervangen worden. Wanneer bepaalde actoren worden betrokken bij het proces is het belangrijk dat de kennis, expertise en andere input van deze actoren op waarde wordt geschat en serieus mee wordt genomen in het proces. Wanneer dit niet past bij het project dient men dit goed te onderbouwen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Op deze manier voelen participerende actoren zich betrokken bij het project en zijn ze eerder geneigd om betrokken te blijven bij het project omdat de informatie die ze inbrengen op waarde wordt geschat. Om de hogere gradaties bij het participatieproces te kunnen bereiken moeten de initiatiefnemers de regie uit handen durven te geven en vertrouwen te stellen in het democratische proces van participatie. Door de complexe natuur en de betrokkenheid van veel actoren bij infrastructuurprojecten vinden dominante actoren dit lastig. Hiermee kan worden begonnen bij kleine onderdelen binnen het project. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de herinrichting van een stuk (natuur)gebied.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het participatieproces zich in grote lijnen bevindt binnen de informele dynamiek van besluitvorming terwijl beslissingen worden genomen binnen de formele dynamiek van besluitvorming. Om participatie beter bij het besluitvormingsproces in te passen is een verankering van participatie binnen de formele dynamiek noodzakelijk. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door zwaardere eisen te stellen aan participatie in formele (inspraak)procedures binnen de planning van infrastructuur. Hier kan vervolgonderzoek meer duidelijkheid over verschaffen.

6.3 Reflectie

Het onderzoek tijdens deze thesis is kwalitatief van aard. De informatie is verkregen via een casestudie onderzoek en het daarbij interviewen van verschillende personen in verschillende rollen betrokken bij de case. Wanneer er een andere case was gekozen en/of voor andere personen om te interviewen zouden er mogelijk andere uitkomsten uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Door de subjectieve aard van het onderzoek bestaat er een kans dat de data die naar voren is gekomen tijdens dit onderzoek anders geïnterpreteerd had kunnen worden. Dit komt omdat de data gekleurd is vanwege culturele verschillen tussen onderzoeker en geïnterviewden, zoals normen en waarden. De manier van data verzameling, door middel van het afnemen van semigestructureerde diepte-interviews, was een nieuwe manier van

onderzoeken voor de onderzoeker, wat als een interessante en leerzame ervaring is ervaren door de onderzoeker

Door de methode die gebruikt is tijdens het onderzoek en de kwalitatieve aard van het onderzoek, heeft de onderzoeker verschillende keren moeten schakelen tussen de theorie en de analyse om tot de uiteindelijk gebruikte structuur voor de thesis te komen. Door het schakelen is uiteindelijk een heldere structuur ontstaan en werd geleidelijk tijdens het proces duidelijk welke theorie nodig was, waardoor het theoretische kader werd afgebakend.

Tijdens deze thesis heeft de onderzoeker geleerd om een kwalitatief onderzoek op te zetten door middel van het uitvoeren van een case studie. Het verzamelen van data gebeurde door het afnemen van semigestructureerde diepte-interviews en deze data is aangevuld met informatie uit de beschikbare literatuur. Door de hoeveelheid aan interessante data was het voor de onderzoeker soms moeilijk om de juiste focus op het onderwerp te houden. Stapsgewijs het proces ging het aanbrengen van de juiste focus steeds beter door in kleinere overzichtelijke stukken te gaan werken.

Literatuur

- Allmendinger, P., & Haughton, G. (2011). Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(1), 89–103.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2011.00468.x>
- Arnstein, S. R. (1969). A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION. *AIP Journal*, , 216–224.
- Arts, E. J. M. M. (2007). *Nieuwe wegen?: planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Groningen, Nederland: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Auteur onbekend. (2011, 9 november). Rechter billijkt Centrale As. *Leeuwarder Courant*. (pag. 1). Geraadpleegd van <http://www.dekrantvantoen.nl/vw/article.do?v2=true&id=LC-20111109-NO01001004&vw=org&lm=central%2Cas%2C0%2CLC#>
- Baarda, D. B., & De Goede, M. P. M. (2006). *Basisboek methoden en technieken* (3e ed.). Groningen/Houten, Nederland: Noordhoff Uitgevers B.V..
- Bank, W., & Development, W. B. E. S. (1996). *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, Verenigde Staten: World Bank.
- Basco-Carrera, L., Warren, A., Van Beek, E., Jonoski, A., & Giardino, A. (2017). Collaborative modelling or participatory modelling? A framework for water resources management. *Environmental Modelling & Software*, 91, 95–110. <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2017.01.014>
- Bax, C.A. (2006). *Besluitvorming over verkeersveiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*. Geraadpleegd van <http://www.swov.nl/rapport/D-2006-04.pdf>
- Beierle, T. C. (2005). USING SOCIAL GOALS TO EVALUATE PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISIONS. *Review of Policy Research*, 16(3-4), 75–103.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1999.tb00879.x>
- Bertelsmann Stiftung (2013) Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung— Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken.
http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Mehr_Transparenz_und_Buergerbeteiligung.pdf
- Bickerstaff, K., & Walker, G. (2005). Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning. *Urban Studies*, 42(12), 2123–2144.
<https://doi.org/10.1080/00420980500332098>
- Bouwen, R., & Taillieu, T. (2004). Multi-party collaboration as social learning for interdependence: developing relational knowing for sustainable natural resource management. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14(3), 137–153. <https://doi.org/10.1002/casp.777>
- Bruns, B. (2003). *Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation* ("Politics of the Commons: Articulating Development and Strengthening Local Practices" RCSD Conference, July 11-14, 2003, Chiang Mai, Thailand). Geraadpleegd van <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/453>

- Buchecker, M., Hunziker, M., Kienast, F., 2003. Participatory landscape development: overcoming social barriers to public involvement. *Landscape and Urban Planning* 64, 29-47
- Buchy, M., Hoverman, S., 2000. Understanding public participation in forest planning: a review. *Forest Policy and Economics* 1, 15-25
- Bugs, G., Granell, C., Fonts, O., Huerta, J., & Painho, M. (2010). An assessment of Public Participation GIS and Web 2.0 technologies in urban planning practice in Canela, Brazil. *Cities*, 27(3), 172–181. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2009.11.008>
- Busscher, T., Van den Brink, M., & Verweij, S. (2018). Strategies for integrating water management and spatial planning: Organising for spatial quality in the Dutch “Room for the River” program. *Journal of Flood Risk Management*, 12(1). <https://doi.org/10.1111/jfr3.12448>
- Cardullo, P., & Kitchin, R. (2018). Being a ‘citizen’ in the smart city: up and down the scaffold of smart citizen participation in Dublin, Ireland. *GeoJournal*, 84(1), 1–13. <https://doi.org/10.1007/s10708-018-9845-8>
- CROW., Netherlands Centre for Research and Contract Standardization in Civil and Traffic Engineering (CROW), & Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, W. A. T. E. R. E. N. W. E. G. E. N. B. O. U. W. E. N. D. E. V. E. R. K. E. E. R. S. T. E. C. H. N. I. E. K. C. R. O. W. (2004). *ASVV 2004: aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom*. Ede, Nederland: CROW.
- De Grave, F. (2005). *Je gaat er over of niet* (Rijksbrede takenanalyse Advies Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie). Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130409/_je...=/vjbxku4t2oz2.pdf
- De Heer, J., Berendse, M., Duijnhoven, H., & Merkus, S. (2010). *Besturen onder druk*. Amsterdam, Nederland: Rozenberg Publishers.
- Dikke van Dale:
Participatie. (z.d.). In *Van Dale Online*. Geraadpleegd op 3 maart 2019, van <https://www.vandale.nl/zoeken/zoeken.do#>
- Dr Christopher Hart (2001). *Doing a Literature Search: A Comprehensive Guide for the Social Sciences*. London, England: Sage Publications (CA).
- Duijn, M., Van Buuren, A., Sparrevik, M., Slob, A., Ellen, G. J., & Oen, A. (2015). Getting caught up in the game: managing non-formal dynamics in the remediation of contaminated sediments in Oslo harbor. *Journal of Environmental Planning and Management*, 59(5), 927–947. <https://doi.org/10.1080/09640568.2015.1047490>
- Elverding, E. (2008). *Eindrapport: Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructureke Projecten. Sneller en Beter*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2008/04/21/het-advies-van-de-commissie-versnelling-besluitvorming-infrastructurele-projecten>

- Enserink, B., & Monnikhof, R. A. H. (2003). Information Management for Public Participation in Co-design Processes: Evaluation of a Dutch Example. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(3), 315–344. <https://doi.org/10.1080/0964056032000096910>
- Flowerdew, R., & Martin, D. M. (2005). *Methods in Human Geography: A guide for students doing a research project* (2e ed.). New York, Verenigde Staten: Routledge.
- Glasbergen, P., & Driessen, P. P. J. (2005). Interactive planning of infrastructure: the changing role of Dutch project management. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, 263–277. <https://doi.org/10.1068/c0441>
- Goosen, H., De Groot-Reichwein, M. A. M., Masselink, L., Koekoek, A., Swart, R., Bessembinder, J., . . . Immerzeel, W. (2013). Climate Adaptation Services for the Netherlands: an operational approach to support spatial adaptation planning. *Regional Environmental Change*, . <https://doi.org/10.1007/s10113-013-0513-8>
- Hart, C. (2001). *Doing a Literature Search: A Comprehensive Guide for the Social Sciences*. Londen, Engelanf: Sage Publications (CA).
- Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), 143. <https://doi.org/10.3828/tpr.63.2.422x602303814821>
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Londen, Engeland: Macmillan Education, Limited.
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123. <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>
- Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-oriented" approaches. *Transport Policy*, 24, 148–158. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.08.002>
- Heijne, K., Van der Meer, H., Stelzle, B., Pump, M., Klamert, K., Wilde, A., . . . Jannack, A. (2018). *Urban Collective Design Environment: A new tool for enabling expert planners to co-create and communicate with citizens in urban design* (H2020-ICT-2015). Geraadpleegd van <https://cordis.europa.eu/project/rcn/199881/reporting/en>
- Heldt, S., Budryte, P., Ingensiep, H. W., Teichgräber, B., Schneider, U., & Denecke, M. (2016). Social pitfalls for river restoration: How public participation uncovers problems with public acceptance. *Environmental Earth Sciences*, 75(13). <https://doi.org/10.1007/s12665-016-5787-y>
- Hisschemöller, M.J. 1993. De democratie van problemen: De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming Amsterdam: VU-uitgeverij
- Hrelja, R., Pettersson, F., & Westerdahl, S. (2016). The Qualities Needed for a Successful Collaboration: A Contribution to the Conceptual Understanding of Collaboration for Efficient Public Transport. *Sustainability*, 8(6), 542. <https://doi.org/10.3390/su8060542>

- IAP2 (International Association for Public Participation). 2003. *The IAP2 Public Participation Toolbox*. International Association for Public Participation.
<http://www.iap2.org/boardlink/toolbox.pdf>. — 2000. *IAP2 Public Participation Spectrum*. International Association for Public Participation.
<http://www.iap2.org/practitionertools/spectrum.html>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- Kleinhans, R., Van Ham, M., & Evans-Cowley, J. (2015). Using Social Media and Mobile Technologies to Foster Engagement and Self-Organization in Participatory Urban Planning and Neighbourhood Governance. *Planning Practice & Research*, 30(3), 237–247.
<https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1051320>
- Klijn, E.H., & J.M.F. Koppenjan. 2000. “Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance.” *Public Management* 2 (2): 135-158
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587–606. <https://doi.org/10.1332/030557312X55431>
- Kor, R., & Wijnen, G. (2005). *Essenties van project- en programmamanagement: succesvol samenwerken aan unieke opgaven*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Lane, M. B. (2005). Public Participation in Planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, 36(3), 283–299. <https://doi.org/10.1080/00049180500325694>
- Laurian, L., & Shaw, M. M. (2008). Evaluation of Public Participation. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 293–309. <https://doi.org/10.1177/0739456x08326532>
- Leeuw de, A.C.J., (1984). *De wet van de bestuurlijke drukte*, Van Gorcum, Assen/Maastricht
- LENFERINK, S., TILLEMA, T., & ARTS, J. (2013). PUBLIC-PRIVATE INTERACTION IN CONTRACTING: GOVERNANCE STRATEGIES IN THE COMPETITIVE DIALOGUE OF DUTCH INFRASTRUCTURE PROJECTS. *Public Administration*, 91(4), 928–946. <https://doi.org/10.1111/padm.12033>
- Luyet, V., 2005. A Framework for the Participative Process in a Large Environmental Project. Case study: the 3rd Rhone river correction. PhD thesis Nr 3342, Swiss Federal Institute of Technology, Lausanne, Switzerland
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management*, 111, 213–219. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.06.026>
- Maginn, P. J. (2007). Towards more effective community participation in urban regeneration: the potential of collaborative planning and applied ethnography. *Qualitative Research*, 7(1), 25–43. <https://doi.org/10.1177/1468794106068020>
- Maloir, C., Tillema, T., & Arts, J. (2011). Livability near roads: towards more sustainable road planning by taking account of the residential context. *90th TRB meeting*, 90, 1–13.

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, geraadpleegd op 14 maart 2019
<https://www.platformparticipatie.nl/projectenlijst/a15-maasvlakte-vaanplein/index.aspx>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, geraadpleegd op 14 maart 2019
<https://www.platformparticipatie.nl/projectenlijst/A67-Leenderheide-Zaarderheiken/index.aspx>
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2008). *Convenant Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn*. Geraadpleegd van
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2008/06/23/convenant-regiospecifiek-pakket-zuiderzeelijn>
- Plochg, T., Juttman, R. E., Klazinga, N. S., & Mackenbach, J. P. (2007). *Handboek gezondheidszorgonderzoek*. Antwerpen, België: Bohn Stafleu van Loghum.
- Project Bureau De Centrale As. (2012). *Beroepsprocedures bij Raad van State*. Geraadpleegd van
<http://www.decentrales.nl/assets/pdf/factsheets/factsheets%20raad%20van%20state.pdf>
- Project Bureau De Centrale As. (2012). *De Centrale As: Dubbelbaans*. Geraadpleegd van
<http://www.decentrales.nl/assets/pdf/factsheets/factsheet%20dubbelbaans.pdf>
- Project Bureau De Centrale As. (2012). *Tracékaart De Centrale As*. Geraadpleegd van
http://www.decentrales.nl/assets/pdf/Tracekaart/A2_kaart_CA_1mrt.pdf
- Project Bureau De Centrale As. (z.j.). *Feiten en Cijfers De Centrale As*. Geraadpleegd van
<http://www.decentrales.nl/assets/pdf/factsheets/factsheets%20feiten%20en%20cijfers.pdf>
- Provincie Fryslân. (2005). *Vooruit met het Voorkeurstracé: Tracé/m.e.r.-studie De Centrale As*. Geraadpleegd van <http://api.commissiomer.nl/docs/mer/p11/p1166/1166-045voorkeur.pdf>
- Provincie Fryslân. (2010). *Inpassingsplan De Centrale As*. Geraadpleegd van
http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9921.079808-VA01/t_NL.IMRO.9921.079808-VA01.pdf
- Provincie Fryslân. (2011). *Integrale visie Gebiedsontwikkeling De Centrale As "Oer weide, sompe en wâld"*. Geraadpleegd van
https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjywmI2_fMAhWFDcAKHWMLB9wQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fryslan.fr%2F1822%2F9-maaie-2012-steatekommisje-lan%2C-loft-en-wetter%2Ffiles%2F2h.%2520deel%25201a%2520bijlagen%2520go%2520dca_06042011_definitief_96dpi.pdf&usg=AFQjCNFs1iaKDEJ0ierSciT-2697XwyOA&bvm=bv.122852650,d.ZGg&cad=rja
- Provincie Fryslân. (2011). *Nije enerzjy foar Fryslân: Jins dreamen no, jins skiednis skielk. Coalitie akkoord 2011 - 2015*. Geraadpleegd van
<http://www.nisb.nl/weten/bibliotheek/publicaties.html?item=8589&view=1173433>
- Provincie Fryslân. (2011). *PVVP 2006 Herzien Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan*. Geraadpleegd van

- [https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiDn9zv4PfmAHVsAcAKHR_aClgQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fryslan.frl%2F353%2Fverkeer-en-vervoer%2Ffiles%2F\[03\]pvvp%25202006%2520herzien%2520in%25202011.pdf&usg=AFQjCNF8gsCh632euE5Mebl4Gvk6baY_1A&bvm=bv.122852650,d.bGs&cad=rja](https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiDn9zv4PfmAHVsAcAKHR_aClgQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fryslan.frl%2F353%2Fverkeer-en-vervoer%2Ffiles%2F[03]pvvp%25202006%2520herzien%2520in%25202011.pdf&usg=AFQjCNF8gsCh632euE5Mebl4Gvk6baY_1A&bvm=bv.122852650,d.bGs&cad=rja)
- Raad van State. (2011). *Uitspraak 201009220/1/R4*. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=61487>
- Richards, C., Carter, C., & Sherlock, K. (2004). *Practical Approaches to Participation*. Aberdeen, Schotland: Macaulay Institute.
- Rifkin, S., & Kangere, M. (2002). *Community-Based Rehabilitation (CBR) as a Participatory Strategy in Africa* (What is participation). Geraadpleegd van <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect/60>
- Roo, G. de (2001) Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning, Sdu-uitgevers, Den Haag.
- Roo, G. de (2004). *De toekomst van het milieubeleid: over de regels en het spel van decentralisatie*.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3–29. <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>
- SNN Verkeersmonitor [Dataset]. (2009). Geraadpleegd van <http://verkeersmonitor.b3p.nl/verkeersmonitor/Startpagina.action>
- Stewart, J., Kendall, E., Coote, A., & Institute for Public Policy Research (London, E. N. G. L. A. N. D. (1994). *Citizens' Juries*. London, England: Institute for Public Policy Research.
- Van der Heijden, R. E. (1996). Planning large infrastructure projects: seeking a new balance between engineering and societal support. *disP - The Planning Review*, 32(125), 18–25. <https://doi.org/10.1080/02513625.1996.10556608>
- Wilcox D (2003) The Guide to Effective Participation, <http://www.partnerships.org.uk/guide/index.htm>
- Wilker, J., Rusche, K., & Rymsa-Fitschen, C. (Eds.). (2015). *Stakeholder Participation in North-West Europe: Lessons Learnt from Green Infrastructure Case Studies (-)*. Gent, België: Proceedings REAL CORP 2015.
- Woltjer, J. (2002). The 'Public Support Machine': Notions of the Function of Participatory Planning by Dutch Infrastructure Planners. *Planning Practice and Research*, 17(4), 437–453. <https://doi.org/10.1080/02697450216358>
- Zucker, D.M., (2009). "How to Do Case Study Research". School of Nursing Faculty Publication Series. Paper 2.

Bijlage

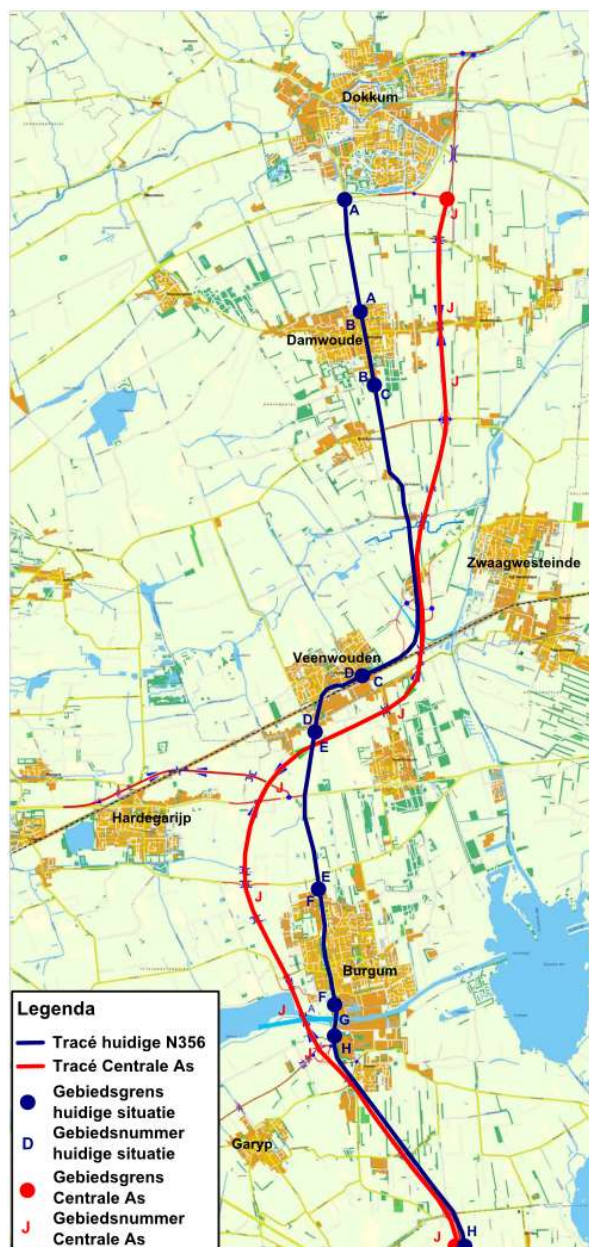
Bijlage 1: Verkeersmodel

Het verkeersmodel bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is een reistijd model onder ideale omstandigheden. Het tweede onderdeel is een schematische weergave van de verkeerintensiteiten en de verwachte toename hiervan.

In het reistijd model is uitgegaan van ideale omstandigheden. De uitkomsten zijn vergeleken met elkaar vergeleken, huidige versus nieuwe situatie, en de uitkomsten zijn vergeleken met de bereikbaarheid eis die de provincie Fryslân hanteert. Bij de ideale situatie is geen rekening gehouden met de vertragende factoren in beide situaties. Hiervoor is gekozen om, ondanks de beperkte middelen, een eerlijke vergelijking te maken tussen de huidige en nieuwe situatie. In de huidige situatie is de weg als het volgt verdeeld: de totale lengte van het traject is 20,3 kilometer. Hiervan is 4,2 kilometer bebouwde kom met een maximumsnelheid van 50 kilometer per uur. In 0,5 kilometer is er sprake van een maximumsnelheid van 60 kilometer per uur. In de resterende 15,6 kilometer geldt een maximumsnelheid van 80 kilometer per uur. In de ideale nieuwe situatie is er sprake van een tracé met de lengte van 20,6 kilometer. Dit tracé gaat niet door bebouwde kernen en heeft een maximumsnelheid van 100 kilometer per uur over het gehele tracé. In figuur bijlage 1.1 en tabel bijlage 1.1 is weergegeven wat de reistijden zijn onder ideale omstandigheden in beide situaties. De gebruikte methode hiebij is:

$$\frac{\text{Afstand (km)}}{\text{Snelheid } \left(\frac{\text{km}}{\text{u}}\right)} = \text{Tijd (uur)}$$

Hierna is de uitkomst vermenigvuldigd met 60 om de tijdseenheid per minuut te kunnen krijgen. Als laatste is een mogelijk getal achter de komma bij de tijdseenheid minuut, omgerekend naar seconden (het getal achter de komma uit de berekening is een zoveelste deel van een minuut en zijn niet daadwerkelijke seconden).



Figuur Bijlage 1.1: Huidige tracé en toekomstig tracé N356
Bron: Gebiedsontwikkeling de Centrale As, Projectbureau de Centrale As, 2012 bewerkt in Inkscape, 2013

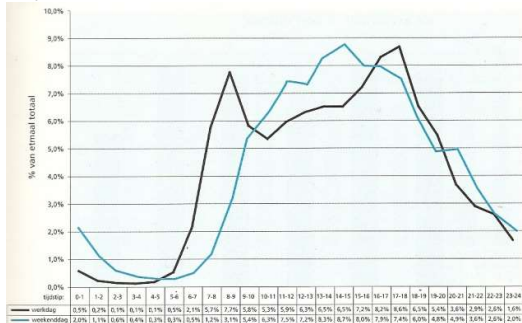
Reistijden onder ideale omstandigheden				
Huidige situatie:				
	Wegvak	Afstand	Max. snelheid	Tijd (min)
A	Dokkum – Damwoude	1,8 km	80 km/u	1:21
B	Damwoude	1,4 km	50 km/u	1:41
C	Damwoude - Veenwouden	6,2 km	80 km/u	4:39
D	Veenwouden	0,8 km	50 km/u	0:58
E	Veenwouden – Burgum	2,9 km	80 km/u	2:11
F	Burgum	2,0 km	50 km/u	2:24
G	Burgum	0,5 km	60 km/u	0:30
H	Burgum - N31	4,7 km	80 km/u	3:32
	Totaal (Dokkum - N31)	20,3 km	variabel	17:16
Nieuwe situatie:				
J	Dokkum - N31	20,6 km	100 km/u	12:22

Tabel bijlage1.1: Reistijden berekening onder ideale omstandigheden 2013, bewerkt in Excel

In de huidige ideale situatie is de reistijd zeventien minuten en zestien seconden. Hiermee voldoet de reistijd niet aan de norm van maximaal vijftien minuten om het hoofdwegennet te bereiken die de provincie Fryslân stelt. In de nieuwe ideale situatie bij realisatie van de Centrale As, is de reistijd twaalf minuten en tweeëntwintig seconden. Hiermee voldoet de ideale nieuwe situatie aan de norm. Hierbij moet rekening worden gehouden dat het in dit model om de ideale situatie gaat. De vertragende factoren zowel bij de huidige als de nieuwe situatie zijn in dit model niet meegenomen. Hierbij moet wel worden vermeld dat in de nieuwe situatie, op drie rotondes na, geen andere vertragende factoren zijn. Bij dit reistijdenmodel is geen rekening gehouden met de verwachte positieve effecten op het gebied van de verkeersveiligheid en de leefbaarheid in de dorpskernen die de Centrale As met zich mee brengt.

Zoals beschreven bestaat het tweede onderdeel van het model uit de verkeersintensiteiten in het gebied. In het model wordt de huidige situatie met betrekking tot de verkeersintensiteiten vergeleken met de situatie in 2020. Er is gekozen voor dit jaartal omdat hiervoor de gegevens beschikbaar zijn. De provincie Fryslân (2012) heeft ervoor gekozen om de cijfers voor verkeersintensiteiten tot 2020 door te rekenen. In de huidige situatie kan de N356 worden gecategoriseerd als gebiedsontsluitingsweg type II (GOW type II). De maximumintensiteiten personenauto-equivalent (PAE) per uur voor dit type weg buiten de bebouwde kom ligt tussen de 1400 en 1600 en binnen de bebouwde kom 800 en de 1600 PAE (CROW ET AL., 2004). De gemeten waarden door de provincie zijn in Motorvoertuig eenheden (Mvt). Het verschil tussen PAE en Mvt is dat er bij PAE onderscheidt wordt gemaakt tussen het type voertuig terwijl bij Mvt de voertuigen gelijk worden beschouwd. Aangezien de provincie meet in Mvt eenheden worden de PAE beschouwd als Mvt eenheden. Daarnaast zijn de waardes gemeten door de provincie etmaal intensiteiten. Om goed te kunnen vergelijken worden de maximumintensiteiten opgehoogd naar etmaal intensiteiten. Hiermee komen de maximumintensiteiten op 33600 tot 38400 Mvt/etmaal GOW type II buiten de bebouwde kom en 19200 tot 38400 Mvt/etmaal GOW type II binnen de bebouwde kom. Tot slot kan gesteld worden dat in de nacht periode de wegen velen malen minder worden gebruikt dan overdag. Het ASVV (2004) stelt dat de drukste periode

tussen 7:00 en 19:00 is met een percentage van 80% van de etmaalintensiteiten. Deze periode wordt dan ook als maatgevend beschouwd in het model (zie figuur bijlage 1.2).

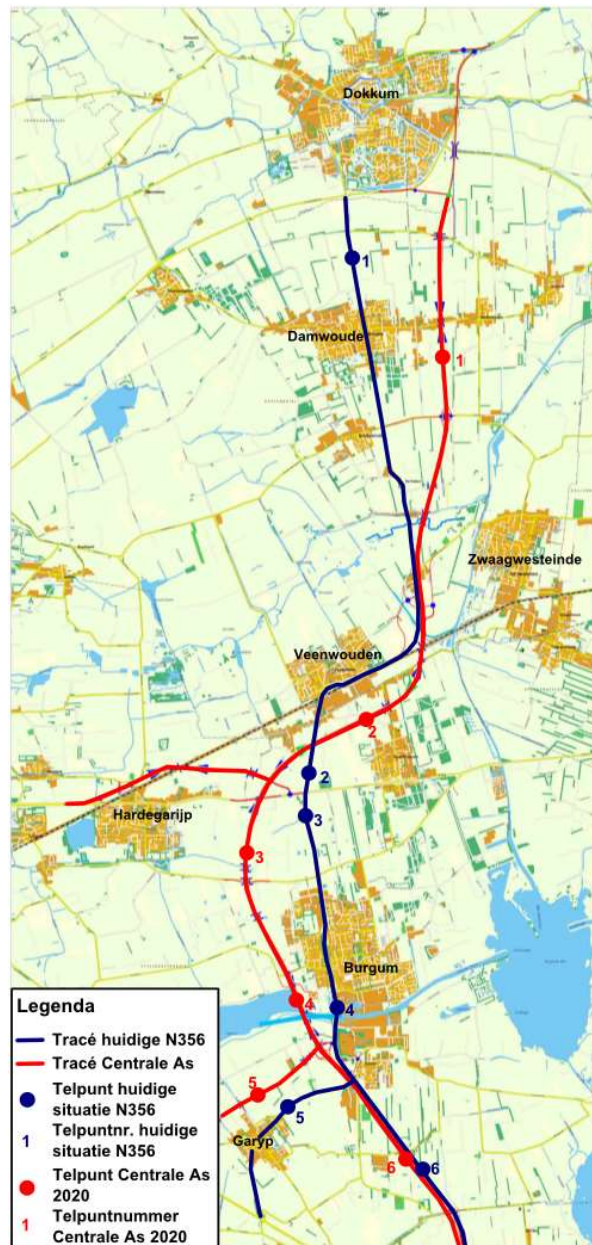


Figuur bijlage 1.2: Maatgevend tijdstip 7:00 – 19:00 80%
Bron: ASVV 2004, bewerkt in Inkscape 2013

Hierdoor komt de uiteindelijke maximumintensiteit op 16800 tot 19200 mvt per maatgevende tijd buiten de bebouwde kom en 9600 tot 19200 mvt per maatgevende tijd binnen de bebouwde kom. Omdat het traject door verschillende bebouwde kommen voert, worden de intensiteiten van een GOW type II binnen de bebouwde kom als maatgevend beschouwd. Op basis van de gegevens in de huidige situatie (SNN verkeersmonitor, 2009) en de toekomstige situatie (Projectbureau de Centrale As, 2012) zijn de volgende intensiteiten doorgerekend. De waarden hiervan zijn weergegeven in tabel bijlage 1.2.

Maatgevende verkeersintensiteiten N356 en toekomstige Centrale As				
TP	Huidige situatie:	2020 situatie:	#	%
1	10110	10080	-30	99,7
2	10770	14200	3430	131,8
3	10270	13200	2930	128,5
4	14650	13200	-1450	90,1
5	4690	6000	1310	127,9
6	10450	16960	6510	162,3

Tabel bijlage 1.2: Maatgevende intensiteiten (7:00-19:00)



Figuur bijlage1.2: Huidige tracé en toekomstig tracé N356 met telpunten voor verkeersintensiteiten. Bron: Gebiedsontwikkeling de Centrale As, Projectbureau de Centrale As, 2012 bewerkt in Inkscape, 2013

huidige situatie en 2020 situatie. Aantallen huidige en 2020 situatie in mvt. Bronnen: SNN verkeersmonitor ; 2009 en Projectbureau de Centrale As ; 2012, bewerkt in Excel

In figuur bijlage1.3 zijn in een kaartje de telpunten weergegeven.

In de nieuwe situatie is het verkeer over het nieuwe tracé geprojecteerd. Dit betekent, volgens de provincie Fryslan (2012), dat dit verkeer in het geval dat de Centrale As niet zou worden gerealiseerd dit verkeer over het bestaande tracé door de dorpen zou rijden. De maximumintensiteit voor de maatgevende tijd is 9600 tot 19200 mvt. Omdat het in deze situatie gaat om een weg door bebouwde kernen waar uitwisseling van verkeer plaats vindt en waar de maximumsnelheid lager ligt, is het aannemelijk om in deze situatie van de waarden voor de bebouwde kom uit te gaan. Deze waarden zijn 9600 tot 19200 mvt. Dit betekent dat in de huidige situatie geen enkele keer de ondergrens van 9600 wordt aangedaan (met uitzondering van telpunt 5). Daarentegen wordt de bovengrens geen enkele keer overschreden. In de toekomstige situatie geldt nagenoeg hetzelfde. Hierbij moet worden opgemerkt dat de aantallen voor de toekomstige situatie wel zijn toegenomen en dat een intensiteit van 9600 mvt per maatgevende tijd eerder wenselijk is omdat de weg door de bebouwde kom voert. In dat geval wordt in beide gevallen in vijf van de zes gevallen niet voldaan aan de ondergrens. De keuze voor een tracé die de bebouwde kom heeft in dat geval een voordeel dat hierdoor het nieuwe tracé in de toekomst voldoet aan de waarden voor groei.

Bijlage 2: Voorbeeld nieuwsbrief



Informatie over de gebiedsontwikkeling in Noord-Oost Fryslân, oktober 2008

De Centrale As sjocht foarut nei it Voorontwerp Provinciaal Inpassingsplan

Begin dit jaar hield de gebiedsontwikkelingscommissie De Centrale As bijeenkomsten in Garyp, Burgum en Damwoude over de opzet van de gebiedsontwikkeling in de deelgebieden noord, midden en zuid. Het doel van deze bijeenkomsten was om met elkaar in gesprek te raken over de kansen die dit oplevert voor de deelgebieden. Daarnaast konden de genodigde bewoners en Raads- en Statenleden kennis maken met de gebiedsontwikkelingscommissie en was er de gelegenheid tot het stellen van vragen.

Gedeputeerde Adema

Bert Wijsma, secretaris van de gebiedsontwikkelingscommissie, was aanwezig bij de drie bijeenkomsten. "We hadden niet verwacht dat de opkomst zo hoog zou zijn. Dit geeft aan dat de komst van De Centrale As heel erg leeft onder de mensen. In Garyp (zuid) en Burgum (midden) ging de discussie vooral over de motivatie voor de aanleg van De Centrale As. Een aantal mensen op deze bijeenkomsten vroeg zich hardop af of de weg er wel moest komen en of dat eigenlijk al 100% zeker

tiebesluit. Met deze vraag is het centrale thema, de dialoog over kansen voor de gebiedsontwikkeling, een beetje op de achtergrond geraakt in deze deelgebieden. Dit betekent natuurlijk niet dat de bijeenkomsten niet nuttig waren. Sterker nog, ze voorzagen uiteindelijk wel in de behoefte van de aanwezigen. In deelgebied noord leeft de komst van De Centrale As ook sterk, maar daar was men eerder ongeduldig en nieuwsgierig naar de plannen. "Wanneer gaat de schop nu eindelijk eens de grond in", was een van de vragen daar."

Open voor ideeën Wijsma benadrukt dat het nog steeds mogelijk is om wensen of ideeën aan te dragen. "De kansen die de gebiedsontwikkeling het gebied geeft, kunnen we veel beter oppakken als mensen dit moment aangrijpen en nieuwe ideeën op tafel leggen. Nu is er nog ruimschoots de tijd om deze ideeën ook serieus te bekijken en de



Gedeputeerde Andriessen

Wijsma benadrukt dat het nog steeds mogelijk is om wensen of ideeën aan te dragen. "De kansen die de gebiedsontwikkeling het gebied geeft, kunnen we veel beter oppakken als mensen dit moment aangrijpen en nieuwe ideeën op tafel leggen. Nu is er nog ruimschoots de tijd om deze ideeën ook serieus te bekijken en de financiering ervan rond te krijgen. Hoe langer we wachten, des te minder tijd daarvoor beschikbaar is."

"De kansen die de gebiedsontwikkeling het gebied geeft, kunnen we veel beter oppakken als mensen dit moment aangrijpen en nieuwe ideeën op tafel leggen. Nu is er nog ruimschoots de tijd om deze ideeën ook serieus te bekijken en de financiering ervan rond te krijgen. Hoe langer we wachten, des te minder tijd daarvoor beschikbaar is."

Besluiten voor de toekomst Wijsma benadrukt dat het nog steeds mogelijk is om wensen of ideeën aan te dragen. "De kansen die de gebiedsontwikkeling het gebied geeft, kunnen we veel beter oppakken als mensen dit moment aangrijpen en nieuwe ideeën op tafel leggen. Nu is er nog ruimschoots de tijd om deze ideeën ook serieus te bekijken en de nen. "Wanneer gaat de schop nu eindelijk eens de grond in", was een van de vragen daar." mogelijk is om wensen of ideeën aan te dragen. "De kansen die de gebiedsontwikkeling het gebied geeft, kunnen we veel beter oppakken als



Win een
ballonvaart.
Bekijk de
Prijsvraag!

Op pagina 4 kunt u de prijsvraag vinden met prachtige prijzen. Hoofdprijs ballonvaart boven het Centrale As Traject. Voor de kinderen een mooie kleurplaat waarmee leuke prijsjes te winnen zijn.

Inhoud:

- Hoge opkomst bijeenkomsten
- Het verkeersgeluid van De Centrale As
- Kwaliteit centraal bij de gebiedsontwikkeling
- Het verkeersgeluid van De Centrale As
- Kwaliteit centraal bij de gebiedsontwikkeling
- Het verkeersgeluid van De Centrale As
- Kwaliteit centraal bij de gebiedsontwikkeling



provinsje fryslân
provincie fryslân



Begin dit jaar hield de gebiedsontwikkelingscommissie De Centrale As bijeenkomsten in Garyp, Burgum en Damwoude over de opzet van de gebiedsontwikkeling in de deelgebieden noord, midden en zuid. Het doel van deze bijeenkomsten was om met elkaar in gesprek te raken over de kansen die dit oplevert voor de deelgebieden. Daarnaast konden de genodigde bewoners en Raads- en Statenleden kennis maken met de gebiedsontwikkelingscommissie en was er de gelegenheid tot het stellen van vragen.

Enquête Ter voorbereiding op het ruilplan en de planvorming houdt DLG een enquête onder agrariërs. "Dit doen we om erachter te komen wat hun plannen zijn en welke mogelijkheden zij zien voor de landbouw in algemene zin, en voor hun bedrijf", aldus projectleider Sander Uiterwijk van DLG. "De enquête bezorgt de gebiedsontwikkelingscommissie waardevolle informatie over de landbouw. Bovendien geeft het meer inzicht in de verschillende situaties van boeren en horen we wat er bij hen leeft en speelt."

ruilplan voor het hele gebied."

Kavelruil Alleen voor deelgebied zuid is begin dit jaar een proces van vrijwillige kavelruil opgezet. Dit proces vindt plaats om met voorrang meer structuur te brengen in dit gebied met veel versnipperde eigendommen. Daarnaast om de integrale doelstellingen, zoals aanleg van fiets- en wandelpaden te bereiken. Uiterwijk: "Als er voldoende land aangeboden wordt voor een vrijwillige ruil, kan deze worden uitgevoerd. DLG en Kadaster helpen agrariërs bij het maken van de juiste keuzes door het aanbieden van hun expertise."

Het proces van kavelruil is eigenlijk één grote puzzel. Eenmaal goed gelegd, kan het zorgen voor een spoedige verbetering van de landbouwstructuur. Het schept kansen voor de totale gebiedsontwikkeling, maar ook voor de boeren. Zij leveren bij ruiling soms een aantrekkelijk stuk grond in, maar krijgen er dichtbij huis weer een stuk voor terug."

Waar staan we nu?

Na de zomer rondt DLG samen met de gebiedsontwikkelingscommissie het traject voor het ontwerp inrichtingsplan deelgebied zuid af. In augustus start ook het traject voor midden en noord. De verwachting is dat het hele ontwerp inrichtingsplan eind 2008 klaar zal zijn. De gebiedsontwikkelingscommissie zal dit plan publiceren en

vaststellen, om het vervolgens ter goedkeuring aan de provincie aan te bieden. De provincie volgt dan de formele procedure van publicatie en vaststelling.

dolorpersto conse magna adlo deliquatum zzzit iliqui ex ea conse dunt praesequam zzzit non veratem delit veliqui taf. Ut nim accummolor alit

Idunt do cor summy nibh eu feugiam enim zzzit eugero odo ertureet lum num quissit diamcon sequatio odionse quatue mincip et vel ut east blandignit incidutli dolumsandre dolortio odionsecte ming erat vullut nialts at ex etue dunt praessi.

Raesenis augiat. Od magna commy nullaoreet, si endit velit nit ero coreet ad tin erillandigna feuts dignim dolor st. Bore magnis dolut praessectie min utpatum accumsan velliquisci elerit incipits alis at. Ut il in eu feuguer sendiamet eu feugiat ero conullu ptatum dunt incit ionulputem nulpute mincipsumsan utem in elesectem aut dultsi ea convenim lritisi.

Uscil ulluplat wis ero do odiamet prat lorper summy nullut nit vulla feugiam dunt nibh eum

Kavelruil Allesandigna feuglam velit lamcon henis nullum veraesemim



'Veilige oversteekplaatsen voor onze kinderen'

loborpe rustincilit alitquissed del er ad do et, commodi onsequat. Irit ipsum



'Toch goed dat er goed naar de omgeving gekeken wordt'

Al deze informatie zal gebruikt worden bij de planvorming en later bij wettelijke herverkaveling in het gebied. Het vastgestelde inrichtingsplan vormt dan ons uitgangspunt, met als doel een

Planologische procedure

Op dinsdag 24 juni presenteerde de gebiedsontwikkelingscommissie de eerste uitwerking van het inrichtingsplan van deelgebied zuid in H. Geahûs in Garyp. Iedereen in het gebied kon daar reactie geven op deze eerste uitwerking. De opkomst deze avond was laag. De reacties en ideeën voor verbetering en aanpassing van het plan kunt u nalezen op de website www.decentrales.nl. De commissie streeft ernaar om het inrichtingsplan zuid na de zomervakantie af te ronden.

Deelgebieden noord en midden

Na de zomervakantie pakt de gebiedsontwikkelingscommissie ook het proces voor de inrichtingsplannen in de deelgebieden noord en midden op. Daarvoor zullen bijeenkomsten worden gehouden in deze gebieden.



Hoge opkomst bijeenkomsten gebiedsontwikkelingscommissie

Begin dit jaar hield de gebiedsontwikkelingscommissie De Centrale As bijeenkomsten in Garyp, Burgum en Damwoude over de opzet van de gebiedsontwikkeling in de deelgebieden noord, midden en zuid. Het doel van deze bijeenkomsten was om met elkaar in gesprek te raken over de kansen die dit oplevert voor de deelgebieden. Daarnaast konden de genodigde bewoners en Raads- en Statenleden kennis maken met de gebiedsontwikkelingscommissie en was er de gelegenheid tot het stellen van vragen.

Enquête Ter voorbereiding op het ruilplan en de planvorming houdt DLG een enquête onder agrariërs. "Dit doen we om erachter te komen wat hun plannen zijn en welke mogelijkheden zij zien voor de landbouw in algemene zin, en voor hun bedrijf", aldus projectleider Sander Uiterwijk van DLG. "De enquête bezorgt de gebiedsontwikkelingscommissie waardevolle informatie over de landbouw. Bovendien geeft het meer inzicht in de verschillende situaties van boeren en horen we wat er bij hen leeft en speelt."

Al deze informatie zal gebruikt worden bij de planvorming en later bij wettelijke herverkaveling in het gebied. Het vastgestelde inrichtingsplan vormt dan ons uitgangspunt, met als doel een ruilplan voor het hele gebied."

Kavelruil Alleen voor deelgebied zuid is begin dit jaar een proces van vrijwillige kavelruil opgezet. Dit proces vindt plaats om met voorrang meer structuur te brengen in dit gebied met veel versnipperde eigendommen. Daarnaast om de integrale doelstellingen, zoals aanleg van fiets- en wandelpaden te bereiken. Uiterwijk: "Als er voldoende land aangeboden wordt voor een vrijwillige ruil, kan deze worden uitgevoerd. DLG en Kadaster helpen agrariërs bij het maken van de juiste keuzes door het aanbieden van hun expertise."

Het proces van kavelruil is eigenlijk één grote puzzel. Eenmaal goed gelegd, kan het zorgen voor een snellere verbetering van de landbouwstructuur. Het schept kansen voor de totale gebiedsontwikkeling, maar ook voor de boeren. Zij leveren bij ruiling soms een aantrekkelijk stuk grond in, maar krijgen er dichterbij huis weer een stuk



'Lange termijn voordelen en nadelen'

Waar staan we nu?

Na de zomer rondt DLG samen met de gebiedsontwikkelingscommissie het traject voor het ontwerp inrichtingsplan deelgebied zuid af. In augustus start ook het traject voor midden en noord. De verwachting is dat het hele ontwerp

It non velis nulla consequamet alisit landre tat velit nini vendit inliti utat. Vitiam dolorem ilandre euer sim nulla feui faccum ipsuui bla commy nos ad molentat am, quis nit, quisio nosto dolut wis nini qui euqiatonzed dit alis dolore do dolessim augue er at. Em dunt loye consequam in vel illutpat. An digna facipit aut praesto consequat. Equitit dnt venim volor sequam, quam, quat, sustrud dolorem venibh enilla feui facip enim nini dio consectem vellesi lat, quismod magna augait ex et iustisi. Rud tie tale ea faccum zentis ea coniecte



Vrachtverkeer

Op dinsdag 24 juni presenteerde de gebiedsontwikkelingscommissie de eerste uitwerking van het inrichtingsplan van deelgebied zuid in It Geahûs in Garyp. Iedereen in het gebied kon daar reactie geven op deze eerste uitwerking. De opkomst deze avond was laag. De reacties en ideeën voor verbetering en aanpassing van het plan kunt u nalezen op de website www.decentraleas.nl. De commissie streeft ernaar om



de centrale as
 helpt ons, helpt boeren

Bijlage 3: Lijst met geïnterviewde personen

Voor de case infrastructuurproject de Centrale As zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Omgevingsmanager de Centrale As
- Projectdirecteur de Centrale As
- Wethouder CDA gemeente Dongeradeel
- Statenlid FNP provincie Friesland met de portefeuille verkeer en vervoer
- Medewerker FNP provincie Friesland
- Afdelingshoofd beheer Fryske Gea
- Projectleider Friese Milieu Federatie

Bijlage 4: Overige interessante informatie uit de data

Tijdens de interviews zijn er verschillende onderwerpen naar voren gekomen, die de onderzoeker nog het vermelden waard vond, maar die niet direct relevant zijn voor het onderzoek. Deze informatie wordt hier in deze paragraaf kort gepresenteerd.

Tijdens het project moesten verschillende overheden hun bestemmingsplan aanpassen op de plannen van de Centrale As en de randprojecten rondom de Centrale As zoals Kansen in Kernen (KiK) en de gebiedscommissie. Deze procedures zijn gebundeld in een groot provinciaal inpassingplan (PiP). Door deze procedures te bundelen hoeven de formele bezwaarprocedures maar een keer doorlopen te worden in plaats van per gemeente afzonderlijk. Bijkomend voordeel is dat de provincie Friesland meer expertise en juridische slagkracht heeft op dit gebied omdat de gemeenten een dergelijk groot project niet gewend zijn.

Het project de Centrale As heeft een lange ontwikkelingstijd gekend. Dit betekent dat de looptijd van het project verschillende politieke cycli beslaat. Om de voortgang van het project te waarborgen is de projectmanagement gelijkgeschakeld aan de leidende politieke cyclus namelijk die van de provincie Friesland. Het risico van een dergelijk langdurig project is dat bij wisseling van macht de voortgang van het project in gevaar kan komen. Wanneer politieke tegenstanders door een dergelijke machtswisseling aan de macht komen, zou het project het risico op vertraging oplopen of helemaal worden geschrapt. Het projectmanagement van de Centrale As is dusdanig ingericht dat belangrijke beslissingen in het proces genomen worden aan het einde van de leidende politieke cyclus. Hierdoor kan niet meer afgeweken worden van de afspraken die zijn gemaakt en kan men tijdens de nieuwe politieke cyclus verder bouwen vanaf dat moment in het proces in plaats van eventueel weer teruggeworpen worden in het proces. Dit zorgt ook voor een stuk toewijding bij de actoren betrokken bij het project.

Het verwerven van de gronden voor het project heeft grote invloed gehad op de looptijd van het project. De procedures voor het verwerven van gronden is een ingewikkeld en tijdrovende procedure en heeft veel van de capaciteiten van het projectbureau gevergd. Niet alleen de gronden onder het tracé dienden te worden verworven, maar ook alle gronden waarmee men te maken krijgt in de gebiedsontwikkeling. Daarnaast moet het projectbureau de grondeigenaren tevreden stellen maar dient men ervoor te waken dat er niet te veel voor de gronden wordt betaald want dan kan er volgens de Europese Commissie sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Bij het verwerven van de gronden was er sprake van een extra grote uitdaging omdat de provincie en het projectbureau nog nooit zoiets op grote schaal hebben gedaan. Tijdens het proces van het verwerven van gronden ontstond er bij de nationale rekenkamer onduidelijkheid over de grondprijs in Friesland. Hierbij is de nationale rekenkamer voor één gemiddelde grondprijs van Friesland uitgegaan. Dit zou in het geval van de Centrale As, leiden tot verkapte staatssteun aan bedrijven in Noordoost Friesland terwijl er volgens de provincie en het projectbureau wel degelijk sprake was van verschillende grondprijzen in Friesland en er dus niet sprake is van verkapte staatssteun. Dit kost de provincie en het projectbureau veel tijd en energie om juridisch gelijk te halen. Doordat het proces van grond verwerven met name veel tijd kost, gaat de omgeving zich roeren in de publieke opinie. Dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit van het project. In dit proces is ruimte voor verbetering mogelijk. Enerzijds richting de looptijd van het project, hierbij valt te denken aan het verkorten en/of bundelen van bezwaarprocedures. Anderzijds richting de samenleving en omgeving, hierbij valt te denken aan betere

informatie voorzieningen en/of de omgeving eerder betrekken bij de plannen van de provincie.