

Passende publieksparticipatie leidt tot betere
besluitvorming
Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl

September 2008

Vervolg op kabinetsstandpunt Inspraak Nieuwe Stijl,
Tweede Kamer 2005 - 2006, 29 385, nr. 7

Voorwoord

In 2005 vraagt de Minister van VenW om een richtinggevend advies over het effectief betrekken van het publiek bij ruimtelijk-economische ingrepen.

Het antwoord van de Werkgroep Inspraak volgt in 2006: het betrekken van publiek bij de beleidsvoorbereiding kan effectiever en bevredigender door een professionele aanpak op maat. Het advies Inspraak Nieuwe Stijl (INS) is een denkrichting. De Werkgroep Inspraak stelt voor om deze denkrichting in praktijk te brengen en daar te toetsen.

In 2006 vraagt het Kabinet het Inspraakpunt en de Raad van Toezicht om een praktijktoets: 'Bewijs dat de vernieuwde inspraak resultaat oplevert'. INS is toegepast bij zeven voorbeeldprojecten. De meerwaarde en de werking van INS zijn onderbouwd en inzichtelijk gemaakt met feiten, cijfers en ervaringen. Conclusies:

1. Passende publieksparticipatie levert een beter bruikbare inbreng van het publiek op, leidt tot stroomlijning van het proces, meer tevredenheid over het proces, meer draagvlak voor het besluit en leidt niet tot vertraging. De tijdswinst van de nieuwe werkwijze is nog moeilijk in beeld te brengen omdat de finale toets en het beroep bij de voorbeeldprojecten nog niet in beeld zijn.
2. Passende publieksparticipatie werkt, omdat die bijdraagt tot professioneel handelen en omdat het publiek serieus genomen wordt. Het is geen garantie voor instemming met plannen van de overheid. Bestuurders nemen het uiteindelijke besluit, en tegenstellingen van belangen zullen blijven bestaan. Wel is er gegarandeerd meer duidelijkheid en begrip.

Nu bewezen is dat bestuurders, beleidsmakers en het publiek gediend zijn met passende publieksparticipatie, is de vraag hoe te zorgen dat dit bij alle ruimtelijk-economische plannen en projecten van het Rijk plaatsvindt.

Het antwoord van de Raad van Toezicht is als volgt: Passende publieksparticipatie kan aanhaken bij een brede verschuiving van proceduredenken naar procesdenken. Veranderende juridische kaders bieden wel ruimte, maar daarmee is passende publieksparticipatie nog geen praktijk. We zetten in op heldere handvatten, praktische adviezen en bundeling van kennis, zodat bestuurders en beleidsmakers aan de slag kunnen!

Pieter Tops
Voorzitter Raad van Toezicht

Samenvatting

Inspraak moet beter

De huidige inspraakpraktijk vertoont een aantal gebreken. In 2006 adviseerde de Werkgroep Inspraak het kabinet over vernieuwing van de inspraak. Hoe kan het publiek effectief betrokken worden bij ruimtelijk-economische plannen en projecten? Basis voor het advies vormde de inspraakpraktijk en ontwikkelingen in beleid, wetgeving en publieksbetrokkenheid. Het advies - Inspraak Nieuwe Stijl (INS) - is door het kabinet vastgesteld als voorgenomen kabinetsbeleid.

Praktijktoets

In de afgelopen twee jaar is INS toegepast bij zeven ruimtelijk-economische projecten waarbij het Rijk betrokken is. Onderzocht is of en hoe INS leidt tot het beter betrekken van het publiek bij deze projecten. De denkrichting die ten grondslag ligt aan INS, is beproefd en verrijkt met ervaringen uit de praktijk. Zo blijken de rol en betrokkenheid van bestuurders van zeer groot belang. De praktijkervaringen zijn uitgewerkt in vijf uitgangspunten van passende publieksparticipatie:

1. participatie ten dienste van de besluitvorming;
2. goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers;
3. maatwerk in participatievormen;
4. juiste houding, competenties en kennis;
5. heldere en betrouwbare communicatie.

Het loont

Passende publieksparticipatie loont, is de conclusie. Het resultaat is: beter bruikbare inbreng, meer doorwerking van de inbreng, meer tevredenheid over het proces, meer draagvlak voor uiteindelijke besluiten en geen vertraging. Kortom: betere besluitvorming. De onderzoeksbevindingen wijzen uit dat passende publieksparticipatie bijdraagt tot het professioneel handelen van de overheid en een vanzelfsprekend onderdeel hoort te zijn van de besluitvorming over alle ruimtelijk-economische plannen en projecten waarbij het Rijk betrokken is.

Al eerder zijn participatieprocessen uitgevoerd die in hoge mate aan de kenmerken van INS voldoen. Nieuw aan INS zijn de integrale aanpak en de gedegen onderbouwing vanuit praktijk en onderzoek. Dat past bij de toenemende aandacht voor de proceskwaliteit van ruimtelijk-economische projecten.

Ruimte in wet- en regelgeving

Met het advies 'Sneller en beter' van de Commissie Elverding en ontwikkelingen in relevante wet- en regelgeving zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer is expliciet ruimte gecreëerd voor passende publieksparticipatie. Deze - voorgenomen - aanpassingen in de wetgeving staan verschuiving van publieksparticipatie naar de voorkant van de beleidsvoorbereiding toe en staan maatwerk niet in de weg. Er moet worden nagegaan of andere wetgeving op ruimtelijk economisch terrein voldoende ruimte biedt voor vormvrije consultatie.

Extra maatregelen nodig

Er zijn extra maatregelen nodig om de gewenste aanpak te bevorderen. Belangrijk zijn richtlijnen voor passende publieksparticipatie: gedragscodes als handvat voor vormvrije consultatie.

Gewoon doen

Passende publieksparticipatie is vooral ook een kwestie van gewoon doen. Voorgesteld wordt om een krachtig, interdepartementaal Expertisecentrum Publieksparticipatie in te richten voor praktische ondersteuning en bundeling van kennis en ervaring. Dit expertisecentrum richt zich op beleidsmakers en projectleiders die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van ruimtelijk-economische plannen en projecten waarbij het Rijk betrokken is. Maar ook op bestuurders: hun commitment is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle publieksparticipatie. De opgedane kennis en ervaringen worden ter beschikking gesteld aan andere overheden.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Modernisering van inspraak is nodig	6
1.1 Het probleem met inspraak.....	6
1.2 Wat is er gebeurd?.....	7
1.3 Dit rapport.....	8
2. Bevindingen uit de toepassing	9
2.1 De denkrichting	9
2.2 De resultaten van INS	9
2.3 De kern van INS: passende publieksparticipatie	12
3. Implementatie van passende publieksparticipatie	18
3.1 De veranderende context	18
3.2 Wat moet er nog gebeuren?.....	20
3.3 Wie is aan zet?	24
Bijlage 1 - De voorbeeldprojecten in het kort.....	26
Bijlage 2 - Verantwoording van het onderzoek	31

1. Modernisering van inspraak is nodig

Inspraak kan besluitvorming over ruimtelijk-economische ingrepen inhoudelijk verrijken en zorgen voor meer begrip. Hoe de Nederlandse overheid het publiek betreft bij deze besluitvorming is al vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw een onderwerp van discussie. Het uitgangspunt bij inspraak is de afgelopen decennia verschoven van ideologisch naar pragmatisch.

In dit hoofdstuk leest u over de problemen van de inspraak en over wat er gedaan is om die problemen te verhelpen. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor dit eindrapport.

1.1 *Het probleem met inspraak*

Frustratie

Inspraak levert vaak frustraties op, bij publiek, bestuurders en beleidsmakers. De bezwaren zijn¹:

- In de beleidsvoorbereiding faciliteert inspraak het meedenken onvoldoende.
- In elke fase van het beleidsproces is de wijze van inspraak hetzelfde, en niet toegesneden op de specifieke kenmerken van de betreffende fase. Het publiek weet niet wat er precies van hen verwacht wordt en wat zij kunnen verwachten.
- Tegen het einde van het beleidsproces wordt inspraak vaak ervaren als mosterd na de maaltijd.

Sinds het begin van de jaren negentig krijgt het publiek de gelegenheid om in een vroeg stadium mee te denken over nieuw beleid. Hieraan kleven aanvullende bezwaren:

- De resultaten werken niet altijd goed door in de besluitvorming.
- Het publiek dreigt de weg kwijt te raken in de veelheid van consultatiemomenten.

Ondanks de inspraakprocedures die wel naar tevredenheid verlopen, maken de problemen rond inspraak bezinning nodig. Mede omdat het luisteren naar de wensen van het publiek hoog op de politieke verlanglijst staat, samen met het terugdringen van de bureaucratie. De overheid wil omgevingsgericht én slagvaardig zijn. Snelheid is een kwaliteitscriterium geworden dat niet langer in tegenspraak is met zorgvuldigheid.

Modernisering van de inspraak sluit goed aan bij deze wensen. De recente debatten in de Kamer onderstrepen de behoefte aan modernisering van de formele inspraakprocedures. Deze debatten gingen over de toegang tot formele inspraak en het opschonen van besluitvormingstrajecten, vooral bij vergunningen, aanpassingen van bestemmingsplannen en bezwaarprocedures².

¹ Zie analyse Werkgroep Inspraak: Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk, april 2006, zie ook Inspraak: Perspectief en praktijk, Inspraakpunt 2004.

² Zie onder andere het verslag van het Algemeen Overleg over de opdrachtverlening aan de Commissie Elverding, Tweede Kamer 2007 - 2008, 29 385, nr. 15.

1.2 *Wat is er gebeurd?*

Werkgroep Inspraak

De Minister van Verkeer en Waterstaat vraagt in 2005 aan een interdepartementale Werkgroep Inspraak om een advies over het betrekken van het publiek bij ruimtelijk-economische ingrepen. Het publiek kan effectiever en bevredigender worden betrokken bij de besluitvorming, stelt de werkgroep in het advies INS. Het advies impliceert geen radicale beleidswijziging. Het is een vertaling van ontwikkelingen die al zichtbaar zijn in beleid, wetgeving en de praktijk van burgerbetrokkenheid.

Zeven voorbeeldprojecten

Het kabinet neemt dit advies in mei 2006 over als voorgenomen kabinetsbeleid³. De voorgestelde werkwijze is binnen de huidige wettelijke kaders in de praktijk beproefd bij zeven voorbeeldprojecten: werkt de denkrichting van INS en hoe werkt deze? De denkrichting is op een aantal punten verdiept en verder uitgewerkt, door de praktijk en door nieuwe ontwikkelingen in onder meer wet- en regelgeving. Ook zijn voorstellen ontwikkeld over hoe de uitgewerkte denkrichting te implementeren bij het Rijk. Daarbij is aandacht besteed aan de vraag hoe de visie en daarmee opgedane ervaringen benut kunnen worden door andere overheden.

Het voorliggende eindrapport is een vervolg op het advies Inspraak Nieuwe Stijl van 2006. Het beschrijft, zoals toegezegd in 2006, of en hoe INS in de praktijk werkt en hoe INS geïmplementeerd kan worden.

Het onderzoek

INS is toegepast bij zeven voorbeeldprojecten. Om een goed beeld van de werking van INS te krijgen, heeft diversiteit bij de selectie van de voorbeeldprojecten centraal gestaan. Het betreft projecten:

- op de beleidsterreinen van VenW, VROM en LNV;
- variërend in de fase van het besluitvormingsproces waarin de dossiers zich bevinden;
- binnen en buiten het Rijk.

Onderzoeksbureau Partners+Pröpper⁴ heeft het onderzoek uitgevoerd en heeft de opbrengst en de werking van INS onderbouwd en inzichtelijk gemaakt met feiten, cijfers en ervaringen.

Centrale vraag in dit onderzoek is of en hoe INS in de praktijk van de voorbeeldprojecten werkt. Deze vraag is ontleed in drie deelvragen:

1. In welke mate en op welke wijze geven de voorbeeldprojecten invulling aan INS?
2. Wat zijn de resultaten van de toepassing van INS in de voorbeeldprojecten in termen van bruikbaarheid van de inbreng, snelheid en draagvlak?
3. Welke factoren bieden een verklaring voor de waargenomen of uitgebleven resultaten (slaag- en faalfactoren)?

Gezien de totale doorlooptijd van de voorbeeldprojecten is in de periode 2006 - 2008 slechts een fragment van die projecten

³ Tweede Kamer, 2005 - 2006, 29 385, nr. 7.

⁴ Partners+Pröpper is een bureau voor bestuurskundig onderzoek en advies. Zie www.partnersenpropper.nl.

onderzocht. Tezamen met het geringe aantal voorbeeldprojecten vormt dit aanleiding voor een aanvullende kwantitatieve analyse om de conclusies uit de voorbeeldprojecten te valideren. Dit heeft de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten vergroot. De kwantitatieve analyse bestaat uit inspraak bij 174 plannen en projecten uit het verleden.

1.3 Dit rapport

In het voorliggende rapport vindt u de resultaten van de toepassing INS in de praktijk. Het betreft de resultaten van de afgelopen leer- en onderzoeksperiode en aanbevelingen over de implementatie ervan.

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de bevindingen met de toepassing van INS in zeven voorbeeldprojecten. Wat is de denkrichting van INS? Wat heeft de toepassing ervan opgeleverd? Wat leert de toepassing van INS over de aanpak van publieksparticipatie?

Hoofdstuk 3 gaat over de implementatie van passende publieksparticipatie bij alle ruimtelijk-economische plannen en projecten waarbij het Rijk betrokken is. Welke ruimte en aanknopingspunten zijn er al? En, wat moet er nog gebeuren? Hoe kan passende publieksparticipatie gestimuleerd en geborgd worden? Voor wie zijn de voorgestelde maatregelen bedoeld en wie gaat ze uitvoeren?

In bijlage 1 vindt u een korte beschrijving van de zeven voorbeeldprojecten waar INS werd toegepast. Bijlage 2 geeft een verantwoording van het onderzoek naar de toepassing van INS.

2. Bevindingen uit de toepassing

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de bevindingen met de toepassing van INS in de voorbeeldprojecten. Wat is de denkrichting van INS? Wat heeft de toepassing ervan opgeleverd? Wat leert de toepassing van INS over de aanpak van publieksparticipatie?

2.1 De denkrichting

INS gaat uit van een gefaseerde aanpak.

*Consultatie in
beleidsvoorbereiding*

In de planvoorbereiding wordt het publiek eerst geconsulteerd om mee te denken over nut en noodzaak, mogelijke oplossingen en de voor- en nadelen. Dan neemt de bestuurder een besluit over het vervolg en vindt consultatie plaats over de inpassing. De consultaties vinden op maat plaats en de kwaliteit ervan wordt geborgd door een professionele aanpak.

*Professioneel en op
maat*

Finale toets

Als de individuele consequenties helder zijn, kunnen belanghebbenden reageren op het ontwerpbesluit. Deze finale toets dient als juridisch voorportaal.

2.2 De resultaten van INS

De betrokken projectleiders zijn gefaciliteerd door consultatieadviseurs van het Inspraakpunt. De voorbeeldprojecten zijn ruim een jaar actief gemonitord door Partners+Pröpper. Gekozen is voor een lerende evaluatie. De consultatieadviseurs, de onderzoekers en de projectleiders wisselden structureel tussenresultaten uit. Die nieuwe inzichten zijn direct in praktijk gebracht. Dit heeft er toe geleid dat bij de voorbeeldprojecten een ontwikkeling te zien is in de mate waarin invulling wordt gegeven aan INS. Er is lerend vermogen georganiseerd, dat er mede aan bijdraagt dat de resultaten uiteindelijk positief uitvallen.

INS verbetert de kwaliteit van besluitvorming en leidt tot meer effectieve en meer bevredigende publieksinbreng. De opbrengst van publieksparticipatie volgens de denkrichting INS is vierledig:

- De inbreng is bruikbaar.
- Er is meer tevredenheid over het proces.
- Er is meer draagvlak voor besluiten.
- Er treedt geen vertraging op.

Bruikbare inbreng

*Nieuwe inzichten en
meer doorwerking*

Bij INS is de inbreng van het publiek beter bruikbaar. Er komen meer nieuwe inzichten op tafel en de inbreng werkt vaker door in de besluitvorming.

Door al in een zo vroeg mogelijke fase van het beleidsproces het publiek erbij te betrekken, kunnen bestuurders en beleidsmakers het vraagstuk of probleem vanuit een ander perspectief zien. Dit leidt tot nieuwe inzichten en die dragen bij aan een zorgvuldige oordeelsvorming. Wel moeten participatiemomenten, participatievormen, doelgroepen en de onderwerpen van de

participatie nauwkeurig zijn afgestemd op het vraagstuk en op de beleidsruimte die er (nog) is. Het moet glashelder zijn waarover het publiek kan meepraten en waarover niet.

De bruikbaarheid van de inbreng is hoger als de mogelijke impact van plannen groot is en ook de beleidsruimte groot is, omdat het publiek dan echt wordt gestimuleerd om mee te denken. De doorwerking van de inbreng van het publiek in de besluitvorming wordt vergroot wanneer bestuurders goed betrokken zijn bij het participatieproces en wanneer de timing van de participatie goed is afgestemd op de besluitvorming.

Tevredenheid over het proces

*Alle betrokkenen
tevrede*

Bestuurders, beleidsmakers en publiek zijn bij INS meer tevreden over zowel de inhoud van de besluiten die uiteindelijk worden vastgesteld als de wijze waarop de besluiten tot stand zijn gekomen. Duidelijk is wel dat INS inhoudelijke belangentegenstellingen niet altijd weg neemt. Maar ook dan is het publiek meer tevreden over de wijze waarop de besluiten tot stand zijn gekomen.

De publieke waardering van de publieksparticipatie wordt bepaald door een heldere communicatie over het doel van de publieksparticipatie. Het moet duidelijk zijn wat men van de publieksparticipatie kan verwachten en wat niet. Vervolgens moet op tijd en duidelijk worden aangegeven wat de participatiemomenten hebben opgeleverd en wat er met de opbrengst is gedaan. Uiteindelijk moet duidelijk zijn hoe de opbrengst heeft doorgewerkt in de besluitvorming. Of er (tussentijds) verantwoording wordt afgelegd over de doorwerking bepaalt in hoge mate de uiteindelijke waardering van het publiek over de participatie.

Een andere sleutelfactor voor tevredenheid is de mate waarin er methodisch is gewerkt: is er een helder en logisch plan van aanpak, ook voor de lange termijn? Ook wordt de tevredenheid bepaald door de mate waarin en de manier waarop het publiek betrokken wordt past bij de 'bestuurscultuur'. Hoe kijken betrokken bestuurders tegen publieksparticipatie aan? Staan ze open voor nieuwe inzichten? Zijn ze bereid om een actieve rol te spelen in het participatieproces en uit te leggen waarom ideeën wel of niet zijn meegenomen in het uiteindelijk besluit? Antwoorden op deze vragen zijn belangrijk voor de invulling van de publieksparticipatie.

Meer draagvlak voor besluiten

*Vooraf bij veel
beleidsruimte*

Uit een afname van het aantal negatieve inspraakreacties bij publieksparticipatie volgens INS, blijkt dat het draagvlak voor besluiten onder het publiek toeneemt. Het draagvlak neemt vooral toe wanneer de beleidsruimte groot is. Duidelijk is dat het draagvlak voor besluiten groter is wanneer naast de wettelijke momenten ook vormvrije, gerichte consultatie plaats vindt. Overigens geldt wel dat het nodig is dat de wettelijke momenten inhoudelijk en procesmatig goed aansluiten op de daaraan voorafgaande consultaties.

Wanneer de bestuurders weinig betrokkenheid tonen met de publieksparticipatie bestaat er veel onzekerheid over de mogelijke uitkomsten van het proces en blijkt een intensieve vorm van

consultatie niet geschikt. Met een minder intensieve consultatievorm worden dan meer bevredigende resultaten bereikt.

Geen vertraging

De verwachting is dat INS leidt tot versnelling, maar dit kan gezien de doorlooptijd van de voorbeeldprojecten nog niet worden aangetoond. Bewezen is wel dat INS niet tot vertraging leidt. Het onderzoek toont ook aan dat publieksparticipatie conform INS leidt tot minder negatieve inspraakreacties. Omdat INS daarmee bijdraagt aan het draagvlak voor besluiten neemt de kans op vertraging door beroepsprocedures af. Bovendien blijkt uit de kwantitatieve analyse dat er minder beroepen aangetekend worden.

Minder beroepen

Een heldere visie op de wijze waarop publieksparticipatie het besluitvormingsproces dient en een doordacht plan hoe de participatie aan te pakken, gecombineerd met steun van bestuurders en adequate communicatie, lijken de doorlooptijd te verkorten.

Bij een aantal voorbeeldprojecten is de doorlooptijd vertraagd, vooral door bestuurlijke onenigheid over randvoorwaarden, ambitieniveau en financiering. In geen van de voorbeeldprojecten is de vertraging aan de publieksparticipatie toe te schrijven.

De praktijk van INS⁵

Uitkomsten	Voorbeelden	Aanpak van professionele publieksparticipatie op maat
<p><i>Waarom en wanneer?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Inbreng van het publiek is beter bruikbaar - Publieksparticipatie levert nieuwe inzichten op - Geen vertraging - Afname aantal negatieve inspraakreacties 	<ul style="list-style-type: none"> - Het is duidelijk waar het wel (maatregelen) en niet (nut en noodzaak) over gaat. (<i>Pakketstudies</i>) - Uit de focusgroepen met zwemmers over hun ideale participatieproces, komt een procesontwerp conform de denkrichting INS. (<i>Zwemwater</i>) - De formele inspraak levert opvallend veel, ongeveer 75%, positieve reacties op (<i>VIA15</i>) 	<p><i>Publieksparticipatie staat ten dienste van het besluitvormingsproces</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Betrek het publiek tijdig als beleidskeuzen nog niet vastliggen 2. Zorg dat de inbreng van het publiek input vormt voor de afweging van bestuurders 3. Zorg voor een getrechterde opbouw van de onderwerpen van participatie
<p><i>Wie?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Publieksparticipatie is logisch gekoppeld aan het politieke proces - Inbreng van het publiek werkt beter door in besluitvorming - Bestuurders zijn meer tevreden over het proces 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij aanvang van de planstudie geen helderheid over enkele nog vast te stellen landelijke kaders. (<i>Noordwaard</i>) - Bij bestuurlijk meningsverschil over uitgangspunten vindt beperkt consultatie plaats. Met gereedkomen Structuurplan gaan bestuurders in gesprek, wordt de communicatie geïntensiveerd en neemt de betrokkenheid toe. (<i>Valkenburg</i>) - Uit de consultatie komen twee nieuwe alternatieven. (<i>VIA15</i>) 	<p><i>Bestuurders zijn geïnteresseerd</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vooraf: bestuurders en beleidsmakers hebben een gedeelde visie op participatie 2. Tijdens: bestuurders zijn actief betrokken 3. Na: bestuurders verantwoorden wat er met de uitkomsten gebeurt

⁵ Zie ook bijlage 1 over de voorbeeldprojecten.

Uitkomsten	Voorbeelden	Aanpak van passende publieksparticipatie op maat
<p><i>Wat?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestroomlijnde beleidsvoorbereiding - Aanpak sluit aan bij de mogelijke impact van de plannen en bij de aanwezige beleidsruimte - Juiste doelgroepen worden op het juiste moment op de juiste manier betrokken. - Publiek is meer tevreden over het besluitvormingsproces 	<ul style="list-style-type: none"> - Doelstelling verandert na val kabinet. (<i>Ontmoetingen</i>) - Participatieplan is vertaling van beleidsruimte, planfase en bestuurlijk commitment en is daarmee belangrijk afsprakenkader. (<i>Pakketstudies</i>) - De indieners van ideeën zijn positief over het doen van de oproep. (<i>Pakketstudies</i>) - Verkiezingen leiden tot een nieuwe politieke koers, waardoor onduidelijkheid ontstaat over vervolg planstudie. (<i>N18</i>) 	<p><i>Participatie afgestemd op vraagstuk</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Geef publieksparticipatie een duidelijke plaats in het beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsproces 2. Maak een helder participatieplan dat is afgestemd op de participatievragen 3. Kijk goed naar de organisatiegraad in de regio en naar eerdere ervaringen met participatie
<p><i>Hoe?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak voor besluiten - Beleidsmakers zijn meer tevreden over het besluitvormingsproces - Professionalisering van participatieprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> - Professionele aanpak zorgt voor tevredenheid bij deelnemers, beleidsmakers en minister. (<i>Ontmoetingen</i>) - Het Inspraakpunt maakt onderdeel uit van het Programmabureau. (<i>Pakketstudies</i>) - Veel aandacht voor de betrokkenen leidt tot goede relaties in plangebied (<i>N18 en Noordwaard</i>) - Uitwisselen ervaringen bij projectleidersbijeenkomsten. (<i>Inspraakpunt</i>) 	<p><i>Juiste houding, competenties en kennis</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verbinden van bestuurlijke, beleidsmatige en maatschappelijke werkelijkheid 2. Een open en positieve grondhouding 3. Benodigde kennis en expertise
<p><i>Hoe?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Maximalisering van de resultaten van de participatieprocessen - Begrip - Reparatie van mogelijke lacunes in het proces 	<ul style="list-style-type: none"> - Alleen meepraten als er keuzes zijn en nadrukkelijker communiceren resultaat. (<i>Zwemwater</i>) - Adequate communicatie herstelt fouten. (<i>Noordwaard</i>) 	<p><i>Heldere, volledige en betrouwbare communicatie</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Publiceer het participatieplan 2. Zorg voor een duidelijk en toegankelijk aanspreekpunt 3. Leg het ook uit als er iets niet goed gaat in het participatieproces

2.3 De kern van INS: passende publieksparticipatie

Integrale toepassing

INS vraagt om een integrale toepassing van de denkrichting. Een beetje of maar gedeeltelijk aan INS doen, leidt niet tot het gewenste resultaat. De kern van INS is een passende aanpak: ingericht als een helder proces op maat, dat ten dienste staat van de besluitvorming over een bepaald vraagstuk. De aanpak is afgestemd op de mogelijke impact van plannen, het bestuurlijk commitment en de beschikbare beleidsruimte en vormt een samenspel tussen bestuurders, beleidsmakers, publiek en experts.

Vijf uitgangspunten

De bevindingen uit het onderzoek zijn uitgewerkt in vijf uitgangspunten voor passende publieksparticipatie. Deze uitgangspunten vormen de invulling van de professionele aanpak op maat zoals voorgesteld in de denkrichting INS. De uitgangspunten voor passende publieksparticipatie betreffen zowel de inzet van

publieksparticipatie in het plan- en besluitvormingsproces (wat doe je wanneer? punt 1) als de invulling van de publieksparticipatie (hoe pak je het aan? punten 2 tot en met 5).

1. publieksparticipatie ten dienste van de besluitvorming;
2. goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers;
3. maatwerk in participatievormen;
4. juiste houding, competenties en kennis;
5. heldere en betrouwbare communicatie.

Publieksparticipatie ten dienste van de besluitvorming

Stroomlijning

Publieksparticipatie dient de slagvaardigheid en daadkracht van bestuurders. Het gaat om stroomlijning van het besluitvormingsproces. Passende publieksparticipatie loopt gelijk op met het plan- en besluitvormingsproces: divergeren aan de voorkant (consultatie op maat) en convergeren aan de achterkant (toets van het voorgenomen besluit). Het publiek wordt tijdig bij het vraagstuk betrokken, als de beleidskeuzen nog niet vastliggen. De inbreng van het publiek vormt input voor de afweging van bestuurders. Die bestuurders moeten dan ook wel een keuze durven maken en daarbij niet bang zijn voor belangentegenstellingen.

Passende publieksparticipatie bij ruimtelijk-economische plannen en projecten van het Rijk krijgt in maximaal vier stappen vorm⁶:

1. Consultatie over nut en noodzaak,
2. Toets Structuurvisie en plan MER,
3. Consultatie over de uitwerking,
4. Finale toets van het ontwerpbesluit.

We lichten deze stappen kort toe.

1. Consultatie over nut en noodzaak

In deze fase vindt de probleemanalyse plaats en worden oplossingen bedacht en afgewogen. De brede consultatie dient hier om alle mogelijke belangen en onderliggende argumenten inzichtelijk te maken en om kosten en baten te analyseren vanuit verschillende invalshoeken. De breedte van de consultatie betekent dat in principe zowel georganiseerde als individuele belanghebbenden betrokken worden. De keuze is afhankelijk van de informatiebehoefte en de aard van het vraagstuk.

2. Toets Structuurvisie en plan MER.

Dan volgt een toets van de Structuurvisie en het bijbehorend Plan MER. De toets vindt plaats conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.) en stelt een ieder in de gelegenheid het voorgenomen besluit, de onderbouwing daarvan en het gevolgde proces te toetsen⁷. De kwaliteit van de voorbereiding van de besluitvorming blijkt uit de reacties van de deelnemers aan de voorafgaande consultatie.

⁶ Het advies van de Werkgroep Inspraak (april 2006) kent drie fasen van publieksparticipatie: 1) consultatie over nut en noodzaak, 2) consultatie over de uitwerking en 3) een finale toets van het ontwerpbesluit. Voor de herziene wettelijke kaders en de praktijk is dit uitgewerkt tot dit basismodel voor publieksparticipatie.

⁷ Conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

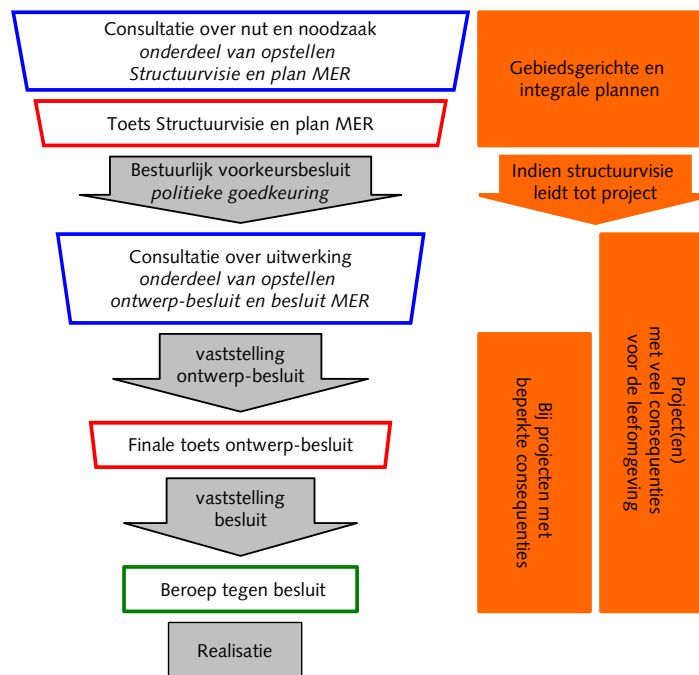
3. *Consultatie over de uitwerking.*

Deze gerichte consultatie vindt plaats om zoveel mogelijk belangen te kennen en om gezamenlijk te komen tot een optimale en zo breed mogelijk gedragen inpassing. De consultatie richt zich in deze fase specifiek op individuen en groepen voor wie het project directe consequenties heeft voor hun leefomgeving.

4. *Finale toets van het ontwerpbesluit.*

Deze toets is het formele sluitstuk van de participatie en wordt eveneens uitgevoerd conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.). Bij de finale toets heeft ieder het recht om zich uit te spreken over het ontwerpbesluit. Het gaat in deze fase niet (meer) om het meedenken over de inhoud van het besluit maar om het inhoudelijk toetsen ervan. De finale toets fungeert als vangnet voor zaken en belangen die over het hoofd zijn gezien en voor individuen die menen dat hun persoonlijke belangen onevenredig benadeeld worden. De finale toets dient als juridisch voorportaal en vindt altijd plaats als een besluit een fysieke ingreep beoogt en als er tegen het uiteindelijke besluit beroep openstaat.

De stroomlijning schematisch weergegeven:



Nut en noodzaak

Deze gestroomlijnde aanpak betekent dat bij gebiedsgerichte, integrale plannen van de rijksoverheid wordt gestart met een brede consultatie over nut en noodzaak. Dit betreft bijvoorbeeld een beleidsplan zoals de Nota Ruimte, of een projectplan zoals de Zuiderzeelijn of de Verkenning Ruit Rotterdam. De consultatie over nut en noodzaak leidt tot een Structuurvisie⁸. Op basis van de Structuurvisie besluit de politiek over het vervolg. Normaal gesproken leidt dat ertoe dat één of meer ruimtelijk economische projecten worden uitgewerkt. Indien de Structuurvisie niet leidt tot

⁸ Dit op basis van de kaders die de invoering van het plan MER en de Structuurvisie bieden.

een ruimtelijk-economisch project vindt geen verdere publieksparticipatie plaats.

Inpassing

Afhankelijk van de impact van een project wordt geconsulteerd over de inpassing, of wordt er direct een ontwerpbesluit opgesteld. Het is niet altijd noodzakelijk dat ieder project zijn herkomst vindt in een Structuurvisie⁹. In dat geval kan nog wel worden geconsulteerd over de inpassing. In alle gevallen vindt een finale toets van het ontwerpbesluit plaats.

Goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers

Beleidsmakers en bestuurders

Passende publieksparticipatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beleidsmakers en bestuurders. Gezamenlijk moeten zij de meerwaarde van publieksparticipatie onderkennen, gezamenlijk moeten zij ervoor zorgen dat voldaan wordt aan de organisatorische voorwaarden om publieksparticipatie professioneel uit te voeren.

Sleutel voor draagvlak en snelheid

Bestuurlijk commitment is een sleutelfactor voor doorwerking, draagvlak en snelheid. Zonder steun en actieve betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders komt de publieksparticipatie los te staan van het politieke proces. De kans is dan groot dat positieve resultaten die tijdens het proces worden bereikt bij de besluitvorming niet worden gebruikt. De inbreng van de deelnemers werkt dan in beperkte mate door in de besluitvorming of wordt terzijde geschoven. Deelnemers herkennen zich in dat geval niet in het besluit en het draagvlak neemt af.

Bij het bestuurlijk commitment zijn drie momenten van belang.

1. Voorafgaand aan de publieksparticipatie moeten bestuurders zich committeren aan de visie hierop. Het is van belang dat bestuurders en beleidsmakers werken vanuit een gedeelde visie over publieksparticipatie. Steeds vaker zijn meerdere overheden gezamenlijk verantwoordelijk voor een plan of project, bijvoorbeeld bij de projecten uit het MIRT¹⁰. Wanneer de bestuurlijke verantwoordelijkheden verspreid zijn, verdient de gezamenlijke visie op het participatieproces extra aandacht.
2. Tijdens de publieksparticipatie is het van belang dat bestuurders actief betrokken zijn en hun gezicht laten zien.
3. Na afloop van de publieksparticipatie is het van belang dat bestuurders de bevindingen zichtbaar serieus nemen en verantwoorden wat er met de uitkomsten gebeurt.

Onder bestuurders verstaan we bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders. Op lokaal en provinciaal niveau is de volksvertegenwoordiging vanzelfsprekend betrokken bij beslissingen over de inrichting van publieksparticipatie bij belangrijke plannen en projecten. Op rijksniveau is het aan te raden om de Tweede Kamer te betrekken bij plannen en projecten met landelijke impact en bij politiek gevoelige projecten. Het verdient dan aanbeveling de volksvertegenwoordiging expliciet te laten instemmen met de wijze waarop het publiek bij het plan of project betrokken wordt.

⁹ Bijvoorbeeld bij de Spoedwet wegverbreding.

¹⁰ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

Maatwerk in participatievormen

Robuust procesontwerp

Publieksparticipatie vraagt om een robuust procesontwerp waarbij de aanpak van de publieksparticipatie een duidelijke plaats krijgt in de besluitvorming over het plan of project. In het procesontwerp staat hoe de publieksparticipatie ten dienste staat van de besluitvorming over het project. De beleidsruimte en het bestuurlijke commitment kunnen in een politieke context verschuiven door bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken, lobby's en politieke ontwikkelingen. Met deze dynamiek moet het procesontwerp rekening houden.

Participatieplan

Het procesontwerp vormt de basis van een participatieplan op maat. Dat beschrijft helder op welke wijze welke doelgroepen op welk moment worden betrokken bij het betreffende plan of project om welke participatievragen te beantwoorden. Wat is nodig aan informatie, kennis en draagvlak? Waar worden problemen verwacht? De participatievragen vloeien voort uit:

- de impact van het vraagstuk op de samenleving,
- de aanwezige beleidsruimte,
- het bestuurlijke commitment voor publieksparticipatie,
- de fase van de besluitvorming,
- de historie van het plan of project.

In het participatieplan staat welke bestuurders en ambtelijke organisaties betrokken zijn bij de participatie. Ook geeft het participatieplan aan hoe de deelnemers in staat worden gesteld een hoogwaardige inbreng te leveren. Barrières zoals achterstand in kennis en informatie, moeilijke toegankelijkheid en relatief grote tijdsinvestering moeten zoveel mogelijk geslecht worden. Het participatieplan bevat daarvoor concrete voorstellen.

Licht waar het kan, zwaar waar het moet

Maatwerk komt tot uiting in de zwaarte van de aanpak, de reikwijdte, en de vormen en doelgroepen van de consultatie. Het is belangrijk de juiste consultatievorm op het juiste moment in te zetten en ervoor te zorgen dat een heldere relatie bestaat tussen de verschillende consultatiemomenten. Uitgangspunt is: licht waar het kan, zwaar waar het moet.

Bij de doelgroepen van de consultatie gaat het om publiek, bedrijven en belangenorganisaties. Het is belangrijk dat de organisatiegraad van een betrokken regio wordt meegenomen bij de invulling van de consultatieaanpak. Zeker wanneer deze organisatiegraad het gevolg is van eerdere ervaringen met (een gebrek aan) participatie bij de voorbereiding van ruimtelijk-economische projecten.

Juiste houding, competenties en kennis

Regie

Succesvolle publieksparticipatie vereist zicht op de mogelijke impact van de plannen, de aanwezige beleidsruimte en het bestuurlijk commitment aan publieksparticipatie. De bestuurlijke, beleidsmatige, maatschappelijke én juridische werkelijkheid moeten helder zijn én met elkaar worden verbonden. Bovendien moet er voldoende capaciteit en geld beschikbaar zijn om de participatie uit te voeren. Bovenstaande vereist regie van de beleidsmakers.

Processionals met fatsoen

Daarnaast gaat het bij succesvolle publieksparticipatie ook om gedrag en houding: hoe bejegen je de betrokkenen? Een

professional op het gebied van publieksparticipatie is een professioneel met fatsoen. Zonder de juiste houding, competenties en vaardigheden mislukt iedere consultatie en iedere toets. Een positieve en open grondhouding, kunnen luisteren en de wil om kennis te delen, zijn eigenschappen die het succes bepalen.

Methodisch werken

Publieksparticipatie passend vormgeven en uitvoeren is geen eenvoudige opgave. Het is belangrijk daarbij methodisch te werk te gaan. Beschikbaarheid van relevante kennis en ervaringen is van belang, evenals informatie over eerdere resultaten van methoden die worden overwogen en richtlijnen voor een adequate aanpak van een goede consultatie.

Heldere en betrouwbare communicatie

De aanpak moet transparant zijn, bijvoorbeeld door publicatie van het participatieplan. Er moet ook een goed toegankelijk aanspreekpunt zijn voor vragen en informatie over de publieksparticipatie.

Adequate communicatie blijkt overigens tot positieve resultaten te leiden, zelfs wanneer niet aan alle uitgangspunten van passende publieksparticipatie is voldaan. Dit betekent dat communicatie tekortkomingen in het participatieproces kan repareren.

3. Implementatie van passende publieksparticipatie

Dit hoofdstuk gaat over de implementatie van passende publieksparticipatie bij alle ruimtelijk-economische plannen en projecten waarbij het Rijk betrokken is. Welke ruimte en aanknopingspunten zijn er al? En, wat moet er nog gebeuren? Hoe kan passende publieksparticipatie gestimuleerd en geborgd worden? Voor wie zijn de voorgestelde maatregelen bedoeld en wie gaat ze uitvoeren?

3.1 De veranderende context

Er gebeurt al veel

Het verstevigen van publieksparticipatie in de beleidsvoorbereiding is steeds vaker de norm. De denkrichting INS en de toepassing daarvan in de praktijk, hebben daaraan zeker een bijdrage geleverd. Passende publieksparticipatie past in de toenemende aandacht voor proceskwaliteit van ruimtelijk-economische plannen en projecten. Het draagt bij aan het professioneel handelen van de overheid.

Processen en procedures in nieuwe wetten en plannen

Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), de voorgestelde Wet milieubeheer en de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Elverding zijn duidelijke kaders gesteld voor zorgvuldige besluitvorming en de rol van publieksparticipatie daarbij.

Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 treedt de nieuwe Wro in werking. In de Wro is de formele inspraak beperkt tot de ontwerpbesluiten en is gekozen voor een vormvrije participatieverplichting gericht op motivering achteraf. Dat betekent dat in het definitieve plan of besluit wordt vermeld op welke wijze het publiek bij de voorbereiding is betrokken.

Advies Commissie Elverding

In haar advies 'Sneller en Beter' doet de Commissie Elverding aanbevelingen voor een structurele verbetering van processen en procedures voor de aanleg van lijninfrastructuur. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

1. Hanteer een brede verkenningsfase waarin:
 - bewoners, decentrale overheden en milieuorganisaties eerder en ruim betrokken zijn;
 - een gebiedswijze benadering wordt gehanteerd;
 - heldere tijdafspraken gelden.
2. Verbeter de bestuurscultuur en de ambtelijke voorbereiding.
3. Introduceer een opleveringstoets, waarbij na de realisatie van de infrastructuur wordt gemeten of de milieunormen worden gehaald.
4. Pak specifieke juridische knelpunten aan.

Publieksparticipatie met een zwaartepunt in de beleidsvoorbereiding en soberheid in de planuitwerkingsfase, is een herkenbaar element in het advies van de Commissie. Investerings in de verkenningsfase zorgen voor aanzienlijke verlichting van de planuitwerkingsfase. Bij gebiedsgerichte, integrale verkenningen vindt brede publieksparticipatie plaats.

Wet milieubeheer

In het huidige wetsvoorstel van de nieuwe Wet milieubeheer is gekozen voor een wettelijke verankering van participatie. Deze biedt alle ruimte voor maatwerk en vormt tegelijk een stevige waarborg. In het kabinetsstandpunt Elverding staat daarover¹¹: 'Het kabinet wil het belang van participatie tot uitdrukking laten komen door deze wettelijk te verankeren gericht op verantwoording achteraf. In lijn met het advies van de commissie en de ervaringen met Inspraak Nieuwe Stijl wil het kabinet niet de vorm en de te volgen procedure vastleggen. Elk project is uniek en vergt een maatwerk aanpak. Bovendien zou het vastleggen van voorschriften over de wijze waarop participatie dient plaats te vinden, leiden tot juridificering, die het kabinet juist wil tegengaan. Door de participatieplicht vormvrij in te vullen, kan wel marginaal worden getoetst of participatie heeft plaatsgevonden.'

Kabinetsreactie Elverding

In mei 2008 hebben de ministers van VenW en VROM namens het kabinet hun reactie op het advies van de commissie aan de Tweede Kamer gestuurd¹². Het kabinet neemt de aanbevelingen van de commissie voor het overgrote deel over: 'Goede participatie is van cruciaal belang voor een succesvolle verkenningsfase.'

De ministeries van VenW en VROM werken aan een Actieplan Commissie Elverding, dat in oktober 2008 aan de Kamer wordt gestuurd. Dit actieplan benoemt de benodigde stappen voor cultuurverandering, project- en procesmanagement en procedures, en werkt deze uit. De juridische consequenties richten zich in eerste instantie op een wijziging van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet, via het wetsvoorstel versnelling besluitvorming wegprojecten.

Een nieuwe werkwijze

Verandering van denken

De overheid ontwikkelt zich tot een meer slagvaardige en omgevingsgerichte organisatie. In de verschuiving van proceduredenken naar procesdenken legt zij steeds meer nadruk op 'van buiten naar binnen' werken. Dat wordt vaak gecombineerd met nieuwe vormen van publieksparticipatie, zoals casusadoptie¹³, ondersteuning van maatschappelijke initiatieven¹⁴ en belangenmanagement¹⁵.

¹¹ Tweede Kamer 2007 - 2008, 29 385, nr. 19.

¹² Idem.

¹³ Meer informatie over casusadoptie: www.casusadoptie.nl.

¹⁴ Meer informatie over ondersteuning van maatschappelijke initiatieven: www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=8210.

¹⁵ Interessant zijn ervaringen die binnen de overheid worden opgedaan met mediation, vooral wat betreft belangenmanagement. Mediation is een vorm van buitenrechtelijke conflictoplossing door een onafhankelijk derde, met het doel het conflict na onderhandeling in consensus te beëindigen. Binnen het Rijk bestaat een netwerk van mediators.

Verskillende voorzieningen

Departementen treffen hun eigen voorzieningen om ervoor te zorgen dat de omgeving adequaat betrokken wordt bij hun beleidsvorming en -uitvoering. Enkele voorbeelden:

- Het doel van het Programma Beleid met Burgers (VROM) is om burgeroriëntatie bij de eigen beleidsmakers te verinnerlijken en om te adviseren over publieksparticipatie in de beleidsprocessen van het ministerie.
- Binnen LNV is een Leerwerktraject opgezet om te leren van nieuwe werkvormen over 'van buiten naar binnen werken' aan de hand van concrete inhoudelijke projecten¹⁶.
- Bij Rijkswaterstaat is Publieksgericht Netwerkmanagement inmiddels een kerntaak.
- Sinds de oprichting als onderdeel van het Ministerie van VenW in 1997 biedt het Inspraakpunt adviezen en ondersteuning bij de invulling en uitvoering van inspraakprocedures.

Samenwerking tussen de departementen

Tegelijkertijd bestaat de behoefte aan interdepartementale samenwerking. Zoals LNV stelt¹⁷: 'De tijd is voorbij dat op ieder departement een eigen toolkit wordt gemaakt en een eigen kenniscentrum wordt opgericht. Gebruikmaken van elkaars expertise betekent dat we niet allemaal dezelfde expertise in huis hoeven te hebben'. Het rijksbreed bundelen van ondersteunende taken in expertisecentra past in het slimmer en beter organiseren van de rijksdienst¹⁸. Ook past het bij het voornemen van het kabinet om, in navolging van het advies van de Commissie Elverding, in te zetten op een interdepartementale en procesmatige aanpak van infrastructurele projecten.

Het Inspraakpunt heeft zich vanuit het Ministerie van VenW conform het kabinetsstandpunt INS doorontwikkeld tot een interdepartementaal kenniscentrum voor consultatie en inspraak, dat projectleiders bij de ministeries van EZ, LNV, VROM en VenW faciliteert¹⁹. In Grenzeloos heeft een aantal ambtenaren van verschillende departementen een voorstel uitgewerkt om vanuit een netwerk te komen tot meer samenwerking, kennis delen en expertise uitwisselen²⁰. Met als doel de beleidsmakers in de departementen verder toe te rusten en te ondersteunen bij het in dialoog met het publiek oplossen van vraagstukken in de samenleving.

3.2 Wat moet er nog gebeuren?

Stimuleren en borgen

Wettelijke kaders bieden ruimte

Het verstevigen van publieksparticipatie in de beleidsvoorbereiding en het verminderen van verplichte participatiemomenten in de planuitwerkingsfase is een robuuste ontwikkeling. De wettelijke

¹⁶ Van buiten naar binnen werken: een caleidoscoop aan projecten en acties, uitkomsten en aanbevelingen van het interdepartementaal werktraject 'van buiten naar binnen werken' (LNV)

¹⁷ Idem.

¹⁸ Nota Vernieuwing Rijksdienst nr. 118, pg 50.

¹⁹ Tweede Kamer, 2005 - 2006, 29 385, nr 7.

²⁰ Geboorte-acte 'Grenzeloos, het netwerk dat met je meedenkt'

kaders bieden ruimte voor passende publieksparticipatie, al zijn ze deels nog in ontwikkeling. Er is zeker nog aandacht nodig voor de juridische consequenties van het beperken van de formele inspraak tot een belangentoets en het maximaal mogelijk maken van vormvrije consultatie.

Maar met name de invulling van passende publieksparticipatie binnen de kaders verdient aandacht. Er zijn maatregelen nodig om een succesvolle aanpak van vormvrije consultatie te stimuleren en te borgen.

De voorgestelde maatregelen zijn:

- hanteer een duidelijk begrippenkader,
- neem wettelijke vormvoorschriften in de consultatiefasen weg,
- bevorder participatie in de wetgeving,
- onderzoek het aantal en de aard van beroepen en uitspraken,
- stel gedragscodes op,
- ondersteun een krachtig interdepartementaal Expertisecentrum Publieksparticipatie.

Een duidelijk begrippenkader

Heldere communicatie vereist een eenduidig en duidelijk begrippenkader. Hoe noemen we het betrekken van de samenleving bij ruimtelijk-economische ingrepen? Welke begrippen hanteren we om betrokkenen en onderdelen van het proces aan te duiden? Ons voorstel:

Participatie

Een verzamelterm voor alle vormen van deelname van het publiek aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming of evaluatie van beleid. Participatie omvat onder meer consultatie en toets. Maar participatie is breder en kan bijvoorbeeld ook gaan over maatschappelijke initiatieven of gezamenlijke besluitvorming. Participatie vervangt het begrip inspraak.

Consultatie

Een niet-wettelijk verplichte vorm van participatie gericht op het benutten van meedenkkraft. Consultatie gaat vooraf aan een toets.

Toets

Participatie over een concept-structuurvisie of een ontwerp-besluit. De toets is het formele sluitstuk van participatie en biedt het publiek de mogelijkheid een zienswijze in te dienen conform afdeling 3.4 van de Awb.

Publiek

Belangstellende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Passende publieksparticipatie

Een helder proces op maat, dat ten dienste staat van de besluitvorming over een bepaald vraagstuk. De aanpak is afgestemd op de mogelijke impact van plannen, het bestuurlijk commitment en de beschikbare beleidsruimte en vormt een samenspel tussen bestuurders, beleidsmakers, publiek en experts.

Participatieplan

Een plan op maat dat helder en duidelijk beschrijft op welke wijze welke doelgroepen op welk moment worden betrokken om welke participatievragen te beantwoorden.

Wettelijke vormvoorschriften in de consultatiefasen wegnemen

Binnen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.)²¹ bestaan op dit moment voldoende waarborgen voor een zorgvuldige belangentoets. Tegelijkertijd bestaat de mogelijkheid de toets sober in te vullen. Wetgeving staat nu vooral vormvrijheid van consultatie - en dus passendheid - in de weg.

Ongewenste vormvoorschriften

Met de voorgestelde herziening van de Wet milieubeheer en de uitwerking van het advies van Commissie Elverding in een herziene Tracé- en Spoedwet hoeven er voor rijksplannen en -projecten voor lijninfrastructuur geen juridische obstakels te zijn voor vormvrije consultatie. Wel moet bezien worden of wet- en regelgeving in andere ruimtelijk-economische sectoren voldoende ruimte biedt voor vormvrije consultatie. Uit een inventarisatie van relevante wetgeving op rijksniveau door het Inspraakpunt blijkt dat de Wet op de waterhuishouding, het wetsvoorstel voor de Waterwet, de Luchtvaartwet en de natuurwetgeving voorschriften kennen die mogelijk beperkingen stellen aan vormvrije consultatie. Ook voor andere sectoren - zoals maritiem, energie en telecommunicatie - is een inventarisatie gewenst. Dat geldt ook voor provinciale en lokale inspraakverordeningen.

Bevorderen van participatie in wetgeving

Participatieplicht met motivering achteraf

In de nieuwe Wro en de voorgestelde Wet milieubeheer is gekozen voor een participatieplicht gericht op motivering achteraf. Een dergelijke bepaling zet aan tot vroegtijdig nadenken over de mogelijkheden en beperkingen van consultatie. De meeste ruimtelijk-economische plannen en projecten van het Rijk zullen onder de Wro of de Wet milieubeheer vallen. Daarmee is feitelijk al sprake van een participatieplicht.

Opnemen van de participatieplicht in andere wetten kan leiden tot verdere harmonisering van de wetgeving. Zeker wanneer vormvoorschriften voor de consultatie geschrapt worden, kan een participatieplicht een alternatief zijn. Het voorstel is de mogelijkheid en de wenselijkheid te inventariseren van het invoeren van een participatieplicht tezamen met het schrappen van vormvoorschriften.

Onderzoek aantal en aard van beroepen en uitspraken

Verdieping van het onderzoek

Een besluit waarbij het publiek passend geparticipeerd heeft, leidt naar verwachting tot een kleiner aantal en minder complexe beroepen. In het onderzoek van Partners+Pröpper is dit beperkt onderzocht. In de kwantitatieve analyse is enig positief verband aangetoond tussen de mate van passendheid van de publieksparticipatie en het aantal beroepen. Gezien de doorlooptijd van de voorbeeldprojecten was een verdere verdiepingsslag nog niet mogelijk.

²¹ Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het voorstel is een gedegen onderzoek te doen naar het effect van passende participatie op:

- het aantal beroepen,
- de aard van die beroepen,
- de uiteindelijke uitspraak van de rechter over die beroepen.

Gedragscodes

Professionele aanpak bevorderen

Elk project is uniek en vraagt om een aanpak op maat. Een succesvolle aanpak vraagt om kennis, ervaring en houvast. Voorgesteld wordt om te werken met gedragscodes. Een gedragscode biedt handvatten voor vormvrije consultatie en vormt tevens een kader waaraan betrokkenen zich committeren en waaraan het proces achteraf kan worden getoetst. Dus wel het wat, maar niet het hoe.

Gedragscodes maken en gebruiken

Voor de verankering van passende publieksparticipatie in het planproces is niet alleen het gebruik van de gedragscode, maar juist het gesprek over de inhoud ervan van groot belang. Gedragscodes kunnen per overheidslaag, overheidsorganisatie of zelfs per project verschillen. De essentie is om een gedragscode te maken waaraan betrokkenen zich willen en kunnen committeren, en om deze gedragscode transparant te maken en uit te dragen.

De uitgangspunten voor een passende publieksparticipatie bieden een raamwerk waarbinnen de gedragscode wordt uitgewerkt. In de gedragscode staan de voorwaarden voor:

- de afweging of en hoe publieksparticipatie bijdraagt aan de besluitvorming;
- een door bestuurders en beleidsmakers gedragen visie over publieksparticipatie;
- de rolverdeling van bestuurders, projectleiders, experts en publiek;
- het participatieplan waarin staat wie er wanneer en hoe bij betrokken is;
- informatie, communicatie en terugkoppeling over wat er met de bevindingen is gebeurd;
- kennis van methoden van publieksparticipatie en ervaringen ermee;
- houding en competenties.

Expertisecentrum Publieksparticipatie

Kennis en ervaring delen

Voor het bevorderen van een professionele aanpak op maat is het belangrijk om ervaringen met de aanpak van processen, methoden en resultaten bij concrete plannen en projecten en monitoringsresultaten te bundelen en te delen. Voorgesteld wordt om een krachtig interdepartementaal Expertisecentrum Publieksparticipatie hierin een centrale rol te geven.

Dit expertisecentrum:

- biedt beleidsmedewerkers en projectleiders praktische adviezen (raad) en concrete ondersteuning (daad) bij het zorgvuldig betrekken van de omgeving bij hun vraagstuk, plan of project, en faciliteert (een voorhoede van) bestuurders;
- denkt mee op verzoek van departementsonderdelen, projectorganisaties en bestuurders over de uitwerking van een gedragscode op maat; ervaringen met gedragscodes worden

- actief uitgedragen en ter beschikking gesteld aan andere overheden;
- verzorgt trainingen op maat in de aanloop naar participatietrajecten;
- verwijst klanten bij specifieke vragen door naar de juiste bureaus, ervaringsdeskundigen of voorbeeldprojecten;
- maakt ervaringen met en effecten van publieksparticipatie inzichtelijk, ontwikkelt professionele standaarden voor publieksparticipatie in de rijksdienst door bundeling van kennis, ervaring en inzicht, en draagt bij aan het uitdragen van een helder begrippenkader;
- onderhoudt stevige allianties met instituten en experts op het gebied van de relatie tussen overheid en burger;
- werkt vraaggericht en bedrijfsmatig.

Als interdepartementale voorziening op het gebied van consultatie en formele inspraak biedt het Inspraakpunt een logische basis voor het Expertisecentrum Publieksparticipatie.

Conform het kabinetsstandpunt INS uit 2006 werkt het Inspraakpunt inmiddels ook voor de ministeries van VROM, LNV en EZ en heeft ze een belangrijke rol gespeeld in de begeleiding van de toepassing en evaluatie van INS. Ook is met de ontwikkeling van de andere beoogde taken van het Expertisecentrum Publieksparticipatie een aanvang gemaakt²².

Om optimaal invulling te geven aan de functie van het Expertisecentrum Publieksparticipatie moet het een gedeelde voorziening worden van en voor de vier betrokken departementen. Krachtenbundeling zorgt voor slagkracht, invulling van de éénloketgedachte, efficiëntie en vooral bevordering van professionaliteit, omdat de verschillende expertises van de betrokken departementen elkaar aanvullen.

Indien de basis voor het Expertisecentrum stevig genoeg is, lijkt het logisch om het Expertisecentrum Publieksparticipatie te voegen bij de Werkmaatschappij van BZK, het *shared services center* voor de bedrijfsmatige ondersteuning van interdepartementale initiatieven binnen het Rijk.

Voor een optimale verbinding met de opdrachtgevende departementen en de uitstraling van het expertisecentrum is een gezichtsbepalend opdrachtgevend beraad nodig, gevormd door de vier deelnemende departementen. Met de breed samengestelde Raad van Toezicht, die de toepassing en monitoring van INS heeft begeleid, zijn daarmee al goede ervaringen opgedaan.

3.3 *Wie is aan zet?*

Bestuurlijk en politiek commitment is de belangrijkste succesfactor voor publieksparticipatie. Het kabinet is verantwoordelijk voor het bestuurlijk commitment bij alle ruimtelijk-economische plannen en projecten van het Rijk. Met de resultaten van INS en het advies van de Commissie Elverding is een duidelijke basis gelegd. Het is aan de betrokken ministers en staatssecretarissen om die handschoen op te pakken en zich te committeren aan passende publieksparticipatie bij

²² Zie www.inspraakpunt.nl.

huidige en toekomstige plannen en projecten. Bij plannen en projecten met landelijke impact kan de Tweede Kamer expliciet om instemming met de participatie worden gevraagd. Het is ook aan kabinet en Kamer om daar weer herzieningen van sectorwetgeving aan de orde zijn, te bezien of bepalingen in deze wetten vormvrij consulteren hinderen en of deze geschrapt kunnen worden.

Voorhoede van bestuurders

Omdat bestuurders een belangrijke rol bij het geven van ruimte voor publieksparticipatie, is een inspirerende beweging nodig vanuit een voorhoede van bestuurders die goed wordt ondersteund, waarbij andere bestuurders zich graag aansluiten. Voorhoedebestuurders spelen een belangrijke rol bij het uitdragen van *best practices*, het geven van adviezen over het slim en efficiënt inzetten van publieksparticipatie en het coachen van aankomend bestuurlijk talent.

Departementen

Het is aan de departementen van VenW, VROM en LNV om ervoor te zorgen dat publieksparticipatie onderdeel is van de eigen cultuur en werkwijze. Departementale programma's voor het verbeteren van proceskwaliteit, competenties van medewerkers en communicatie spelen daarin een sleutelrol. De gedragscodes vormen daarbij een houvast. Belangrijk daarbij is dat een helder begrippenkader wordt gehanteerd. Voor het succesvol toepassen van de vijf uitgangspunten van passende participatie bij alle ruimtelijk economische plannen en projecten moet voldoende geld en capaciteit beschikbaar zijn.

MIRT als basis

Projectleiders en beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij publieksparticipatie voor ruimtelijk-economische plannen en projecten, kunnen gebruik maken van de opgedane kennis, ervaringen en inzichten, en worden ondersteund door het Expertisecentrum Publieksparticipatie. Het gaat daarbij in ieder geval om de plannen en projecten die in het MIRT staan. Dat betreft beleidsmakers van betrokken departementen en beleidsmakers van gemeenten en provincies die betrokken zijn bij rijksplannen en -projecten.

Andere overheden

De opgedane kennis en ervaringen worden toegankelijk gemaakt voor iedereen, ook voor departementen buiten het ruimtelijk-economisch terrein, andere overheden en instituten en experts op het gebied van de relatie tussen overheid en burger. Zij worden op hun beurt actief uitgenodigd om hun ervaringen in te brengen. Zeker bij lokale overheden zijn veel interessante ervaringen opgedaan met participatieprocessen waar anderen van kunnen leren.

Het Inspraakpunt heeft een bescheiden begin gemaakt met een kennisbank door de website www.participatieplaza.nl. Ook organiseert het Inspraakpunt eind 2008 een participatiedag waar de uitwisseling van ervaringen centraal staat.

Bijlage 1 - De voorbeeldprojecten in het kort

Ieder voorbeeldproject waarin INS de afgelopen twee jaar werd toegepast heeft bijgedragen aan het verder ontwikkelen van passende publieksparticipatie. In deze bijlage beschrijven we kort de zeven voorbeeldprojecten²³.

1. Implementatie van de Europese richtlijn voor het aanwijzen van zwemlocaties

Volgens de Europese zwemwaterrichtlijn uit 2006 stelt de overheid elk jaar zwemlocaties vast waarvan de kwaliteit gecontroleerd wordt. De richtlijn moedigt de actieve betrokkenheid van het publiek bij het aanwijzen van de zwemlocaties aan. De projectgroep wenst een procesontwerp voor participatie te maken dat aansluit bij de wensen en verwachtingen van het publiek: waarbij, hoe en wanneer willen zij betrokken worden? Om antwoord te krijgen op deze vragen zijn in de zomer van 2007 vier focusgroepen georganiseerd, waar een voorstel voor een procesontwerp is ingebracht.

In dit voorbeeldproject is gezocht naar een procesontwerp voor participatie dat aansluit bij de wensen en verwachtingen van het publiek. Op grond van de focusgroepen is een nieuw voorstel voor een procesontwerp geformuleerd. Nieuwe punten uit dit procesontwerp:

- Het publiek wordt niet bij iedere stap betrokken: de deelnemers gaven aan alleen te willen meepraten als er daadwerkelijk iets te kiezen valt.
- Er ligt een stevige nadruk op communicatie.

Bovendien zijn de beleidsmakers zich gaan realiseren dat burgers een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van beleid. De deelnemers vonden het verrassend dat de overheid hen op deze wijze betreft en waardeert dat zeer.

2. Herontwikkeling Locatie Valkenburg, ontwikkeling van een woningbouwlocatie

In de Nota Ruimte (2004) is vastgelegd dat het marinevliegekamp Valkenburg wordt herontwikkeld tot een woonlocatie. Bestuurlijk vergt het project samenwerking van de gemeente Katwijk en Wassenaar, de regio's, provincie en Rijk. Tussen deze partijen bestaat lange tijd een verschil van mening over de uitgangspunten voor het ontwikkelen van de locatie, zoals het aantal te bouwen woningen en de omvang en inrichting van een groene buffer tussen de gemeenten. Bovendien eisen beide gemeenten een tijdige ontwikkeling van infrastructuur: de RijnGouweLijn en de Rijnlandroute.

²³ Een uitgebreide beschrijving van deze voorbeeldprojecten is opgenomen in het rapport van Partners+Pröpper.

Door het gebrek aan bestuurlijke overeenstemming kunnen tot voorjaar 2008 geen randvoorwaarden worden gesteld aan de consultatie en vindt deze slechts beperkt plaats.

Ondanks de geringe ruimte voor publieksparticipatie is bij dit voorbeeldproject zeer adequaat gecommuniceerd over de plannen: met een persoonlijke benadering en duidelijkheid over de mogelijkheden de plannen te beïnvloeden. Het is de beperkte groep belangstellenden duidelijk wie, wanneer en waarover besluit. Het draagvlak voor de ontwikkeling van locatie Valkenburg neemt daardoor toe.

In mei 2008 is de Week van Nieuw Valkenburg georganiseerd, waar het Integraal Structuurplan aan het publiek wordt gepresenteerd. In die week wordt het marinevliegkamp opengesteld. Ruim driehonderd belangstellenden schrijven zich in voor een fietstocht over de tot dan toe hermetisch afgesloten locatie. Tegelijkertijd zijn er bewoners- en debatavonden, waar de verantwoordelijke bestuurders met het publiek in gesprek gaan over de plannen voor de locatie. De brede communicatie over de Week van Nieuw Valkenburg leidt tot een aanzienlijk grotere betrokkenheid, van voor- en tegenstanders.

3. N18 Varsseveld - Enschede, een klassieke tracéwetprocedure

De N18 is een stroomweg tussen Varsseveld en Enschede, met knelpunten voor de verkeersveiligheid, de leefbaarheid in enkele kernen en de economische ontwikkeling van de regio. In maart 2005 is er formele inspraak op de startnotitie, waarmee Rijk, provincie en regio gezamenlijk het initiatief nemen om de N18 te verbeteren.

Na de inspraak worden meerdere ontwerpateliers georganiseerd en zijn vele keukentafelgesprekken gevoerd. Daardoor groeit het draagvlak voor een gedeeltelijk nieuwe N18. In het najaar van 2006 blijkt echter dat het rijk en de regio niet dezelfde ambities hebben met de N18. Dit leidt tot een radiostilte over het project. Ruim een jaar worden belangstellenden en deelnemers zeer sporadisch en alleen op eigen verzoek geïnformeerd. Pas eind 2007 wordt er weer een huis-aan-huisbrief verspreid waarin staat dat er nog geen knopen zijn doorgehakt.

Hierdoor groeit de ontevredenheid bij het publiek, dat graag duidelijkheid wil over de plannen voor de N18. In mei 2008 bereiken de regionale en rijksbestuurders een akkoord over het ambitieniveau en de bijbehorende financiering. Dit betekent dat de Trajectnota/MER in september 2008 alsnog ter visie gaat en het publiek de gewenste duidelijkheid krijgt.

4. Ontpoldering Noordwaard, een koploperproject uit het Programma Ruimte voor de Rivier

De ontpoldering van de Noordwaard is een van de veertig maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier. De koploperstatus van dit project leidt ertoe dat een projectteam in juni 2005 zeer voortvarend aan de slag gaat, met als doel te komen tot een regionaal voorkeursalternatief waarin de huidige bewoners en gebruikers van de polder zich kunnen vinden. Met alle betrokken 75 huishoudens en belangengroepen zijn ontwerpateliers en vervolgens

keukentafelgesprekken gehouden. De consultaties verliepen van abstract naar concreet.

Bij deze voortvarendheid van het projectteam kwam men tot de ontdekking dat een aantal landelijke kaders ontbraken. Het ging onder andere om wat veilige en wat onveilige woningen zijn en een schaderegeling voor toekomstige buitendijkse gebieden. Het gebrek aan kaders leidt tot toezeggingen aan bewoners die niet waargemaakt kunnen worden door veiligheidseisen en financiële beperkingen. Als dat begin 2007 wordt gecommuniceerd, neemt het aanvankelijk gecreëerde draagvlak flink af. Vanaf dat moment wordt de participatie passender uitgevoerd en neemt hiermee ook de waardering van het publiek weer toe.

5. Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland, voor een brede, integrale aanpak van mobiliteitsvraagstukken rond Utrecht

De regio Utrecht is de draaischijf voor de mobiliteit van Nederland. Zonder maatregelen dreigt de bereikbaarheid van de regio in 2020 geheel vast te lopen. Dit is de aanleiding voor het Rijk, de provincie, de stadsregio en de grote gemeenten, verenigd in het Utrechts Verkeers- en Vervoersberaad (UVVB), om twee pakketstudies te starten. Het doel is te komen tot maatregelenpakketten die de bereikbaarheid en de leefbaarheid van de regio ook na 2020 garanderen.

Voor de pakketstudies is een plan van aanpak opgesteld, met een hoofdstuk over participatie en communicatie. De participatieactiviteiten zijn verweven met de besluitvorming en ondersteunen deze. Op uitdrukkelijke wens van het UVVB mag de consultatie niet leiden tot een langere doorlooptijd en moet de regie inzake consultatie in de regio blijven. Er kan worden meegedacht over maatregelen voor alle modaliteiten, zoals auto, trein, bus en fiets, maar de noodzaak om tot maatregelen te komen staat niet meer ter discussie.

Voor de participatie wordt een burgerpanel ingesteld, dat zelf een beoordelingskader maakt en het UVVB op meerdere momenten adviseert. Daarnaast wordt een brede oproep voor ideeën gedaan en vinden meedenksessies met belangengroepen plaats. Alle activiteiten passen binnen de gestelde randvoorwaarden.

Ondanks instemming van het UVVB met het plan van aanpak bestaan binnen het UVVB verschillen in opvatting over de meerwaarde voor het besluitvormingsproces. Dit leidt gedurende het proces, zowel bestuurlijk als ambtelijk, tot verschillen in de mate van tevredenheid over de consultaties. Het Programmabureau, waar het Inspraakpunt deel van uitmaakt, heeft meermalen pogingen gedaan om tot een gezamenlijke visie te komen, met wisselend succes.

De eindproducten van zowel burgerpanel als de oproep voor ideeën zijn in het UVVB met enthousiasme ontvangen. Vooral het laatste advies van het burgerpanel, dat ingaat op te nemen maatregelen, is goed gewaardeerd door de bestuurders. Eind 2008 vindt de eerste besluitvorming over de samenstelling van het maatregelenpakket plaats. Pas dan wordt duidelijk in hoeverre de ideeën en het advies van het burgerpanel aanwijsbaar invloed hebben op de

samenstelling van het maatregelenpakket. Voor het burgerpanel wordt nog een slotbijeenkomst voorbereid, waarin verantwoording wordt afgelegd.

6. Programma Ontmoetingen, gericht op een dialoog met de samenleving over de waarden van landbouw, natuur en voedsel

Het programma Ontmoetingen is een beleidsdialoog over de waarden van landbouw, natuur en voedselkwaliteit voor de samenleving. In acht rondetafelgesprekken spreken maatschappelijke partners over thema's en dilemma's waarmee het Ministerie van LNV de komende jaren te maken krijgt. De Ontmoetingen kennen voor LNV (relatief) onbekende thema's, zoals klimaat, integratie en jeugd.

Het oorspronkelijke doel van de Ontmoetingen, het investeren in publieke relaties in brede zin, is door de val van het kabinet Balkenende in juni 2006 komen te vervallen. Dit heeft geleid tot een klein aantal gesprekspartners en een geringe maatschappelijke legitimering voor toekomstige beleidskeuzes.

De Ontmoetingen worden zeer professioneel aangepakt en ondersteund door het Inspraakpunt. Er is een passende briefing van de deelnemers, die hierdoor met de juiste verwachtingen aan tafel zitten, en er is een adequate verantwoording over de doorwerking. Deze aanpak leidt tot positieve resultaten: de inbreng is bruikbaar, werkt door in het beleid en de gesprekspartners, beleidsmakers en minister zijn zeer tevreden.

7. Via15, een planstudie gericht op een robuust wegennetwerk in de regio Arnhem - Nijmegen

In november 2006 wordt een bestuursovereenkomst getekend tussen het Ministerie van VenW, de provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem Nijmegen. In de overeenkomst is afgesproken een planstudie te starten voor een nieuwe snelweg vanaf knooppunt Bemmelen (A15) tot aan de A12 tussen Duiven en Zevenaar: het bestuurlijk voorkeursalternatief.

Vanaf juni 2007 is het publiek intensief over deze snelweg geconsulteerd. In die consultatie komen ook andere alternatieven naar voren, waaronder een langere bundeling met de Betuweroute (die oostelijker op de A12 aantakt), een alternatief door het Rijnstrangengebied en een combinatiealternatief binnen bestaande netwerken met extra investeringen in openbaar vervoer. Zowel het bundelingsalternatief als het regiocombi-alternatief zijn overgenomen in de planstudie, waarin het bestuurlijk voorkeursalternatief inmiddels is omgedoopt tot doortrekkingsalternatief. De nieuwe alternatieven worden nu gelijkwaardig onderzocht²⁴ en vergeleken met het doortrekkingsalternatief.

Tijdens de formele inspraak op de startnotitie in mei en juni van 2008 krijgt het bundelingsalternatief veruit de meeste steun. Ongeveer de helft van de insprekers is voorstander van de

²⁴ Het Rijnstrangengebied is niet overgenomen, omdat dat dwars door een Natura 2000-gebied zou komen te liggen.

bundeling. Dit is bijzonder, omdat formele inspraak normaal gesproken vooral tegenstanders mobiliseert. Bij het Inspraakpunt is geen project bekend dat zoveel positieve reacties oproept²⁵. Tot aan de Trajectnota/MER, verwacht rond de zomer van 2009, worden de betrokkenen verder geconsulteerd over vormgeving en optimale inpassing van de drie alternatieven.

²⁵ Bij deze constatering moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste is de formele inspraak op een startnotitie niet bedoeld om al een voorkeur voor een bepaald alternatief uit te spreken, het gaat om een onderzoeksagenda. In alle communicatie is dat ook expliciet aangegeven, zo staat in de startnotitie zelf: "*bij de inspraak in dit stadium gaat het nog niet om de vraag welk besluit het bevoegd gezag zou moeten nemen*". Ten tweede heeft een kwart van de insprekers zich tegen het bundelingsalternatief uitgesproken.

Bijlage 2 - Verantwoording van het onderzoek

Kabinetstandpunt en afspraken

De Minister van Verkeer en Waterstaat vraagt in 2005 aan een interdepartementale Werkgroep Inspraak om een advies over het betrekken van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen. Het kabinet neemt het advies in mei 2006 over als voorgenomen kabinetsbeleid²⁶.

In het kabinetsstandpunt is afgesproken dat:

- INS wordt toegepast en gemonitord bij zeven voorbeeldprojecten;
- projectleiders van deze projecten worden gefaciliteerd door het Inspraakpunt dat fungeert als interdepartementaal kenniscentrum;
- gebleken resultaten van INS door het Inspraakpunt in kaart worden gebracht en aan het kabinet worden gerapporteerd;
- bij gebleken meerwaarde de denkrichting rijksbreed wordt geïmplementeerd en kennis ter beschikking wordt gesteld aan andere overheden;
- een Raad van Toezicht toeziet op het borgen van de implementatie van INS en de toerusting daarop van het Inspraakpunt, waarbij de precieze invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van het interdepartementale centrum verder vorm krijgt op ambtelijk niveau.

Keuzes bij uitvoering monitoring en evaluatieonderzoek

Het Inspraakpunt heeft de resultaten van INS in kaart laten brengen door een onafhankelijk onderzoeksbureau, Partners+Pröpper.

De voorbeeldprojecten zijn gedurende een periode van twee jaar gevolgd (van mei 2006 tot mei 2008). Om beter op het verloop in de projecten aan te kunnen sluiten, is de onderzoeksperiode met een half jaar verlengd. Zo konden belangrijke consultatiemomenten en resultaten daarvan in het onderzoek worden verwerkt. Voor de meeste projecten geldt dat de onderzoeksperiode een fragment is van de totale looptijd van het project. Om de conclusies uit de voorbeeldprojecten te valideren is aanvullend een kwantitatieve analyse verricht. Dit heeft de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten vergroot. Voor de kwantitatieve is een webenquête uitgevoerd onder projectleiders en er zijn tien paren van vergelijkbare projecten vergeleken waarin INS in meer of mindere mate is toegepast. In totaal zijn 174 inspraakprocessen vergeleken.

Gezien de omvang van de kabinetsopdracht en het onderzoek naar de toepassing van INS, de doorlooptijd, en de inhoudelijke diepgang, is frequent overleg gevoerd met de diverse betrokken partijen.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 385, nr 7

Begeleiding bij de toepassing INS en de eindrapportage door het Inspraakpunt

- Consultatieadviseurs Overleg (CAO)

Om kennis uit te wisselen en te borgen hebben de consultatieadviseurs van het Inspraakpunt en later ook het onderzoeksteam van Partners en Pröpper maandelijks gereflecteerd op onder andere de ervaringen met INS en de opbrengst van de monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten.

- Projectleidersbijeenkomsten

Er hebben vijf bijeenkomsten plaatsgevonden, waar de projectleiders van de zeven voorbeeldprojecten, het Inspraakpunt, de leden van de Raad van Toezicht en onderzoekers van Partners+Pröpper de tussentijdse bevindingen doornamen.

- Werkconferentie

Het Inspraakpunt heeft op 8 mei 2008 in een werkconferentie deskundigen geconsulteerd over de contouren van de voorstellen voor implementatie van INS. Dit gebeurde tegen de achtergrond van de ervaringen met INS en het advies van de Commissie Elverding.

Begeleiding van het onderzoek door Partners+Pröpper

- Voortgangsoverleg

Maandelijks, gedurende de gehele looptijd van het onderzoek, vond een vast overleg plaats over de voortgang van het onderzoek tussen Partners+Pröpper en het Inspraakpunt.

- Informeren projectleiders over onderzoeksbevindingen

Halverwege de monitoring en evaluatie hebben de (toenmalige) projectleiders een tussenrapportage ontvangen naar aanleiding van de eerste voorlopige bevindingen en als opmaat voor volgende gesprekken. In de fase van de conceptrapportage hebben alle projectleiders de conceptrapportage ontvangen van hun eigen project (de voorstudie) en waren zij in de gelegenheid opmerkingen te maken en feitelijke onjuistheden aan te geven.

- Expertmeetings

Zowel ter consultatie in het begin van het onderzoek (22 mei 2007) als ter toetsing aan het eind (10 april 2008), heeft een groep experts zich gebogen over de 'methodische robuustheid' van de onderzoeksopzet en de data-analyse.

Regie

De Raad van Toezicht heeft in driemaandelijks bijeenkomsten gesproken over de toepassing en resultaten van INS en de toerusting en ontwikkeling van het Inspraakpunt tot interdepartementaal kenniscentrum.

Leden Raad van Toezicht:

- De heer prof. dr. P.E.W.M. Tops, lid College van Bestuur Politieacademie (voorzitter)
- De heer drs. P.R. Heij, Plv. Secretaris-Generaal VenW
- De heer drs. S. Riedstra, Directeur-Generaal Mobiliteit VenW
- Mevrouw ir. A.N. Wouters, Directeur-Generaal LNV

- De heer drs. C.B.F. Kuijpers, Directeur-Generaal Ruimte VROM
- De heer J.C.Th. van der Doef, lid Voorzitterspool Inspraakpunt
- Mevrouw M.H.H. van Haaren, Gedeputeerde Provincie Gelderland

Secretariële en inhoudelijke ondersteuning:

- Inspraakpunt