

Advies Werkgroep Inspraak

Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk

April 2006

Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk

Samenvatting vooraf

De huidige inspraakpraktijk vertoont een aantal gebreken. Deze zorgen vaak voor frustraties, bij burgers, bestuurders en beleidsmakers.

De formele inspraak bij ruimtelijk-economische ingrepen biedt burgers te weinig mogelijkheden voor meedenken. Het is voor burgers bovendien niet altijd duidelijk wat er van hen verwacht wordt en wat zij kunnen verwachten. De meeste insprekers zien inspraak als participatie en verwachten medezeggenschap. Daarbij komt nog dat grote strategische plannen moeilijk te beoordelen zijn voor individuele burgers. Naast de formele inspraak zijn er vormen van interactieve planvorming en dialoog. Dat zorgt voor verwarring.

Inspraak kan beter afgestemd worden op de verschillende fasen van het besluitvormingsproces. Dit om de bureaucratie te verminderen en beter te luisteren naar de wensen van burgers. De Werkgroep Inspraak stelt voor de inspraak te moderniseren. Inspraak Nieuwe Stijl resulteert in procedures die op het vraagstuk zijn toegesneden, zodat inspraak beter bruikbaar is, er meer begrip is voor besluiten en er bij burgers meer vertrouwen ontstaat in het nut van inspraak. Dit stelt bestuurders in staat om betere besluiten te nemen.

Kern van het voorstel is de inspraak in twee opeenvolgende stappen te voltrekken. De eerste stap heet *consultatie* en betreft de beleidsvoorbereiding. Doel is de meedenkkraft van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is. Het meedenken is op maat. Een vrije invulling dus, waarbij een professionele aanpak de kwaliteit ervan borgt. Daarbij horen een gedragscode en interdepartementale kennisuitwisseling.

De tweede stap heet *finale belangentoets* en betreft het ontwerpbesluit. Doel is belangen te toetsen aan het concrete plan. Deze fase fungeert als vangnet voor zaken en belangen die over het hoofd zijn gezien. Deze fase is ook voor burgers die menen in hun persoonlijke belangen onevenredig benadeeld te worden. De toets vindt plaats conform de Algemene wet bestuursrecht.

De werkgroep adviseert dit advies vast te stellen als voorgenomen kabinetsbeleid. Binnen de huidige wettelijke kaders wordt de nieuwe werkwijze uitgewerkt binnen zeven dossiers, zodat bij bewezen nut tot rijksbrede invoering kan worden overgegaan.

Voorwoord

Waar veiligheid of betere bereikbaarheid gerealiseerd wordt, kunnen bewoners extra geluidhinder ervaren, moet natuur wijken of moeten gemeenten hun bestemmingsplannen aanpassen. Het is niet meer dan logisch dat burgers worden betrokken bij de besluitvorming rond ruimtelijk-economische ingrepen. Een kwestie van goed fatsoen. En ook nodig. Inspraak kan een besluit inhoudelijk verrijken en zorgen voor meer begrip.

Hoe vanzelfsprekend inspraak ook is, het levert een hoop frustratie op, bij zowel burgers en bestuurders als beleidsmakers. Aan het eind van het beleidsproces, wordt inspraak vaak ervaren als mosterd na de maaltijd. In de beleidsvoorbereiding faciliteert inspraak het meedenken onvoldoende. Sinds het begin van de jaren '90 is een beweging ontstaan waarbij ook burgers wordt gevraagd om in een vroeg stadium mee te denken over nieuw beleid. Maar de resultaten van deze interactieve processen werken vaak niet goed door in de besluitvorming. En de burger dreigt de weg kwijt te raken in de veelheid van consultatiemomenten.

Met erkenning voor inspraakprocedures die wel naar tevredenheid verlopen, de situatie rond de huidige inspraak van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen vraagt om bezinning. Zeker in de huidige tijdgeest, waarin de roep om het luisteren naar wensen van burgers luid klinkt en terugdringing van de bureaucratie hoog op de politieke verlanglijst staat. Er zijn ontwikkelingen ingezet naar een slagvaardiger en meer omgevingsgerichte overheid. Modernisering van inspraak sluit hierbij prima aan, de tijd is rijp.

Minister Peijs heeft mij gevraagd een werkgroep te leiden om met een richtinggevend en praktisch advies te komen over het effectief betrekken van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen. Daarbij is gebruik gemaakt van de uitgebreide inspraakpraktijk bij Verkeer en Waterstaat.

De Werkgroep Inspraak is van mening dat het betrekken van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen effectiever en meer bevredigend kan, door herordening, ruimte voor maatwerk en professionalisering: Inspraak Nieuwe Stijl.

Het advies impliceert geen radicale beleidswijziging. Het betreft een vertaling van ontwikkelingen die al zichtbaar zijn in beleid, wetgeving en de praktijk van burgerbetrokkenheid. Kern van het advies is: inspraak = maatwerk. Het advies biedt dan ook geen keurslijf, wel helderheid en houvast. En houvast is belangrijk. Want hoewel de inhoud van het advies voor de hand ligt, betekent dit niet dat de boodschap een makkelijke is. Consulteren is moeilijk omdat het onderdeel is van een besluitvormingsproces met veel meer betrokkenen dan alleen burgers en veel verschillende, vaak tegenstrijdige, belangen. Vandaar de keuze om stevig in te zetten op ondersteuning en kennisuitwisseling.

Het advies is een denkrichting. Een belangrijke stap voorwaarts, maar een eerste stap. Daarom stelt de Werkgroep Inspraak voor om haar advies in praktijk te brengen. De implementatie vindt plaats binnen de huidige wettelijke kaders. Wel dient bij komende herzieningen van relevante wetgeving rekening te worden gehouden met Inspraak Nieuwe Stijl en de praktijkervaringen.

Wanneer blijkt dat de Inspraak Nieuwe Stijl aantoonbaar bijdraagt aan de kwaliteit van besluiten, kan vervolgens een rijksbrede invoering plaatsvinden. Want het gaat niet om procedures, het gaat om inspraak waar je wat aan hebt. Als burger, bestuurder en als beleidsmaker.

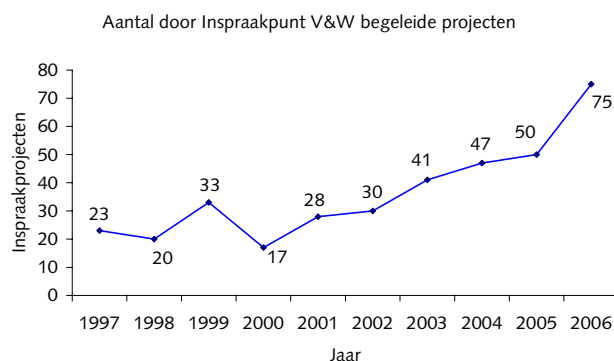
Pieter Tops, voorzitter Werkgroep Inspraak

Inhoud

1	Modernisering van inspraak is nodig	2
2	Moderniseer de inspraak nu	4
3	Inspraak Nieuwe Stijl	6
4	Borging van kwaliteit.....	10
5	Een praktisch vervolg	12
	Bijlage: Gedragscode Inspraak Nieuwe Stijl.....	14
	Colofon.....	16

1 Modernisering van inspraak is nodig

Inspraak vindt haar wortels in de democratiseringsbeweging van de jaren zestig van de vorige eeuw. Onder het wettelijk vastgelegde recht op inspraak mogen burgers reageren op overheidsplannen. In 2005 gingen er alleen al bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat vijftig voorgenomen besluiten 'de inspraak in'; 14.761 burgers en organisaties dienden een zienswijze in. De kosten bedroegen circa 1,7 miljoen euro. Het aantal inspraakprojecten dat jaarlijks binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt uitgevoerd neemt toe.



Een effectief inspraakproces draagt bij aan de kwaliteit van de besluitvorming. Door inspraak wordt aanvullende, vaak lokale, kennis in de samenleving gemobiliseerd. Door het benutten van de communicatiemogelijkheden die inspraak biedt, draagt het bij aan begrip voor het uiteindelijke besluit en aan het vertrouwen in de overheid. Een ordelijke organisatie van inspraak helpt. Maar hoe goed je inspraak ook organiseert, in de praktijk blijkt dat het soms werkt, en soms ook niet. Vaak leidt inspraak tot frustratie, zowel bij burgers en bestuurders als bij beleidsmakers, ondanks alle goede bedoelingen.

De problemen met de huidige inspraak

"Je doet niets met inspraak, er komen veel reacties binnen, maar je leest ze niet. Je scant ze om te zoeken naar enkele argumenten die je eigen gelijk bevestigen"

Het succes van inspraak lijkt voor een groot deel afhankelijk van de fase in het besluitvormingsproces waarin zij wordt ingezet, en van het doel waarvoor zij wordt ingezet. Bij de huidige inspraak in de beleidsvoorbereiding kan de burger nog weinig duidelijkheid worden gegeven over wat er precies gaat gebeuren. Het vragen van een reactie op een abstract voornemen lijkt niet het juiste middel voor wat de beleidsmaker op dat moment van de burger wil weten. Een projectleider: "Als het doel inhoudelijke verrijking is of draagkracht verwerven, dan werkt het pro-actief benaderen van burgers beter"ⁱ.

De afgelopen jaren zagen we vele vormen van interactieve beleidsvorming naast de formele inspraakmomenten: burgers, belangengroepen, overheden en bedrijven denken mee over nieuwe plannen. De betrokkenen maken gezamenlijk een plan, met hun ideeën en ervaring. Vaak neemt de kwaliteit van nieuw beleid hierdoor toe en ontstaat er draagvlak voor het eindresultaat.

“Je kunt in het voortraject nog zo'n goede consensus hebben met een grote groep, maar de belangen van de minderheid moeten ook gehoord worden. Inspraak kan goed dienen als reparatiemoment”

Uit de bestuurspraktijk blijkt echter dat de resultaten niet altijd doorwerken, omdat de interactieve en politieke arena's onvoldoende met elkaar verbonden zijn. Bovendien hangt het nu van de toevallige zin en kwaliteit van de beleidsmaker af of er goede interactie met de samenleving plaatsvindt.

Interactieve processen en formele inspraak lopen door elkaar, wat leidt tot verwarring. Vaak voegt de verplichte inspraakronde nauwelijks iets toe omdat alle relevante partijen al in een vroeg stadium van het plan zijn betrokken. Bovendien is het voor burgers niet altijd duidelijk wat er van hen wordt verwacht en wat zij kunnen verwachten, omdat de formele inspraakmomenten altijd dezelfde vorm kennen ongeacht de fase van het project. Beleidsmakers krijgen hierdoor vaak onbruikbare reacties binnen. Verder kunnen burgers vaak moeilijk een oordeel geven over grote strategische plannen.

“Burgers voelen zich vervolgens bedonderd, omdat alles al bekookstoofd is”

Aan het eind van het besluitvormingsproces is er wel zicht op individuele consequenties. Burgers kunnen in die fase goed aangeven wat er mis gaat als de plannen worden uitgevoerd. Dan is er echter nog maar beperkt ruimte voor aanpassingen. Terwijl de meeste insprekers inspraak zien als participatie en medezeggenschap verwachten. Dit leidt tot verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden. Vijfendertig procent van de burgers die niet inspreken doen dit omdat ze geen vertrouwen hebben in het nut ervanⁱⁱ. Ook onder de mensen die wel inspreken is er weerstand: “Wie niets zegt, wordt ook niet gehoord. Daarom, tegen heug en meug, mijn reactie”ⁱⁱⁱ.

“De vraag is of inspraak serieus wordt genomen, of alleen dient om in achterkamers genomen besluiten te voorzien van een democratisch sausje”

De huidige inspraakpraktijk is dus te weinig toegesneden op de verschillende fasen in het besluitvormingsproces. Het systeem faciliteert het meedenken van burgers onvoldoende en is niet in staat om verwachtingen goed te managen.

2 Moderniseer de inspraak nu

Vandaag is het moment om de inspraak van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen te moderniseren. De actuele juridische en beleidsmatige ontwikkelingen maken het mogelijk, de ervaring met interactieve beleidsvorming en formele inspraak is beschikbaar.

De Werkgroep Inspraak ziet in het moderniseren van inspraak een kans om de dialoog tussen overheid en burgers over beleidsvoornemens duidelijker, meer op maat en doelgerichter vorm te geven. Dat resulteert in:

- betere besluiten door meer bruikbare inspraak,
- snellere doorlooptijden door op het vraagstuk toegesneden procedures,
- minder beroepsprocedures door meer begrip voor besluiten.

Actuele ontwikkelingen zorgen voor een kans

Het kabinet streeft naar slagvaardige besluitvorming, het terugdringen van de bureaucratie en het centraal stellen van de wens van de burger. Een nieuwe inrichting van inspraak past hierbij en sluit goed aan bij actuele juridische en beleidsmatige ontwikkelingen.

De veranderingen in onder andere de Algemene wet bestuursrecht en de Tracéwet maken dat er minder vormvoorschriften zijn voor de inspraak, en minder inspraakmomenten per te nemen besluit^{iv}.

Daarnaast introduceert de Europese Richtlijn Strategische Milieubeoordeling een voornemenprocedure; daarin geeft de beleidsmaker aan wie op welke wijze bij de plannen betrokken wordt. Ook de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur hebben gevolgen voor de manier waarop de Tweede Kamer bij besluitvorming over ruimtelijke ordening betrokken is.

Verder zetten recente adviezen en programma's nadrukkelijk in op mobilisering van ideeën, expertise en ervaringskennis uit de maatschappij. Dit vanuit het streven naar een resultaatgerichte en omgevingsgerichte overheid. Denk daarbij aan bijvoorbeeld:

- de WRR (Vertrouwen in de buurt, Transactie in bestuurlijke vernieuwing);
- de Commissie Sorgdrager (programma 'Beter Geregeld' van V&W als uitwerking van de kabinetsdoelstelling 'Minder en anders regelen');
- de Commissie Wolffensperger (vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid);
- het programma Beleid met Burgers van VROM;
- het Programma Andere Overheid;
- de Veranderopgave van V&W;
- de in voorbereiding zijnde notitie 'De koers van een interactieve overheid: naar meer democratie' (BZK).

De praktijk laat voorbeelden zien van concrete plannen en projecten waarin de mening van burgers in een vroeg stadium wordt gevraagd en wordt meegenomen in de besluitvorming.

Recente voorbeelden van het betrekken van burgers in de beleidsvoorbereiding

Voorbeeld 1

In de evaluatie van het Schipholbeleid heeft het kabinet ruimte geboden voor het indienen van verbetervoorstellen. Betrokkenen kregen zo de kans om voorstellen te doen voor het beleid in plaats van achteraf te reageren op een voorstel van het kabinet. In totaal hebben ruim honderd personen en organisaties bijna zevenhonderd voorstellen ingediend. Bij de beoordeling van de verbetervoorstellen is ook een omwonendenpanel om advies gevraagd. De verbetervoorstellen hebben niet alleen een groot aantal nuttige en uitvoerbare verbeterpunten opgeleverd, maar hebben het kabinet ook beter duidelijk maakt hoe het Schipholbeleid in de dagelijkse praktijk uitpakt.

Voorbeeld 2

Bij de Structuurvisie Zuiderzeelijn zijn inwoners uitgenodigd om hun mening te geven over problemen in hun regio en over nut en noodzaak van de verschillende oplossingen. Mensen konden deelnemen aan regionale discussiebijeenkomsten of aan een digitale enquête. De resultaten hiervan zijn gebruikt bij het opstellen van de concept-structuurvisie en zullen meewegen bij de besluitvorming door kabinet en Tweede Kamer.

Voorbeeld 3

Voor een van de uitwerkingen van de PKB Ruimte voor de Rivier, de ontpoldering van de Noordwaard, wordt een interactief proces met belanghebbenden doorlopen. Het interactieve proces levert input voor een gedragen regiovariant, het Masterplan, die ook wordt meegenomen in de formele inspraakprocedure. De bijeenkomsten vinden plaats op twee niveaus:

- georganiseerd: themabijeenkomsten, ontwerpessies, gedachtewisselingen met de politiek;
- individueel: bewonersbijeenkomsten, inloopavonden, consultatie voor het Masterplan.

Voorbeeld 4

In het project Publieksagenda en Burgerparticipatie vroegen de minister en staatssecretaris van VROM aan de Nederlandse bevolking wat zij de belangrijkste onderwerpen op het terrein van VROM vinden. De volgende stap was burgers actief te laten meedenken over de onderwerpen die ze zelf hebben aangegeven (coproductie). Van de zeventig adviezen zijn er door de bewindslieden zestig overgenomen.

3 Inspraak Nieuwe Stijl

De Werkgroep Inspraak stelt een herordering van de inspraak van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen voor. Verschillende fasen in het besluitvormingsproces vragen om verschillende betrokkenheid, zowel in het wie als in het waarom en het hoe. De huidige, formele inspraak kan worden beperkt tot de ontwerp-besluitfase als de burger in de voorbereiding voldoende geconsulteerd is.

De verantwoordelijkheid voor de inspraak ligt bij de bestuurder. Als de initiatiefnemer iemand anders is dan het bevoegd gezag, bijvoorbeeld een private partij, is het mogelijk en logisch dat deze een deel van de opzet en uitvoering van de inspraak op zich neemt. De werkgroep is van mening dat de bestuurder eindverantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van de inspraak, omdat de bestuurder politiek verantwoordelijk is voor het besluit.

Het meta-begrip inspraak omvat alle interactie tussen overheid en burger met betrekking tot ruimtelijk- economische ingrepen.

Inspraak moet volgens de Werkgroep Inspraak worden voltrokken in twee opeenvolgende stappen die convergeren naar het te nemen besluit: consultatie en finale belangentoets. In beide stappen dient de inspraak ook om burgers en andere betrokkenen te informeren over voorgenomen plannen en besluiten.

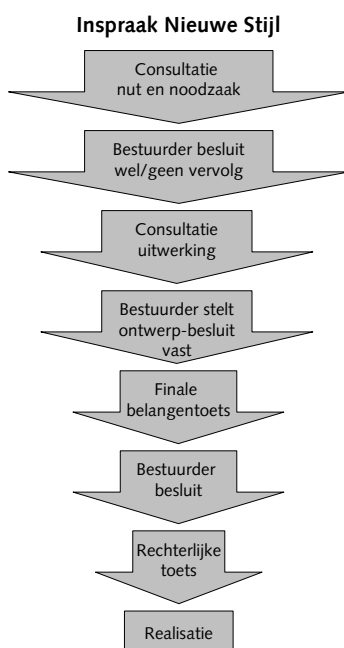
De eerste stap betreft de consultatie van burgers in de beleidsvoorbereiding. Doel is om de meedenkkraft van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is. De kwaliteit van de consultatie wordt geborgd door een vrije invulling op maat en door professionalisering.

De tweede stap betreft een finale toets op het uiteindelijke ontwerp-besluit conform de uniforme voorbereidingsprocedure (u.o.v.). De finale toets vormt het formele sluitstuk van de consultatie. Doel is om (persoonlijke) belangen te toetsen op basis van het concrete plan dat voorligt. De kwaliteit wordt geborgd door wettelijke verankering en uniforme invulling.

Inspraak Nieuwe Stijl werkt dus als een trechter: hoe verder het planvormingsproces vordert, des te concreter wordt de dialoog tussen overheid en burger. De frequentie en de vorm van inspraak worden afgestemd op de inhoud van het plan of project.

Bij projecten die uiteindelijk een directe, fysieke betekenis hebben, wordt consultatie gevolgd door een finale toets. Bij een beleidsvisie, waar individuele consequenties (nog) niet duidelijk zijn, kan worden volstaan met consultatie. Bij projecten met zeer beperkte fysieke implicaties kan worden volstaan met een finale toets.

Voorafgaand aan het besluitvormingsproces dat ten grondslag ligt aan een ruimtelijk-economische ingreep wordt aan de bestuurder uiteengezet hoe de inspraak wordt vormgegeven. Potentiële insprekers moeten voorafgaand aan de inspraak weten in hoeverre de



bestuurder zich kan en wil committeren aan de bevindingen uit de inspraak. Gedurende het proces moet inzichtelijk zijn wat er uit de inspraak komt en hoe dat doorwerkt in de besluitvorming.

Stap 1 - consultatie in de beleidsvoorbereiding

De burger krijgt gelegenheid om mee te denken over de inhoud van het te nemen besluit. De consultatiefase dient om de meedenkkracht van burgers optimaal te benutten. Belangrijk is dat goed nagedacht wordt over het onderwerp en de reikwijdte van de consultatie en dat deze helder zijn. Hoe breder de insteek hoe breder de meedenkkracht. Uitgangspunt is dat de breedte van de consultatie aansluit bij de beleidsruimte die er is.

Consultatie vindt plaats door creatieve en consulterende vormen van betrokkenheid. Dit vereist dat er veel ruimte is in de wijze waarop de consultatie wordt uitgewerkt: maatwerk dus. Consultatie kan variëren van interactieve planvorming tot dialoogvoering en coproductie, van brainstormsessies tot ontwerpateliers, discussiefora op internet en veldbezoeken.

Wanneer consultatie?

In principe zijn er twee fasen van het besluitvormingsproces die zich lenen voor 'meedenken op maat':

In de nut-en-noodzaakfase vindt de probleemanalyse plaats. Consultatie dient hier om alle mogelijke belangen inzichtelijk te maken en om de mogelijke kosten en baten te analyseren vanuit verschillende invalshoeken. Deze fase wordt afgesloten met een besluit tot stoppen of tot doorgaan met een verdere studie van mogelijke oplossingen.

Bij de uitwerking van de oplossingsrichtingen vindt consultatie plaats om:

- zoveel mogelijk belangen te betrekken bij de overwegingen,
- alternatieven verder uit te werken,
- te bedenken hoe deze alternatieven tegen elkaar af te wegen,
- te inventariseren wie welke voorkeur heeft en waarom.

Voor wie is consultatie?

Naast de individuele burgers spelen maatschappelijke partners en instituties in de beleidsvoorbereiding een belangrijke rol. Parallel aan de consultatie van burgers vindt dan ook interbestuurlijk, maatschappelijk en interdepartementaal overleg plaats. In geval van PPS-constructies geldt dat ook het bedrijfsleven aan zet is. Het is van belang het betrekken van burgers af te stemmen met andere consultatiemomenten zoals bestuurlijke adviestrajecten en georganiseerd overleg.

De hoofdlijnen van de resultaten uit de meedenkfase worden verplicht voorgelegd aan de bestuurder waarbij aangegeven wordt wat er met de bevindingen gedaan wordt.

Stap 2 - finale belangentoets op het voorgenomen besluit

De finale belangentoets is het formele sluitstuk van inspraak bij beleidsvoornemens. Bij de finale toets heeft iedere burger het recht om zich uit te spreken over een ontwerp-besluit. Het gaat in deze fase niet (meer) om het meedenken over de inhoud van het besluit maar om het inhoudelijk toetsen ervan.

De finale belangentoets fungeert als vangnet voor zaken en belangen die over het hoofd zijn gezien en voor burgers die menen dat hun persoonlijke belangen onevenredig benadeeld worden. Vragen die aan de burger worden voorgelegd:

- Zijn er onjuistheden in dit voorgenomen besluit?
- Kunt u aangeven welke (persoonlijke) belangen onvoldoende naar voren zijn gekomen?
- Kunt u toelichten op welke punten het voorgenomen besluit in uw ogen niet voldoet?

Nadat het voorgenomen besluit finaal is getoetst, is duidelijk hoe het staat met het draagvlak, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het besluit.

Wanneer een finale belangentoets?

De finale belangentoets vindt altijd plaats als een besluit een fysieke ingreep beoogt en er tegen het uiteindelijke besluit beroep openstaat. De finale toets dient als juridisch voorportaal en wordt ingevuld conform de u.o.v. zoals vastgelegd in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

De resultaten van de finale belangentoets worden voorgelegd aan de betreffende bestuurder die vervolgens het besluit neemt. Op dat moment start de beroepsprocedure.

In de beroepsfase toetst de rechter of het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen. Ook kan de burger invloed uitoefenen door zich direct te wenden tot de politieke vertegenwoordigers.

Voor wie is de finale belangentoets?

Volgens de herziene Algemene wet bestuursrecht kan alleen in beroep worden gegaan als op het ontwerp-besluit is ingesproken en men belanghebbend is. Hier is dus een duidelijke scheiding tussen inspraak en beroep. Voordat het besluit wordt genomen is er ruimte voor iedereen om aanvullende informatie en opmerkingen over onjuistheden in te brengen.

Hierin past de functie van finale toets als vangnet voor alle belangen. Na het besluit gaat het om de rechtsbescherming van belanghebbenden. Om de vangnetfunctie goed te borgen moeten burger actief en passief benaderd worden bij de finale toets. Omdat de finale toets het sluitstuk van de consultatie is, worden in ieder geval die burgers actief benaderd die al in een eerdere fase van het project betrokken waren. Burgers kunnen zich gedurende het project ook zelf aanmelden, waarna zij actief benaderd worden voor de finale toets.

Conclusie

Samengevat betekent Inspraak Nieuwe Stijl dat de formele inspraak wordt beperkt tot de ontwerp-besluitfase en dat het zwaartepunt van het betrekken van burgers verschuift naar de beleidsvoorbereiding, waar beleidsruimte is. Schematisch ziet Inspraak Nieuwe Stijl er uit als in de figuur aan het begin van dit hoofdstuk.

4 Borging van kwaliteit

De Werkgroep Inspraak hecht grote waarde aan de kwaliteit van inspraak. Zeker omdat het 'op maat' inzetten van inspraak een vrije invulling vereist. Zo min mogelijk vastleggen is het uitgangspunt, maar wel regelen dat het goed gebeurt.

De kwaliteit van de finale toets wordt geborgd door wettelijke verankering. Het finaal toetsen van een ontwerp-besluit voor een ruimtelijk-economische ingreep is vastgelegd in de u.o.v.

De Werkgroep Inspraak stelt voor om de kwaliteit van de consultatie te borgen door professionalisering. In algemene zin acht de werkgroep het voor de kwaliteitsborging van Inspraak Nieuwe Stijl van belang dat bundeling van expertise plaatsvindt.

Professionalisering

Voorgesteld wordt om de consultatie als volgt te professionaliseren:

- **Vaststellen van principes van goede consultatie**

Het kabinet stelt een gedragscode vast met algemene principes van goed consulteren, waarnaar iedere bestuurder en projectleider zich dient te gedragen. De gedragscode bevat de minimumvereisten waaraan consultatie moet voldoen. In de bijlage staat een voorstel voor de gedragscode.

- **Kennisuitwisseling**

De minimumvereisten uit de gedragscode bieden voorwaarden voor een succesvolle consultatie maar geen garantie. Bij de invulling van de consultatie in de beleidsvoorbereiding wordt interdepartementaal een "collectief geheugen" opgezet. Hierin staan beproefde voorbeelden van hoe de minimumvereisten in te vullen.

- **Visitatie**

Periodiek vindt een visitatie plaats, met een rapportage aan de Tweede Kamer. Op basis van een dwarsdoorsnede van inspraakprojecten wordt aangegeven hoe beleidsmakers en bestuurders zijn omgegaan met de inspraak en wat de inspraak heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming.

- **Faciliteren van burgers**

Burgers dienen in staat te worden gesteld om een optimale bijdrage te leveren in de consultatiefase. Om burgers te faciliteren wordt er op basis van heldere criteria budget beschikbaar gesteld voor concrete voorstellen aangaande aanvullend onderzoek of het nader uitwerken van de alternatieven die burgers voorzien. Op die manier wordt het belang van consultatie ook direct zichtbaar en wordt inbreng in daden omgezet.

Bundeling van expertise

Bij de uitvoering van Inspraak Nieuwe Stijl kunnen beleidsmedewerkers en projectleiders gebruikmaken van een interdepartementaal, ondersteunend bureau. Dit bureau biedt advies over de invulling van consultatiemomenten en levert ondersteuning bij de uitwerking en organisatie van de inspraak.

Interdepartementale ondersteuning zorgt niet alleen voor borging van de kwaliteit, maar draagt ook bij aan de herkenbaarheid en toegankelijkheid voor burgers, en aan het vergroten van de efficiency door beperking van de werklust van projectorganisaties.

5 Een praktisch vervolg

De Werkgroep Inspraak heeft een voorstel neergelegd voor de herinrichting en professionalisering van inspraak. Dit advies biedt een kader om burgers effectiever en meer bevredigend bij ruimtelijk-economische ingrepen te betrekken. Hoe moet het vervolg eruitzien volgens de werkgroep?

De Werkgroep Inspraak doet de volgende aanbevelingen voor het vervolg:

- praktijkgerichte invoering,
- meenemen denkrichting bij herziening van wet- en regelgeving,
- interdepartementale ondersteuning en bewaking van de invoering.

Praktijkgerichte invoering Inspraak Nieuwe Stijl

De werkgroep adviseert het advies vast te stellen als voorgenomen kabinetsbeleid, het toe te passen en verder uit te werken rond enige dossiers op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en landbouw/natuur. De werkgroep stelt voor om ook dossiers aan te wijzen buiten het Rijk.

Als aangetoond is dat Inspraak Nieuwe Stijl bij de betreffende projecten leidt tot een effectievere en meer bevredigende betrokkenheid van burgers, kan de denkrichting rijksbreed ingevoerd worden en waar relevant ook voor andere overheden.

De werkgroep stelt voor om te starten met de volgende dossiers:

- Ontpoldering Noordwaard,
- Verkenning Ring Utrecht,
- N18 Varsseveld – Enschede,
- Ontmoeting in Landbouw,
- Landelijk Afvalplan,
- Herontwikkeling Valkenburg,
- Regionale Mobiliteitsnota Twente.

Meenemen Inspraak Nieuwe Stijl bij herziening wet- en regelgeving

Het voorliggende advies sluit aan bij juridische ontwikkelingen die hun beslag hebben in recente wetswijzingen zoals de Algemene wet bestuursrecht (1 juli 2005), de Tracéwet (1 januari 2006) en aankomende wetswijzingen zoals de Wet ruimtelijke ordening (inwerkingtreding verwacht eind 2007).

De werkgroep is van mening dat het advies uitvoerbaar is binnen de vigerende wetgeving. Wel is de werkgroep zich ervan bewust dat de huidige wet- en regelgeving aangaande ruimtelijk-economische

ingrepen meer formele inspraakmomenten kent dan de ontwerpbesluitfase.

De werkgroep stelt voor om bij herzieningen van relevante (sector)wetgeving de denkrichting die ten grondslag ligt aan Inspraak Nieuwe Stijl mee te nemen en praktijkervaringen te benutten. Dit lijkt op korte termijn vooral relevant voor de Waterwet en de Wet milieubeheer.

Interdepartementale ondersteuning en bewaking van de invoering

De Werkgroep adviseert om projectleiders en beleidsmakers bij de consultatie van burgers en de finale toets te laten ondersteunen door het Inspraakpunt.

Het Inspraakpunt kan ook een rol spelen bij:

- Het opzetten en faciliteren van een 'collectief geheugen' ter ondersteuning van de consultatiefase. Hierbij kan worden aangesloten bij het Centrum voor Projectmanagement zoals dat op dit moment vorm krijgt binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en expertise en ervaringen van onder meer het ministerie van VROM.
- Het bemiddelen bij aanvragen van burgers voor aanvullend onderzoek.

Het Inspraakpunt krijgt de opdracht om de meerwaarde van Inspraak Nieuwe Stijl in kaart te brengen. Wat heeft de Inspraak Nieuwe Stijl opgeleverd voor:

- burgers
 - Zijn verwachtingen duidelijker?
 - Zijn verwachtingen waargemaakt?
 - Is er meer begrip voor voorgenomen besluiten?
- beleidsmakers
 - Is de inspraak beter bruikbaar?
 - Verlopen procedures sneller?
 - Is er minder weerstand aan het eind van het proces?
- bestuurders
 - Zijn de processen transparant?
 - Zijn er minder beroepsprocedures?
 - Is het vertrouwen van burgers toegenomen?

Om te waarborgen dat het Inspraakpunt goed is toegerust op de uitvoering van haar taken en om de invoering van Inspraak Nieuwe Stijl te bewaken ziet een interdepartementale commissie toe op de taakuitoefening van het Inspraakpunt.

Bijlage: Gedragscode Inspraak Nieuwe Stijl

In deze gedragscode staan de principes van goed consulteren. Deze principes zijn noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle consultatie, maar vormen geen garantie dat de consultatie succesvol is. Hiervoor is het van belang de consultatie op maat in te vullen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van een kennisbank en professionele ondersteuning.

- 1. Bepaal wie eindverantwoordelijk is en committeer deze aan het proces**
Eindverantwoordelijk is in principe de bestuurder die verantwoording aflegt aan de politiek. Consulteren zonder binding met het politieke proces is zinloos.
- 2. Maak vooraf een procesplan en publiceer dit**
Het procesplan maakt het (besluitvormings)proces voor een ieder transparant. In het procesplan wordt vermeld in welke fase de consultatie zich bevindt, welk onderwerp aan de orde is, welk doel wordt gediend, welk momenten van belang zijn en wanneer en hoeveel tijd voor de consultatie beschikbaar is.
- 3. Ken en mobiliseer alle belanghebbenden**
Elke vraag vereist een specifieke doelgroep en stelt specifieke eisen aan de werving en selectie van deelnemers. Elke belanghebbende kan een waardevolle bijdrage leveren. Voorwaarden voor succes zijn een positieve grondhouding, gerichte vragen en goed luisteren.
- 4. Organiseer kennis**
Leer van anderen en ontsluit de kennisbank voor anderen. Evalueer iedere consultatie.
- 5. Wees een geloofwaardige gesprekspartner**
Met objectieve en volledige informatie is de overheid betrouwbaar en geloofwaardig.
- 6. Communiceer helder, op het juiste moment en modern**
Helder communiceren leidt tot draagvlak en begrip bij de betrokkenen. Ook toont het commitment. Informatie moet breed toegankelijk zijn. Belangrijk is een juiste timing van communicatie.
- 7. Wees helder over de verschillende rollen en over wat gebeurt met de resultaten**
Een duidelijke rolverdeling en helderheid hoe de consultatie bijdraagt aan de besluitvorming, leidt tot heldere en realistische verwachtingen bij de betrokkenen.

- 8. Eisen stellen mag**
Van geconsulteerden mag verwacht worden dat zij een bruikbare bijdrage leveren. Er mogen eisen worden gesteld aan de inzet van betrokkenen en de kwaliteit van de inbreng.
- 9. Leg verantwoording af**
Een passende terugkoppeling van de resultaten toont respect aan de betrokkenen.
- 10. Doe geen consultatie om de consultatie**
Consulteren heeft alleen zin als de consultatie kan bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming. Indien geen consultatie plaatsvindt, moet dit wel worden gemotiveerd.

Colofon

De Werkgroep Inspraak is door de minister van Verkeer en Waterstaat op 30 juni 2005 ingesteld om nader gestalte te geven aan de bevindingen uit de bezinning op inspraak en te adviseren over het effectief betrekken van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen.

Leden Werkgroep Inspraak:

- prof. dr. P.E.W.M. Tops, hoogleraar openbaar bestuur Universiteit van Tilburg
- drs. P.R. Heij, PSG ministerie van Verkeer en Waterstaat
- prof. dr. A.N. van der Zande, DG ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- ir. J. van der Vlist, DG Milieu, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- J.C.Th. van der Doef, ex-staatssecretaris en lid voorzitterspool Inspraakpunt
- mw. drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, Burgemeester Hof van Twente
- drs. L.A.M. van Halder, DG Koninkrijksrelaties en Bestuur, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudelijke en secretariële ondersteuning:
Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat

Bezinning op inspraak

In 2004 heeft het Inspraakpunt haar ruime praktijkervaring neergelegd in 'Inspraak: perspectief en praktijk' (ISBN 90-9018387-6). Dit om ervaringskennis te delen en als opstap voor een bezinning op inspraak.

Naast een analyse van de eigen inspraakpraktijk vond in september 2004 een 'diner pensant' plaats met ervaringsdeskundigen binnen en (beperkt) buiten V&W, gericht op het schetsen van beelden van ideale inspraak in de toekomst. Deze beelden zijn in september 2005 besproken en nader uitgewerkt in een 'lunch pensant' met projectleiders van V&W, VROM, LNV en BZK.

Ook zijn een aantal focusgroepen georganiseerd waarin met insprekers is gesproken over hoe zij inspraak beleven.

De citaten van projectleiders en insprekers in het advies komen uit deze bijeenkomsten.

Het Inspraakpunt

Bij de uitvoering van inspraakprocedures kan binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat een beroep worden gedaan op het Inspraakpunt voor advies en ondersteuning. Met de begeleiding van bijna 300 inspraakprocedures heeft het Inspraakpunt zich ontwikkeld tot een zelfstandig kennis- en expertisecentrum op het gebied van inspraak. Inmiddels heeft het Inspraakpunt ook voor VROM en LNV inspraakprocedures begeleid.

ⁱ Zie colofon.

ⁱⁱ 'Impuls voor inspraak, een kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de niet-inspreker', NIPO-consult 2002.

ⁱⁱⁱ Zie colofon.

^{iv} De aard van een voorgenomen overheidsbesluit bepaalt of burgers, bedrijven en instanties hun zegje mogen doen door middel van een inspraakprocedure. Daaruit volgt ook welke wet- en regelgeving van toepassing is en of er één, twee of drie mogelijkheden tot inspraak zijn. De meest voorkomende zijn de Algemene wet bestuursrecht (waarin inspraak wordt geregeld in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure), de m.e.r-procedure, de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening. Deze laatste regelt onder andere de planologische kernbeslissing (PKB) waarmee er inspraak is op deel 1 van de PKB. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt de PKB vervangen door de Structuurvisie, waarop in principe geen inspraak is. Omdat er echter voor een Structuurvisie een Strategische Milieubeoordeling (SMB) moet worden opgesteld en die inspraakplichtig is, vindt er toch inspraak op de concept-structuurvisie/SMB plaats.

Op grond van de herijking van de VROM-regelgeving en het evaluatierapport van de m.e.r. zullen de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. ingrijpend worden gewijzigd.