



Vlaams
Parlement

stuk **858** (2010-2011) – Nr. 6
ingediend op 29 juni 2011 (2010-2011)

Gedachtewisseling

over participatie bij maatschappelijk belangrijke
investeringsprojecten

Verslag

namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk
Belangrijke Investeringsprojecten
uitgebracht door de heer Dirk de Kort

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Johan Sauwens.

Vaste leden:

de heren Ludwig Caluwé, Lode Ceyssens, Dirk de Kort, Johan Sauwens;
de heren Pieter Huybrechts, Jan Penris, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de heren Marino Keulen, Sas van Rouveroi;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
de dames Tine Eerlingen, Lies Jans;
de heer Lode Vereeck;
de heer Dirk Peeters.

Plaatsvervangers:

de heer Robrecht Bothuyne, de dames Karin Brouwers, Martine Fournier, Tinne Rombouts;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heren Frank Creyelman, Johan Deckmyn;
de heer Jean-Jacques De Gucht, mevrouw Annick De Ridder;
de heren Steve D'Hulster, Jan Roegiers;
de heren Jan Peumans, Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
mevrouw Mieke Vogels.

Stukken in het dossier:

- 858** (2010-2011) – Nr. 1 en 2: Verslagen over gedachtewisseling
– Nr. 3: Verslag over hoorzitting
– Nr. 4 en 5: Verslagen over gedachtewisseling

INHOUD

I. Toelichting door mevrouw Mirjam Westgeest, directeur Centrum Publieksparticipatie.....	4
II. Toelichting door mevrouw Quirien Engelhard, adviseur Centrum Publieksparticipatie.....	8
III. Bespreking	10
Gebruikte afkortingen	16

Op 6 juni 2011 organiseerde de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten een gedachtewisseling over de organisatie van het participatieproces bij maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten. Gast sprekers waren mevrouw Mirjam Westgeest, directeur, en mevrouw Quirien Engelhard, adviseur, van het Nederlandse Centrum Publieksparticipatie.

I. TOELICHTING DOOR MEVROUW MIRJAM WESTGEEST, DIRECTEUR CENTRUM PUBLIEKSPARTICIPATIE

Mevrouw Mirjam Westgeest: Voorzitter, we zullen duiding geven bij onze ervaringen in Nederland met de manier waarop het publiek bij belangrijke projecten wordt betrokken en met de wijze waarop we daarvoor een apart ondersteuningsbureau gebruiken.

Het Centrum Publieksparticipatie (CPP) is een stafdienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dat ministerie is ontstaan door de samenvoeging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Het CPP telt twintig medewerkers, voornamelijk adviseurs. Het CPP werkt voor de fysieke departementen: het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het CPP maakt afspraken met de opdrachtgevende directeuren-generaal over de projecten die we in de loop van een bepaald jaar zullen begeleiden.

Het CPP heeft twee hoofdtaken. De eerste taak is het helpen van projectteams die de besluitvorming voorbereiden over ruimtelijke en infrastructurele projecten. De tweede taak bestaat erin de kennis die we opdoen, te bundelen en hier lessen uit te trekken over de manier waarop publieksparticipatie effectief in de praktijk kan worden gebracht.

Het CPP begeleidt jaarlijks ongeveer 150 projecten, variërend van abstracte structuurvisies tot concrete wegverbredingstrajecten.

Een belangrijk beginpunt voor participatie in Nederland bevindt zich in 1997. De oorsprong hiervan ligt in de ervaringen die we in Nederland hebben opgedaan met de aanleg van de Betuwelijn en de hsl. Er was weerstand tegen deze grote projecten en de procedures werden als vertragend en verschillend ervaren. De procedures leverden veel klachten op over de manier waarop het publiek niet bij de projecten werd betrokken. Die ervaringen vormden de aanleiding tot de oprichting van het Inspraakpunt. Op die manier konden we beschikken over een centrale organisatie die de procedures zorgvuldig en efficiënt uitvoert.

Met een heldere communicatie en een goed verwachtingsmanagement werden de inspraakprocedures de daaropvolgende jaren goed georganiseerd. Toch merkten we dat de inspraak nog steeds met frustraties gepaard ging. De inspraak was wel goed georganiseerd, maar het werkte niet voldoende om meedenkkraft te mobiliseren. We merkten dat 80 procent van de inspraakreacties die we kregen niet bruikbaar was. Bovendien ging 40 procent van de inspraakreacties niet over het project, maar over het proces, bijvoorbeeld over het te laat of niet goed geïnformeerd worden. Het aantal inspraakreacties nam toe naarmate het project vorderde en concreter werd. In het project kwam men echter dicht bij een oplossing en was er uiteraard steeds minder beleidsruimte. Inmiddels had men ook al ervaring opgedaan met interactieve beleidsvorming. Ook dat werkte niet altijd omdat deze niet vanzelfsprekend verbonden was met de besluitvorming over een project. In 2004 zijn we in opdracht van toenmalig minister Peijs gestart met een toekomstverkenning over inspraak.

De toekomstverkenning leidde tot een nieuwe aanpak: Inspraak Nieuwe Stijl. Hierbij waren er twee stappen. Een eerste stap was de consultatie van het publiek in de beleids-

voorbereiding met als doel meedenkkraft te mobiliseren. De tweede stap was het als toets inrichten van de wettelijke procedures: zijn er fouten gemaakt? Zijn er zaken over het hoofd gezien? We hebben toen besloten om het woord inspraak niet meer te gebruiken, omdat dat begrip meedenkkraft suggereert terwijl de procedures daar nou juist niet op gericht zijn. Beide stappen moeten uiteraard goed met elkaar worden verbonden, maar hebben een verschillend doel.

In 2006 kregen we van het kabinet de ruimte om deze nieuwe visie te toetsen in de praktijk. We hebben daarvoor acht projecten gekozen, gespreid over meerdere departementen. In 2008 waren de eerste resultaten van die proefprojecten bekend. Daaruit bleek dat de inbreng van de mensen bruikbaar was en dat er meer tevredenheid was over het proces. Net in dat jaar was de commissie-Elverding gestart met het Sneller & Beter-advies. Hij heeft Inspraak Nieuwe Stijl overgenomen in zijn advies: brede publieksparticipatie in de verkenningfase en een sobere aanpak in de planuitwerking. Dat was belangrijk omdat de nieuwe aanpak van publieksparticipatie onderdeel werd van een bredere verbeteringslag in projecten. Bovendien was er een breed politiek engagement.

In 2009 is het Inspraakpunt omgevormd tot het Centrum Publieksparticipatie om concrete ondersteuning te bieden aan de nieuwe ontwikkeling. Het is namelijk niet gemakkelijk om het publiek goed te betrekken bij grote projecten. Op basis van de praktijkervaring hebben we in 2010 een nieuwe aanpak ontwikkeld. We staan nog aan het begin, maar het is wel een goed begin omdat de aanpak gebaseerd is op veel praktijkervaring.

Waarom publieksparticipatie? We doen aan publieksparticipatie omdat het betere en snellere besluiten oplevert. We zien dat de praktijk enorm veranderd is. Er wordt in alle grote projecten in Nederland iets gedaan aan participatie in brede zin. Het staat op de agenda. Een paar jaar geleden moest je echt nog uitleggen waarom het belangrijk is om het publiek erbij te betrekken, maar nu hoeft dat niet meer. Je merkt dat ook aan de stijging van de vragen naar onze dienstverlening. In 2000 hebben we 17 projecten begeleid, dit jaar staan er 153 projecten op onze agenda.

Wat levert publieksparticipatie op? Publieksparticipatie leidt tot inhoudelijke verrijking van besluiten. De besluiten worden beter doordat de ervaring en kennis van het publiek wordt meegenomen. Zo hebben we bijvoorbeeld een dialoog georganiseerd voor het Ministerie van Landbouw. Het publiek adviseerde het Ministerie van Landbouw om de regie over de eiwitdialoog te nemen.

De Verkenning Haaglanden is een ander voorbeeld. Men voorspelt dat er rond 2020 rond Den Haag een groot mobiliteitsprobleem zal zijn. Er is een verkenning opgestart om die problemen te inventariseren en de mogelijke oplossingen te bekijken. Men heeft het publiek daar al in de probleemanalyse bij betrokken. Er werd gevraagd om niet alleen te kijken naar hoe je Den Haag in komt als automobilist, maar ook hoe je Den Haag uit komt.

Een ander voorbeeld is de Verkenning Rotterdam, eenzelfde soort vraagstuk. Daar is op advies van het publiek externe veiligheid als beoordelingscriterium meegenomen.

Er zijn ook voorbeelden van kleine aanpassingen, bijvoorbeeld de aanleg van grondwallen in een project om zo het zicht op een weg te beperken, of de hoogte van een geluidsscherm. Deze kunnen een groot verschil maken tussen draagvlak en weerstand.

Vaak wordt gedacht dat burgers alleen maar een dure oplossing willen, maar onze ervaring is dat je discussies heel goed kunt inkaderen en heel duidelijk kunt aangeven wat de grenzen zijn, bijvoorbeeld van het budget. Ook is onze ervaring dat de oplossingen dunder kunnen worden als de overheid zelf oplossingen bedenkt en daarna door weerstand extra aanpassingen moet doen.

Een tweede opbrengst van publieksparticipatie is de stroomlijning van het proces. Eerst heb je de startnotitie en dan de trajectnota en het ontwerp. Daarin zagen we altijd een stijging van het aantal zienswijzen. Hoe concreter het project werd, hoe meer zienswijzen er kwamen. Nu zien we een daling. We merken ook dat de toon in die zienswijzen anders is. Men gaat minder in op het proces en veel meer op de inhoud. En het is constructiever van toon.

De heer Johan Sauwens: Wat bedoelt u met het begrip zienswijzen? Is dat wat wij de bezwaren noemen?

Mevrouw Mirjam Westgeest: Zienswijzen zijn de reacties die burgers en bedrijven insturen bij een wettelijke procedure over een project.

We merken dat projectleiders en bestuurders wel eens bezorgd zijn om de regie te verliezen als het om publieksparticipatie gaat. Wij zien juist in de praktijk dat publieksparticipatie kan helpen om de regie op het besluitvormingsproces te houden gedurende het hele proces. Openheid en daadkracht gaan goed samen.

Een andere opbrengst van publieksparticipatie is dat het begrip en het vertrouwen in besluiten toenemen. We merken dat de toon van het gesprek verandert als je mensen op tijd en op een passende manier betreft. Mensen geven aan wat ze wel willen. Ze denken mee over hoe een voor hen nadelige oplossing toch voordelen kan opleveren. Hoe opener je de vraag stelt, hoe interessanter het antwoord is.

We leren in de praktijk dat vertrouwen krijgen, vertrouwen geven is. Ongetwijfeld is het bij jullie ook zo dat projecten nooit helemaal met een schone lei beginnen, er zit vaak een voorgeschiedenis aan. Dat was ook het geval bij de rijksweg A13. We hebben een burgeradvieskring ingericht met de opdracht om tot een gezamenlijk advies te komen. En dat lukte. Verantwoordelijkheid geven, is heel belangrijk. Dan nemen de mensen die verantwoordelijkheid ook.

Tot slot levert publieksparticipatie procedurele winst op. We zien een daling van het aantal zienswijzen. Bij de spoedaanpak, een flink aantal wegverbredingsprojecten, hebben we gekozen voor een sobere participatieaanpak, aangezien er weinig beleidsruimte was bij die projecten. We hebben heel erg goed gecommuniceerd waar het wel en waar het niet meer over ging. We hebben in de procedures gerichte vragen gesteld. We hebben gezegd dat het niet gaat over nut en noodzaak, maar dat we bijvoorbeeld willen weten op welke plek men de fietstunnel wil. In vergelijking met eerdere wegverbredingsprojecten waren er 40 procent minder zienswijzen. Dit scheelt tijd en frustratie.

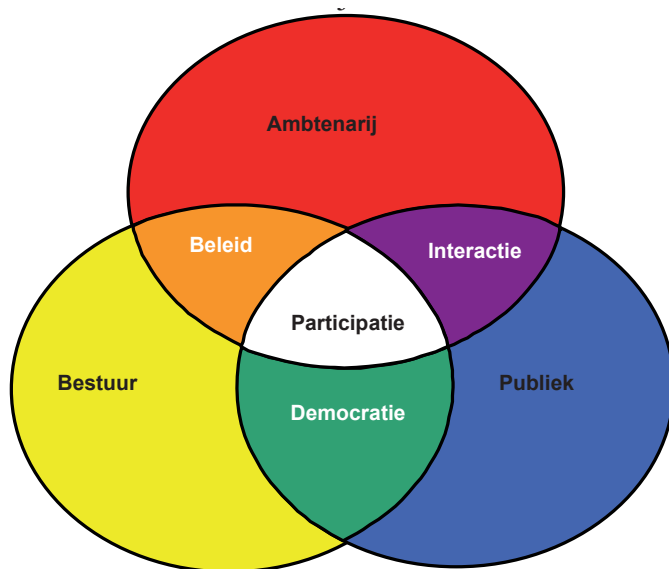
Het belangrijkste resultaat van de afgelopen tijd is dat we weten hoe participatie werkt. We hebben ervaren wat de succesfactoren zijn, en die wil ik graag met u delen. Heel belangrijk is een helder begrip. We merken dat er vaak heel veel spraakverwarring ontstaat. Inspraak, meespraak, voorspraak, we hebben het allemaal gehad. Ook rond het begrip 'draagvlak' zie je veel spraakverwarring. Het wordt vaak gezien als 'iemand zijn zin geven' of 'gelijk krijgen', terwijl het volgens ons veeleer ontstaat door begrip en duidelijkheid.

De koepelterm die wij gebruiken, is 'publieksparticipatie'. We onderscheiden daar twee verschillende disciplines in. Ten eerste: de consultatie, gericht op meedenkkraacht. Die is niet wettelijk vastgelegd, maar vormvrij. Je doet het soms wel, soms niet, en je doet het helemaal op maat. Ten tweede: de zienswijzeprocedures. Die zijn in de wet vastgelegd als juridisch voorportaal. Die richten we toetsend in.

In de zienswijzeprocedure verantwoord je het participatieproces dat eraan vooraf is gegaan.

Wij hanteren het begrip ‘publiek’ in plaats van ‘burgers’, omdat er behalve individuele burgers ook vaak bedrijven en maatschappelijke organisaties participeren. Je maakt in een project soms wel een onderscheid tussen hoe je maatschappelijke organisaties betreft en hoe je individuele burgers betreft, maar we hanteren een brede definitie.

Publieksparticipatie vereist niet alleen een helder begrip, maar ook een helder proces. Een heel belangrijk uitgangspunt bij onze aanpak is dat participatie ten dienste staat van de besluitvorming. Bij ruimtelijke economische ingrepen is participatie vaak geen doel op zich. Het moet zijn ingebed in het besluitvormingsproces en moet echt rekening houden met de kaders die er zijn.



Publieksparticipatie is een samenspel van drie actoren: bestuurders, het publiek en ambtenaren. Participatie is alleen succesvol als bestuurders het nut zien, als ambtenaren het proces vakkundig regisseren, en als het publiek effectief meedoet.

Publieksparticipatie moet integraal en op maat worden ingericht. ‘Integraal’ betekent dat het logisch meeloopt met de fase van de besluitvorming. We koppelen publieksparticipatie heel nadrukkelijk aan de mijlpalen in het besluitvormingsproces. Waar moet je een besluit over nemen en welke informatie heb je dan nodig van het publiek? Het gaat van breed naar smal. Het gaat om de juiste informatie op het juiste moment. ‘Maatwerk’ betekent: licht waar het kan, zwaar waar het moet. Meer participatie is echt niet altijd beter.

Publieksparticipatie, zo is onze ervaring, kan niet een beetje. Draagvlak vereist dat je het publiek meeneemt in het hele proces. In principe zien we drie momenten waar je het publiek bij moet betrekken: het probleem, de oplossingen en de afweging van de oplossingen.

Publieksparticipatie vergt een open basishouding. Het vergt dat je nieuwsgierig bent naar wat er bij het publiek leeft. We merken dat dat in de praktijk moeilijker is dan het lijkt.

Een belangrijke stap in het participatieproces is de doorwerking. De bevindingen liggen er, maar wat ga je er dan mee doen? We merken wel eens dat projectteams na een focusgroep of een online enquête denken klaar te zijn met de participatie. Maar dan is de vraag hoe je de participatiebevindingen gaat wegen, gebruiken en verantwoorden. De zienswijzeprocedure, het formele moment, is een sluitstuk. Het is de bedoeling dat mensen niet verrast worden door wat ze in de krant lezen, maar al op de hoogte zijn van het project en zich herkennen in de stukken die voorliggen. Dit wordt gebruikt als verantwoordingsmoment.

We laten zien waar de bevindingen werden meegenomen. Een maatschappelijk gedragen besluit is het uiteindelijke doel.

Hoe borgen we dat publieksparticipatie (goed) plaats vindt? Publieksparticipatie is verankerd in wetgeving. In de Nieuwe Tracéwet staat voorgeschreven dat er participatie is en dat er verantwoord wordt hoe de participatie heeft plaatsgevonden. We hebben ook een gedragscode opgesteld waarin we de drie partijen aanspreken op hun rol en verantwoordelijkheid in het onderlinge samenspel.

Heel belangrijk in de ‘Sneller en Beter’-aanpak is dat de publieksparticipatie niet los staat, maar een onderdeel is van de procesvoering van een heel project.

Tot slot is er het Centrum Publieksparticipatie om de projectteams te helpen en te ondersteunen.

II. TOELICHTING DOOR MEVROUW QUIRIEN ENGELHARD, ADVISEUR CENTRUM PUBLIEKSPARTICIPATIE

Mevrouw Quirien Engelhard: De afgelopen jaren heb ik diverse projecten begeleid als participatieadviseur. Elk participatieproces is maatwerk. We richten een participatieproces zo in dat het passend is bij het ambitieniveau van het betreffende project. De ene keer is een heel uitgebreid participatieproces passend, de andere keer een heel erg sober participatieproces.

Hoe komen we tot zo’n maatwerk, hoe weten we wat passend is en wat het ambitieniveau is? Het Centrum Publieksparticipatie adviseert projectorganisaties om tot dit maatwerk te komen. Onze aanpak bestaat uit vier fases: afbakenen, inrichten, uitvoeren en doorwerken.

We beginnen altijd met een eerste gesprek voor we gaan afbakenen. We noemen dat het oriënteringsgesprek. Tijdens deze oriënteringsfase bespreken we samen met de projectorganisatie in hoeverre publieksparticipatie een bijdrage levert aan het besluit. We doen dat door drie factoren te bespreken: impact, beleidsruimte en bestuurlijk ‘commitment’. Deze drie factoren moeten aanwezig zijn.

Zo had ik een paar maanden geleden een gesprek met de projectorganisatie van de dijkversterking van de Houtribdijk. Ze zeiden dat ze graag aan publieksparticipatie zouden doen en wij vroegen wat ze konden vertellen over de impact van de dijkversterking op het publiek. Toen bleek dat alles eigenlijk al vastlag en dat er niet zo veel impact was. Wij vroegen wat ze het publiek wilden vragen, waar het gesprek over zou gaan, maar alles lag al vast en de plek was al bekend. Wij hebben toen geadviseerd om de mensen er niet bij te betrekken, maar om enkel te communiceren over wat zou worden gedaan. We raadden dus een eenzijdige communicatie aan. Op zo’n moment sluit het project voor ons af. Na het oriëntatiegesprek is ons werk eigenlijk gedaan en kunnen we eventueel nog helpen met het verantwoordingsdocument.

Een ander project betreft de integrale gebiedsverkenning van Rotterdam en omgeving. Men wilde een verkenning starten om te bekijken welke maatregelen moeten worden genomen om de verwachte bereikbaarheidsproblematiek in 2020 op te lossen. We hadden ook een oriënteringsgesprek met deze projectorganisatie. De impact kan heel groot zijn, misschien komen er wel nieuwe wegen, een nieuwe ondertunneling, een heel nieuw openbaarvervoersplan. De impact is heel groot en er was ook nog heel veel beleidsruimte, want het is in de toekomst, en er was ook absoluut bestuurlijk ‘commitment’.

Op zo’n moment stappen wij aan boord en plannen we twee workshops: de afbakeningsworkshop en de inrichtingsworkshop. Bij zo’n afbakeningsworkshop is het belangrijk dat

verschillende mensen uit het projectteam aanwezig zijn. We bespreken met hen de meerwaarde van publieksparticipatie bij het betreffende project, en ook de risico's en de kaders.

Mensen vragen wel eens waarom wij zelf niet de meerwaarde en de risico's aan kunnen geven. Wij vinden dat de participatie goed moet zijn ingebed in de projectaanpak en daar is de betrokkenheid en kennis van de projectteamleden voor nodig. Als er resultaten van een participatiemoment zijn, dan moeten die op het juiste moment worden gebruikt. Als er bijvoorbeeld is afgesproken dat het publiek mag meepraten over de beoordelingscriteria, dan mag men nog geen beoordelingen hebben gemaakt. Een integrale aanpak kan alleen lukken als men samen praat over de meerwaarde en men het gevoel krijgt dat publieksparticipatie belangrijk is voor het project. Daarom is er altijd een afbakeningsworkshop met verschillende mensen uit het projectteam.

De afbakeningsworkshop levert een ambitiedocument op waarin de meerwaarde en de risico's zijn aangegeven. Met dat document beginnen we dan de inrichtingsworkshop. Vaak zal de projectorganisatie tussen de afbakeningsworkshop en de inrichtingsworkshop nog een stakeholderanalyse maken of de bestaande stakeholderanalyse aanscherpen. Voor we het over het 'hoe' hebben, moeten we het over het 'wat' en het 'wie' hebben.

In de afbakeningsworkshop hadden we het over het 'waarom'. Maar wat willen we eigenlijk vragen aan de mensen? Welk soort informatie hebben we nodig? Dat is bijna de essentie van publieksparticipatie: heel helder en scherp formuleren wat men eruit wil halen. Alleen dan krijgt men informatie die nuttig is. Dat klinkt simpel, maar vaak is het dat niet. Men wil draagvlak voor het besluit, maar het is soms lastig om scherpe participatievragen te formuleren.

Als voorbeeld de kennisgeving van een zienswijzeprocedure waaraan ik heb meegewerkt. Er staan participatievragen in die erg gericht, toetsend zijn, over een structuurvisie op de aanleg van buisleidingen in Nederland. Het zijn vragen zoals "Op welke manier kan de inpassing van buisleidingstroken verbeterd worden? Wat is eventueel een alternatief tracé voor de buisleidingstroken?". Als mensen een kaart bij zich hebben, worden ze uitgenodigd die te tonen. "Zijn er grote zaken of grote belangen over het hoofd gezien? Wordt u direct geraakt in uw belang?". U zult zeggen dat dit heel logische vragen zijn, maar dat is ook de bedoeling. Het is best moeilijk om heel logische vragen op te stellen. Dat is de eerste stap, tijdens de inrichtingsworkshop. Vervolgens kijken wij naar de stakeholderanalyse: wie moet de participatievragen beantwoorden? Pas na het wat en het wie kunnen we bekijken hoe wij die vraag aan een bepaalde groep zullen stellen. Soms kunnen bepaalde stakeholdergroepen tijdens hetzelfde participatiemoment een participatievraag beantwoorden.

De inrichtingsworkshop resulteert in een procesontwerp, en dat zijn de bouwstenen voor een participatieplan. Het is de bedoeling dat de projectorganisatie zelf een participatieplan schrijft, om het eigenaarschap bij de projectorganisatie te leggen. Zij zijn vervolgens ook verantwoordelijk om er het bestuurlijke commitment voor te krijgen. Bestuurders moeten weten wat er van hen wordt verwacht, want zij zullen bijvoorbeeld tegenover een burgerpanel verantwoording moeten afleggen.

Als dat allemaal is gebeurd – er is een participatieplan en de bestuurders gaan ermee akkoord – begint de uitvoeringsfase. De rol van het CPP in de uitvoeringsfase is maatwerk. Als er voor consultatietrajecten – en zeker als het een erg uitgebreid traject is – bijvoorbeeld een website moet worden gebouwd, dan wordt dat werk uitbesteed aan een extern bureau. De CPP-adviseur is dan de 'linking pin' tussen de projectorganisatie en het externe bureau. Bij de zienswijzeprocedure hebben we vaak een wat meer uitvoerende rol. Om een uniforme aanpak bij het Rijk te waarborgen, hebben we projectondersteuners die alle zienswijzen bekijken en verwerken.

Tijdens de uitvoering en de contacten met het publiek – voor zienswijzen gaat het vaak over informatiebijeenkomsten, voor consultatietrajecten is het erg divers – zorgt men ervoor dat iedereen meedoet. Mensen praten dan ook over de ideeën en wat ze ermee willen doen. Het is heel belangrijk voor de doorwerking. Dat is meteen de laatste fase. Het externe bureau heeft de activiteiten afgerond en de resultaten zijn binnen. Het CPP houdt dan de projectorganisatie scherp. Het is nog niet klaar, de doorwerking begint en dat is cruciaal. De resultaten zijn er, maar dan is het zaak om die te gebruiken, te wegen en te verantwoorden. Dat vertellen we overigens al tijdens het oriënteringsgesprek. Ook het feit dat we participatievragen hebben en dat er beoordelingscriteria zijn, maakt dat die doorwerking in de laatste fase goed verloopt. Wij geven vaak advies over het doorwerkingsproces, maar de projectorganisatie is verantwoordelijk.

Als er ideeën zijn binnengekomen naar aanleiding van een publieksraadpleging legt het CPP alle ideeën voor aan de specialisten van de verschillende modaliteiten. Met groene, rode en gele stickers duiden zij aan wat ze een bruikbaar idee vinden, geen bruikbaar idee of een twijfelgeval. Het CPP bedenkt het beoordelingssysteem bijvoorbeeld zoals van een oogstdag. Die dag en het feit dat ze zelf op straat hebben geïnterviewd, maken dat al die ideeën al in de hoofden zitten en al automatisch worden meegenomen.

We hebben dus vier fases: afbakenen, inrichten, uitvoeren en doorwerken. Die hebben elk een eigen resultaat: een helder ambitieniveau bij de afbakening, een gedragen participatieplan bij de inrichtingsfase, de participatiemomenten bij de uitvoering en het resultaat van de doorwerking is een maatschappelijk gedragen besluit. Ons werk is maatwerk te leveren per project. In het begin van het project is onze adviesrol wat groter en aan het einde begeleiden we de uitvoering. Het bewaken van het proces zie ik als mijn allerbelangrijkste taak en dat gebeurt tijdens het hele proces.

We leren het meest van de projecten en we vinden het ook het leukst om over onze projecten te praten. Het leukste is om samen aan een project te werken. Zo heb ik een internationaal project gedaan in Roemenië. Het was de bedoeling om kennis over te dragen, maar ik heb er ook heel erg veel van geleerd. Ik hoop uiteraard ook dat zij veel van ons hebben geleerd. Het lijkt mij ook heel interessant om een project te doen in Vlaanderen. Ik houd me ook erg aanbevolen om dat samen met een collega hier op te pakken, als dat gewenst is.

III. BESPREKING

Mevrouw Lies Jans: Als ik het Nederlandse proces zie, denk ik dat we nog heel wat te leren hebben in Vlaanderen. Er zitten zeker nuttige tips in.

U had het over drie actoren: ambtenarij, publiek en bestuur. Wat jullie realiseren, is zeer mooi, maar er gaat toch een heel veranderingsproces aan vooraf. In onze ambtenarij zijn er zeer goede ambtenaren, maar toch ook nog ambtenaren die vrij stug denken, binnen het gekende kader. Als we zo'n veranderingstraject willen toepassen, is er nog heel wat werk. Hoe hebben jullie dat aangepakt? Ook op het politieke niveau is nog heel wat veranderingsmanagement nodig. Het lijkt me belangrijk dat dat goed wordt aangepakt.

U had het over de grote stijging van het aantal projecten dat het CPP behandelt. In 2001 waren er maar zeventien en nu zitten jullie aan meer dan honderd projecten. Hoe komt dat? Is het beter bekend bij de verschillende instanties? Hebben jullie actief een politiek gevoerd en zijn jullie bij elke dienst gaan aankloppen met wat jullie te bieden hebben? Wat is de reden?

De heer Dirk de Kort: We stellen binnen de Vlaamse administratie een zekere mate van verkokering vast. De ene dienst werkt naast de andere. Ik heb zelf inspraakmomenten meegemaakt in verband met de verhoging van de bruggen over en de verbreding van het

Albertkanaal. Nv de Scheepvaart mikt in sterke mate op een verhoging van bruggen en een verbreding van het kanaal. Het zou dan gaan om een comfortzone voor de binnenvaart, want de binnenschippers moeten daar immers twintig minuten wachten. De aanwezige buurtbewoners staan zelf ook vaak in de file. Zij vragen zich dan af waarom er over een comfortzone voor binnenschippers wordt gesproken. Dergelijke problemen houden verband met het beperkte inlevingsvermogen in de situatie van de aanwezige mensen. Op dat vlak moeten de diverse administraties op een goede manier worden aangestuurd.

Is de gedragscode waarover werd gesproken beschikbaar?

Blijkbaar is het CPP ervan overtuigd dat het goed werk levert omdat er veel meer inspraak wordt georganiseerd. We moeten echter ook naar de resultaten van al dat werk kijken. Er worden voorbereidingen getroffen en projecten begeleid. Is er een manier om de resultaten aan de hand van statistisch relevant onderzoek te staven? Is er een manier om aan te tonen dat de projectbegeleiding effectief tot een groter vertrouwen van het publiek in het project en tot het ontstaan van een groter draagvlak heeft geleid? Ik vraag me steeds af hoe we zoiets kunnen meten. Ik kan me voorstellen dat het CPP al vaak met die vraag is geconfronteerd. Mijns inziens levert het CPP nuttig werk. Hoe kan het resultaat echter effectief worden aangetoond?

Tot slot heb ik vernomen dat het CPP rekening houdt met ideeën die in verband met een project worden geuit. Hoe wordt die boodschap gecommuniceerd? Hoe kan het CPP burgers laten merken dat met hun ideeën rekening wordt gehouden?

Mevrouw Tine Eerlingen: Ik heb een vraag over de timing. In de brochure staat te lezen dat de besluitvorming sneller verloopt. Heeft het door het CPP beheerd proces een standaard doorlooptijd? Kunnen de projecten effectief sneller volledig worden afgerond?

De heer Marino Keulen: Vroeger verliep het in Nederland nog trager dan in Vlaanderen. Ondertussen heeft Nederland echter een omslag gekend. We focussen ons sterk op Nederland, dat opnieuw een gidsland wordt. Ik vraag me af of wat hier net is verteld, in Nederland de verworven praktijk is. Wordt dit op alle bestuursniveaus toegepast?

Wat betekent deze inspraak nu eigenlijk voor de realisatietermijnen van grote projecten? Ik weet dat de Nederlandse overheid er vroeger van uitging dat een groot project vijftien jaar kon duren. Wat is nu de termijn voor grote projecten, zoals het aanleggen van wegen en andere, vergelijkbare infrastructuurwerken?

De heer Bart Martens: Ik heb uit de uiteenzetting over de oriëntering kunnen afleiden dat veel afhangt van de goodwill van de projectorganisatie. Eigenlijk is dit afhankelijk van de mate waarin de projectorganisatie eraan wil beginnen.

Bij wijze van voorbeeld is verwezen naar een projectorganisatie die de inspraak snel wil laten passeren en die geen grote mate van keuzevrijheid meer wil geven. In dat geval kan de projectorganisatie er blijkbaar beter niet aan beginnen. Een weerbarstige projectorganisatie die al lang een project in het hoofd heeft, wil gewoon snel en zonder veel potentieel de nodige stappen zetten. De vraag is hoe een dergelijke organisatie ervan kan worden overtuigd in een inspraakproces te stappen. Het staat of valt immers met de goodwill van de projectorganisatie en met de mate waarin de mentaliteit van de in de projectorganisatie zetelende administraties al is gewijzigd.

Er werden enkele voorbeelden van bereikte resultaten gegeven. Het valt me op dat die resultaten vooral betrekking hebben op uitvoeringsvarianten en niet op conceptvarianten. Zo is met betrekking tot de congestie in Den Haag niet enkel het inrijdend verkeer, maar ook het uitrijdend verkeer in rekening gebracht.

Wordt er soms ook aan conceptalternatieven gedacht? Zo kan een verbreding van een weg eventueel door een versterking van het openbaar vervoer langs bepaalde assen of door een bijkomende treinverbinding worden vervangen. Heeft het CPP ook ervaring met voorbeelden in die zin?

Het is natuurlijk mogelijk dat de ervaringen van het CPP zich beperken tot de plaats waar een fietstunnel of een aarden walletje wordt aangelegd. Dat kan voor de omwonenden ook van belang zijn. Als het fout loopt, leert onze ervaring echter dat de burgers vaak een ander concept voor ogen hebben dan de projectorganisatie.

Blijkbaar krijgen burgeradvieskringen soms de vraag een alternatief uit te werken. Werkt het CPP dan met een projectbureau dat middelen ter beschikking kan stellen om bepaalde alternatieven te onderzoeken?

Ik herinner me dat de projectorganisatie in verband met het project Maasvlakte 2 nabij Rotterdam maatschappelijke groepen heeft bijgestaan om bepaalde alternatieven mee uit te werken. Bepaalde zienswijzen over de effecten van een bepaalde inrichting zijn toen verder onderzocht. Er is ook onderzoek gedaan naar de vermeende schaalvergroting in de containerscheepvaart. Worden soms middelen uitgetrokken om dergelijk onderzoek mogelijk te maken?

De heer Dirk Peeters: Als wij in Vlaanderen mobiliteitsplannen of ruimtelijke structuurplannen opmaken, volgen wij een procedure in drie stappen. We vertrekken van een startnota, vervolgens is er een conceptnota en de derde stap is het plan. Ik heb daar in Vlaanderen eigenlijk vrij goede ervaringen mee.

Als er delen van het plan worden uitgevoerd, en vaak zijn dat omvangrijke delen zoals infrastructuurwerken of grote investeringsprojecten, moet dan de hele procedure weer op gang worden gebracht: hoe doen we het, wie zijn de stakeholders, wie zijn de betrokkenen? Of zegt u op dat moment dat het al een uitgemaakte zaak is en dat de technici kunnen starten met de uitvoering?

De heer Johan Sauwens: De code Publieksparticipatie heb ik ondertussen laten ronddelen.

Wij spreken hier vooral over inspraak, u hebt het liever over participatie. Het is een kerngegeven, misschien kunt u dat ook even verduidelijken.

Mevrouw Mirjam Westgeest: Het is heel belangrijk dat je begint met een gedeelde probleemanalyse. Als je de mensen pas bij het plan betreft als het in een ver gevorderd stadium is en al wordt uitgevoerd, dan kun je enkel nog praten over inpassingsvragen. Als je hen er echter al bij de probleemanalyse bij betreft, is er ruimte voor de conceptvraag. Een voorbeeld in Nederland is de Zuiderzeelijn. Destijds heeft minister Peijs op verzoek van de Kamer gezocht naar de oorzaak van het probleem van het Noorden: is het een probleem van bereikbaarheid of een heel ander probleem? Men heeft er toen voor gekozen om die Zuiderzeelijn niet aan te leggen.

Projecten die breder gaan dan een mobiliteitsvraag van punt A naar punt B en die ook gaan over bijvoorbeeld natuurcompensatie of huisvesting, lenen zich meer voor participatie. Dan gaat het automatisch meer over concepten waar het publiek bij wordt betrokken.

Mevrouw Quirien Engelhard: De ontpoldering van de Noordwaard is een ander mooi voorbeeld. Dat is een maatregel van ruimte voor de rivier om de Merwede als overloopgebied te laten fungeren. Het project heeft in meer of mindere mate impact op 70 huishoudens waarvan zelfs een aantal moet verhuizen. De projectorganisatie heeft deze mensen de kans gegeven om een voorkeuralternatief kenbaar te maken, om aan te geven wat zij

het meest wenselijk vonden. Ze kregen ook geld ter beschikking om een tweede opinie te vragen. In sommige gevallen krijgen de participanten middelen ter beschikking.

Mevrouw Mirjam Westgeest: Het is inderdaad best lastig om bestaande werkwijzen en culturen te veranderen. Het gaat om doen, doen en doen. Je moet in de praktijk laten zien dat het werkt. Het begint vaak bij de ‘believers’: ambtenaren en bestuurders die iets willen. Dan moet je gewoon aan de slag en bijhouden wat het oplevert. Dat is onze manier van werken.

Je ziet ook vaak dat er heel wat slechte ervaringen zijn met bijvoorbeeld inspraakprocedures. Het is logisch dat men dan niet direct overtuigd is van de effectiviteit van publieksparticipatie. Laten zien dat het wel werkt, is de enige manier.

Mevrouw Quirien Engelhard: Bij de Rotterdamse verkenning waren er in het begin wel wat projectteamleden die niet zoveel meerwaarde zagen om zelf omwonenden en weggebruikers te ondervragen. Uiteindelijk heeft bijna iedereen wel een keer geënquêteerd, zelfs de drukbezette projectleider heeft een dagdeel in een truckerscafé vrachtwagenchauffeurs gevraagd naar hun ervaringen met de Rotterdamse bereikbaarheid. De mensen die in het begin een beetje sceptisch waren, hoor ik nu nog steeds vertellen over dit project en dat ze zelf hebben staan enquêteren. Dat is wel een cultuuromslag geweest. Het is een kwestie van doen.

Mevrouw Mirjam Westgeest: Hoe komt het dat onze dienstverlening zo is gestegen? Er zijn gewoon meer projecten en beleidsplannen geweest de afgelopen jaren, we bedienen meer departementen en er is meer vraag naar participatie. Voorheen deden we alleen de inspraak en nu doen we ook de consultatie.

De heer Johan Sauwens: Schakelen jullie de media ook in tijdens de campagnes of doet de projectorganisatie dat zelf? Zo wordt er een positiever imago opgebouwd rond de projecten.

Mevrouw Mirjam Westgeest: Wij hebben onderzoek laten doen naar de effectiviteit van het CPP. Wat helpt het dat er een CPP is? Maar we doen ook onderzoek naar wat het oplevert in de praktijk. Hoe zit het met het aantal zienswijzen als je wel of geen consultatie doet?

We gaan nu ook onderzoeken wat publieksparticipatie oplevert in tijd en in euro's. Het duurt wel even voor je dat kunt meten, want het gemiddelde infrastructuurproject in Nederland duurde veertien jaar. Dat wil men met Sneller & Beter terugbrengen tot zeven jaar. We hebben nu nog geen project gehad dat het nieuwe traject helemaal heeft doorlopen, maar wel stukjes ervan. We zijn nu bezig om te meten wat het oplevert. Dat wordt eind 2011 verwacht. Monitoring is een enorm belangrijk aspect van ons werk.

Mevrouw Quirien Engelhard: Een volgende vraag ging over hoe je kunt laten blijken dat ideeën meegenomen zijn. Dat heeft alles te maken met de verantwoording in de doorwerkingsfase. Het is maatwerk hoe we dat doen. Als je bijvoorbeeld een ideeënoproep hebt gedaan, dan zorgen wij na een oogstdag dat er een heldere onderbouwing wordt opgesteld van de ideeën die wel en niet zijn meegenomen en waarom wel/niet. We stellen dan een leesbaar verantwoordingsdocument ter beschikking. De mensen die we hebben geënquêteerd en die we hebben gevraagd of ze op de hoogte wilden worden gehouden, sturen we een persoonlijke mail met een link. Het wordt ook op alle websites geplaatst. Ook in het echte product, de visie die straks naar de bestuurders gaat, hameren we erop dat wordt neergezet wat er komt uit het participatieproces. Op die manier is het voor participanten helder en inzichtelijk dat hun inbreng zorgvuldig is gewogen. Bij de zienswijzeprocedure hebben we een standaardmanier waarbij we nota's van antwoorden op verschillende manieren bij het besluit voegen. Daarin kunnen participanten zien of hun zienswijze is overgenomen of niet. Zij krijgen er ook een persoonlijk bericht van.

Mevrouw Mirjam Westgeest: Een andere vraag ging over de vrijheid van het projectteam. Kan dat ook 'neen' zeggen? Het is de kunst van onze adviseurs om mensen te laten zien dat participatie een meerwaarde heeft. Ook belangrijk is dat we een dubbele opdrachtgever hebben. We maken afspraken met de projectteams waarin we echt proberen scherp te krijgen welke meerwaarde participatie heeft. We hebben ook het opdrachtgevend beraad met directeuren-generaal waarmee we ook afspraken maken. Als we dat nodig vinden, schalen we op.

Passende publieksparticipatie is nog geen verworven praktijk. Publieksparticipatie staat op de agenda maar valt er soms toch weer af. Om het er dan weer op te krijgen, is oefenen, leren en doorzetten.

De heer Marino Keulen: In welke mate heeft dit model bij alle overheden ingang gevonden? Wat heeft dat opgeleverd ten aanzien van realisatietermijnen?

Mevrouw Tine Eerlingen: Hoe lang is de doorlooptijd van zo een participatiemodel?

Mevrouw Mirjam Westgeest: Als er fouten in het proces worden ontdekt, proberen we om niet meer helemaal terug te hoeven, door onderdelen van het proces goed af te hechten.

In het verleden, wanneer een besluit al was genomen over een bepaald traject, kon het zijn dat er toch nog een aantal onafgewerkte vergunningsaanvragen waren. Nu heeft men de vergunningsaanvragen gebundeld, wat ook voor een versnelling zorgt.

Wat onze deelname aan het proces betreft, zien we dat de tijdswinst op dit moment in ieder geval zit in het aantal zienswijzen dat bij de ontwerpbesluitfase terugloopt en veel bruikbaar is. De verwerking ervan kost dus aanzienlijk minder tijd.

De heer Marino Keulen: In welke mate werken alle overheden volgens dit model?

Mevrouw Mirjam Westgeest: Alle overheden zijn bezig met publieksparticipatie, ook de gemeenten en provincies. Men wil het publiek op tijd betrekken. Wij werken momenteel alleen voor rijksprojecten van de fysieke departementen.

De heer Marino Keulen: Kunt u zeggen dat de tijd om grote projecten af te werken nu is gehalveerd?

Mevrouw Mirjam Westgeest: Dat kunnen we nog niet zeggen. De projecten hadden een doorlooptijd van veertien jaar, en de gewenste tijd is zeven jaar. Maar we zijn nog niet zo lang bezig. De snelheid hangt natuurlijk niet alleen van de participatie af.

De heer Bart Martens: U had het over het toenemend belang van een gebiedsgerichte aanpak. Staat dat niet wat haaks op de manier van aanpakken in de Tracéwet, waarin men een beetje een rechttoe-rechtaanprocedure voor lijninfrastructuur heeft willen schrijven zonder dat die is ingebed in een bredere ontwikkelingsvisie op het gebied waar die infrastructuur moet komen? En waar komen de instrumenten zoals een plan-MER en een maatschappelijke kosten-batenanalyse om de hoek kijken? Gebeurt dat in de verkenningsfase? Of gebeurt dat na het nemen van een voorkeurbeslissing en in de uitwerkingsfase? Ik kan me goed indenken dat de resultaten van een maatschappelijke kosten-batenanalyse stof zijn voor de consultatie van de verschillende belanghebbenden en het participatieproces kunnen kruiden.

Zijn er voorbeelden bekend van wat ik een collectieve ruimteovereenkomst zou willen noemen, die na het afronden van een consultatieproces wordt gesloten tussen verschillende bestuurlijke actoren, misschien ook met deelname van maatschappelijke actoren? Daarin

kan worden afgesproken wie wat doet, maar bijvoorbeeld ook dat maatschappelijke actoren laten weten dat ze onder bepaalde voorwaarden naar de Raad van State of de rechtbank zullen stappen. Kent u in Nederland dergelijke collectieve ruimteovereenkomsten? Ik kan me voorstellen dat het tijdswinst oplevert als op voorhand groepen te kennen geven dat zij onder bepaalde voorwaarden niet naar de rechtbank zullen stappen of beroepsmogelijkheden bij een hogere administratieve overheid niet zullen uitputten om een beslissing aan te vechten.

Mevrouw Mirjam Westgeest: Ook in Nederland kon je spreken van een bepaalde verkokering. Met de samenvoeging van de departementen en de vernieuwing van het omgevingsrecht als een belangrijke wens van dit kabinet, wordt er een slag gemaakt.

Wat betreft de collectieve ruimteovereenkomst kennen wij een getrapte procedure, die bepaalt dat je geen beroep mag aantekenen als je geen zienswijze hebt ingediend op hetzelfde onderwerp. De toelating tot de rechterlijke procedures wordt op deze manier beperkt.

De heer Johan Sauwens: We zijn onder de indruk van jullie heel sterke betrokkenheid en engagement. Jullie boeken daardoor ook resultaten. Ik wens jullie daar verder heel veel succes mee. We nemen de suggestie mee om eventueel eens een project in Vlaanderen te komen begeleiden.

Johan SAUWENS,
voorzitter

Dirk DE KORT,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

CPP Centrum Publieksparticipatie
hsl hogesnelheidslijn
MER milieueffectrapport