

Vergaderjaar 2008–2009

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2008

In 2006 heeft het kabinet het advies *Inspraak Nieuwe Stijl* overgenomen als voorgenomen kabinetsbeleid bij ruimtelijk economische ingrepen¹. Afgesproken is om bij zeven projecten volgens *Inspraak Nieuwe Stijl* te gaan werken. In het eindrapport «*Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming*» vindt u de succesvolle resultaten van de toepassing van *Inspraak Nieuwe Stijl* en voorstellen voor implementatie.² Hierbij bied ik u mede namens de ministers van LNV en VROM en de staatssecretaris van BZK het eindrapport³ aan, voorzien van een kabinetsreactie.

Betere en snellere besluitvorming vraagt om besluiten die maatschappelijk breed worden gedragen. De voorstellen voor implementatie zijn juist nu nodig, aangezien met herziene wetgeving, het kabinetsstandpunt⁴ en het Actieplan Sneller en Beter⁵ heldere kaders worden gesteld voor zorgvuldige besluitvorming en de rol van publieksparticipatie daarin. Het eindrapport biedt concrete aanknopingspunten voor de invulling van effectieve publieksparticipatie binnen deze kaders.

Kern van het eindrapport

Uitgebreid onderzoek⁶ toont aan dat *Inspraak Nieuwe Stijl* leidt tot betere besluitvorming:

- beter bruikbare inbreng van het publiek;
- meer doorwerking van die inbreng;
- meer tevredenheid over het proces;
- meer draagvlak;
- geen vertraging.

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 29 385, nr. 7.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Tweede Kamer 2005–2006, 30 300 A, nr. 65.

⁴ Tweede Kamer 2007–2008, 29 385, nr. 11.

⁵ Tweede Kamer 2008–2009, 29 385, nr. 41.

⁶ «*Inspraak Nieuwe Stijl* beproefd, onderzoek naar de toepassing en resultaten van *Inspraak Nieuwe Stijl*», Partners+Pröpper, juli 2008. Het onderzoeksrapport is bijgevoegd als bijlage.

De nieuwe aanpak biedt geen garantie dat een ieder altijd instemt met de plannen. Bestuurders nemen het uiteindelijke besluit, en tegenstellingen van belangen kunnen blijven bestaan. Wel is er gegarandeerd meer duidelijkheid en begrip. De kern is een passende aanpak: afgestemd op de mogelijke impact van plannen, het aanwezige commitment van bestuurders voor consultatie en de beschikbare beleidsruimte. De praktijkerva-

ringen zijn uitgewerkt in de vijf uitgangspunten van passende publieksparticipatie die u verderop in deze brief aantreft.

Het onderzoek onderbouwt de stelling dat bestuurders, beleidsmakers en het publiek gediend zijn met passende publieksparticipatie. Nu is het zaak dat de uitgangspunten onderdeel worden van de werkwijze bij alle ruimtelijk economische plannen en projecten van het rijk en zo bijdragen aan betere besluitvorming. Die implementatie haakt aan bij een brede verschuiving van proceduredenken naar procesdenken. Herziene juridische kaders op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur bieden ruimte, maar daarmee is passende publieksparticipatie nog geen praktijk. Het eindrapport bevat voorstellen om de gewenste aanpak te bevorderen.

Reactie van het kabinet

Het kabinet is verheugd met de onderzoeksresultaten. De resultaten zijn een toonbeeld van het werken aan een transparante, constructieve dialoog met de samenleving, juist daar waar omgevingsgerichtheid gezien de aard van de beleidsterreinen een grote rol speelt. Het rapport laat zien dat de wens van de samenleving om serieus betrokken te worden bij de beleidsvoorbereiding en de terechte behoefte aan duidelijkheid, prima samengaan met het streven van het kabinet naar versnelling en daadkracht.

Publieksparticipatie is de fase van ideologie voorbij. Het is een kwestie van gewoon doen: *common sense*. Het gaat om een integrale, pragmatische aanpak die per fase van de besluitvorming passend wordt ingericht. Het kabinet neemt de voorstellen over en zet in op het vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten voor passende publieksparticipatie in een gestroomlijnde besluitvorming, bundeling van expertise en praktische ondersteuning.

Het onderscheid tussen dialoog, interactief beleid en inspraak is aan het vervagen. Het kabinet wil betere participatie door minder bureaucratie, waar tegendenken verandert in constructief meedenken. Tegelijk maakt de toets van het ontwerp-besluit het voor het publiek mogelijk hun zienswijze te geven conform de Algemene wet bestuursrecht. Het voortvarend realiseren van kwalitatief goede en maatschappelijk breed gedragen besluiten staat of valt met investeringen in participatie.

Uitgangspunten en stroomlijning

Het kabinet acht het van groot belang dat publieksparticipatie onderdeel uitmaakt van de professionele procesvoering bij ruimtelijk economische plannen van het rijk. Publieksparticipatie wordt ingericht conform vijf uitgangspunten:

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

De uitgangspunten worden per overheidslaag, overheidsorganisatie of per project uitgewerkt in heldere afspraken. De afspraken maken transparant hoe bestuurders en beleidsmakers de participatie passend inrichten en maken het mogelijk het participatieproces achteraf te toetsen, zoals ook voorgeschreven in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de voorgestelde Wet milieubeheer. Voor weginfrastructuur is in het Actieplan Sneller en Beter afgesproken dat de afspraken worden vastgelegd in een

gedragscode¹. Ook worden de uitgangspunten van passende publieksparticipatie gebruikt voor de uitwerking van het verzoek van de Tweede Kamer om een charter voor burgerparticipatie² en bij de in ontwikkeling zijnde code voor goed openbaar bestuur.

De publieksparticipatie bij ruimtelijk economische plannen en projecten krijgt, conform wettelijke kaders, voortaan in maximaal vier stappen vorm³. Besluiten worden daarbij zorgvuldig voorbereid door een vormvrije consultatie op maat, gevolgd door een formele toets van het voorgenomen besluit. Die gestroomlijnde besluitvorming ziet er schematisch als volgt uit:

Expertisecentrum Publieksparticipatie

Een rijksbreed Expertisecentrum Publieksparticipatie biedt beleidsmedewerkers, projectleiders en bestuurders ondersteuning bij het betrekken van het publiek bij hun beleid, plan of project. Het kabinet onderschrijft dit voorbeeld van interdepartementale samenwerking van harte.

Het Expertisecentrum Publieksparticipatie, waarvan het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat de basis vormt en dat in 2009 wordt doorontwikkeld, biedt praktische adviezen (raad) en concrete ondersteuning (daad). In het Actieplan Sneller en Beter is opgenomen dat het Expertisecentrum een participatieaanpak uitwerkt conform de aanbevelingen van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, en projecten gaat ondersteunen bij de uitvoering⁴. In het herziene MIRT spelregelkader, dat eind 2008 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, worden afspraken gemaakt over hoe het Expertisecentrum wordt betrokken bij de plannen en projecten uit het MIRT.

Ook bundelt het Expertisecentrum Publieksparticipatie kennis van en ervaringen met publieksparticipatie en ontwikkelt het op basis daarvan professionele standaarden voor publieksparticipatie in de rijksdienst. Het gaat zowel om overzicht als om inzicht. Het kabinet zal de ervaringen met passende publieksparticipatie actief beschikbaar stellen aan alle onderdelen van de rijksoverheid en uitdragen naar andere overheden. Daarom staat de kennisbundeling open voor iedereen: departementen, andere overheden en instituten en experts op het gebied van de relatie overheid en burger. Zij worden op hun beurt actief uitgenodigd om ervaringen in te brengen.

Met de vorming van een rijksbreed Expertisecentrum Publieksparticipatie is een belangrijke stap gezet naar het professioneel uitvoeren van participatie. Het blijft aan de departementen om ervoor te zorgen dat publieksparticipatie onderdeel is van de eigen cultuur en werkwijze. Hierin spelen de verschillende directies communicatie een initiërende en verbindende rol. Naast de diverse departementale programma's om ambtenaren omgevingsbewuster te maken zet het kabinet via de Rijksvoorlichtingsdienst⁵ in op een herkenbaar en rijksbreed communicatiebeleid. De Projectdirectie Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl en de Academie voor Overheidscommunicatie leveren hieraan een belangrijke bijdrage.

Juridisch kader

In de Wet ruimtelijke ordening en de voorgestelde Wet milieubeheer is een verantwoordingsplicht over de wijze van participatie opgenomen. Het bevoegd gezag verantwoordt de wijze van participatie achteraf in het besluit. Deze verantwoordingsplicht bevordert publieksparticipatie vroeg in het planproces en staat maatwerk niet in de weg. Afhankelijk van de

¹ Tweede Kamer 2008–2009, 29 385, nr. 41, pagina 11.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 184, nr. 22.

³ Met plannen worden bijvoorbeeld de Nota Ruimte, het Derde Structuurschema Energievoorziening en de Structuurvisie Zuiderzeelijn bedoeld. Bij projecten gaat het onder andere om Tracé- en Spoedwetprojecten, rijksinpassingsplannen, zoals voor infrastructurele energieprojecten, en de aanwijzing van natuurgebieden en luchtvaartterreinen.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 385, nr. 41.

⁵ Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken.

ervaringen kan de verantwoordingsplicht ook in andere wetten worden overwogen.

In het eindrapport is een aantal wetten genoemd die volledig vormvrije consultatie mogelijk belemmeren, doordat ze handelingen in de consultatiefase voorschrijven. Het is aan kabinet en Tweede Kamer om, als er herzieningen van betreffende sectorwetgeving aan de orde zijn, te bezien of bepalingen in deze wetten geschrapt kunnen worden. De stroomlijning van de besluitvorming over weginfrastructuur wordt uitgewerkt in de Wetgevingsnota naar aanleiding van de Commissie Versneling Besluitvorming Infrastructurele Projecten¹.

Onderzoek effecten op de rechtsgang

Het kabinet is verheugd over het verband tussen de mate van professionaliteit van publieksparticipatie en de vermindering van het aantal beroepen dat wordt aangetekend. Een verdiepingsslag die leidt tot meer inzicht in de effecten van publieksparticipatie op de rechtsgang is wenselijk. Daarom laat het kabinet aanvullend onderzoek doen naar het effect van passende publieksparticipatie op het aantal en de aard van beroepen.

Expliciete rol voor bestuurders

Bestuurlijk en politiek commitment blijkt de belangrijkste succesfactor voor publieksparticipatie. Het Actieplan Sneller en Beter en deze reactie op het eindrapport *Inspraak Nieuwe Stijl* bevestigen dat. Het is aan de leden van het kabinet om zich zichtbaar te committeren aan passende publieksparticipatie bij huidige en toekomstige ruimtelijk economische plannen en projecten. Bij plannen met landelijke impact waarvoor een Structuurvisie wordt opgesteld, zal de Tweede Kamer over de wijze van participatie worden geïnformeerd².

Bij nieuwe verkenningen in het kader van het MIRT committeert het kabinet zich aan het participatieproces door het ondertekenen van het startbesluit, waar het procesontwerp deel van uitmaakt. Bij het eerste voorkeursbesluit dat vervolgens met passende publieksparticipatie is voorbereid, zal ik de participanten informeren over hun bijdrage aan het besluit.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 385, nr. 11.

² Conform artikel 2.3 lid 3 van de Wet ruimtelijke ordening.