

Inspraak Nieuwe Stijl beproefd

Onderzoek naar de toepassing en resultaten
van Inspraak Nieuwe Stijl

Colofon

Inspraak Nieuwe Stijl beproefd

Onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl

In opdracht van:

De Raad van Toezicht van het Inspraakpunt
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Door:

Partners+Pröpper,
dr. I. Pröpper
dr. J. Cornips
drs. J. de Jong
drs. E. Weststeijn

Vught, 30 juli 2008

Inhoudsopgave

Kern	1
1 Doel- en vraagstelling.....	2
2 Onderzoeksopzet	5
2.1 Monitoring en evaluatie voorbeeldprojecten	6
2.2 Kwantitatieve analyse	8
3 Inspraak Nieuwe Stijl: typering en verwachte resultaten	10
3.1 Typering Inspraak Nieuwe Stijl	11
3.2 De typering vertaald in onderzoekbare kenmerken.....	12
3.3 Verwachte resultaten	14
3.4 De ontwikkeling van Inspraak Nieuwe Stijl.....	14
4 Inspraak Nieuwe Stijl: toepassing in de praktijk.....	17
4.1 Toepassing in de voorbeeldprojecten	18
4.2 Toepassing in de kwantitatieve analyse.....	34
5 Inspraak Nieuwe Stijl: de resultaten	38
5.1 Resultaten in de voorbeeldprojecten	38
5.2 Resultaten in de kwantitatieve analyse	54
6 Slaag- en faalfactoren	63
6.1 Inspraak Nieuwe Stijl als slaagfactor.....	63
6.2 Basiscondities als slaagfactoren	68
6.3 Voorwaarden voor de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl	70
6.4 Slaag- en faalfactoren en de gedragscode voor professionaliteit	72
Bijlagen.....	73
Bijlage 1: Definitief analysekader Inspraak Nieuwe Stijl.....	73
Bijlage 2: Opzet kwantitatieve analyse	89
Bijlage 3: Begeleiding van het onderzoek	93
Bijlage 4: Literatuurlijst.....	94
Bijlage 5: Begrippenlijst.....	96

Kern

Het kabinet wil de inspraakpraktijk verbeteren door middel van 'Inspraak Nieuwe Stijl', als aangetoond kan worden dat burgers, beleidsmakers en bewindspersonen met deze aanpak zijn gediend. Inspraak Nieuwe Stijl krijgt gestalte in twee opvolgende stappen die convergeren naar het te nemen besluit (*aansluiting consultatie en finale belangentoets*), en in de waarborging van kwaliteit door *professionalisering*.

De resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl zijn in de praktijk onderzocht. Hiervoor heeft monitoring en evaluatie plaatsgevonden van zeven voorbeeldprojecten. Daarnaast is een kwantitatieve analyse uitgevoerd naar 174 inspraakprocessen die in het verleden zijn afgerond. Het onderzoek heeft het karakter van een 'lerende evaluatie'. Dit betekent dat nieuwe inzichten tijdens het onderzoek zoveel mogelijk zijn toegepast in de praktijk van de zeven voorbeeldprojecten. De adviseurs van het Inspraakpunt hebben de projectorganisaties hierin ondersteund. Daarnaast hebben het Inspraakpunt en de onderzoekers geïnvesteerd in het uitdiepen en ontwikkelen van de denkrichting Inspraak Nieuwe Stijl.

Het onderzoek leidt tot de volgende centrale conclusies.

- 1 Naarmate een inspraakproces meer voldoet aan Inspraak Nieuwe Stijl leidt dit tot betere resultaten, zoals betere inbreng, draagvlak en een grotere tevredenheid van deelnemers, beleidsmakers en bestuurders.
- 2 Verschillende kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl versterken elkaar. Inspraak Nieuwe Stijl vraagt daarom een integrale toepassing van de afzonderlijke kenmerken in de bestuurlijke besluitvorming.
- 3 Inspraak Nieuwe Stijl heeft geen invloed op de doorlooptijd van planprocessen. Het leidt niet tot vertraging van besluitvorming.

Een inzicht dat in de loop van het onderzoek is ontstaan is dat professionalisering van publieksparticipatie zich langs drie 'ambities' kan ontwikkelen, namelijk publieksparticipatie:

- 1 als afzonderlijk proces;
- 2 als onderdeel van het bestuurlijke proces;
- 3 als onderdeel van het *politiek*-bestuurlijke proces.

Het onderzoek wijst uit dat positieve resultaten vooral worden behaald wanneer publieksparticipatie zich ontwikkelt langs het tweede en derde ambitieniveau. Professionele publieksparticipatie leidt vooral tot positieve resultaten indien de consultatie een integraal onderdeel is van het beleidsproces. Professionele publieksparticipatie draagt zo bij aan een *rijkere beeldvorming*, een meer *zorgvuldige ordeelsvorming*, en een *betere besluitvorming*.

1 Doel- en vraagstelling

Het kabinet wil de huidige praktijk van inspraak verbeteren door ‘Inspraak Nieuwe Stijl’, mits breed wordt aangetoond dat burgers, beleidsmakers en bewindspersonen zijn gediend met deze aanpak van inspraak. Het Inspraakpunt – kennis- en expertisecentrum op het gebied van inspraak – heeft de opdracht gekregen de resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl in kaart te brengen. Het doel van dit onderzoek is zicht te krijgen op de resultaten van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl – zowel objectief als in de beleving van projectorganisaties, bestuurders en deelnemers. De verwachting is dat naarmate een inspraakproces meer voldoet aan Inspraak Nieuwe Stijl, dit leidt tot effectievere en meer bevredigende inspraak, zowel wat betreft het verloop van het inspraakproces als de inhoudelijke resultaten.

Doelstelling en centrale vraagstelling

Het onderzoek naar Inspraak Nieuwe Stijl (INS) dient inzicht te geven in de resultaten van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl. De centrale vraagstelling luidt dan ook: **wat zijn de feitelijke resultaten van toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl en welke resultaten ervaren burgers, beleidsmakers en bestuurders?**

Deelvragen

De centrale vraagstelling valt uiteen in vijf deelvragen.

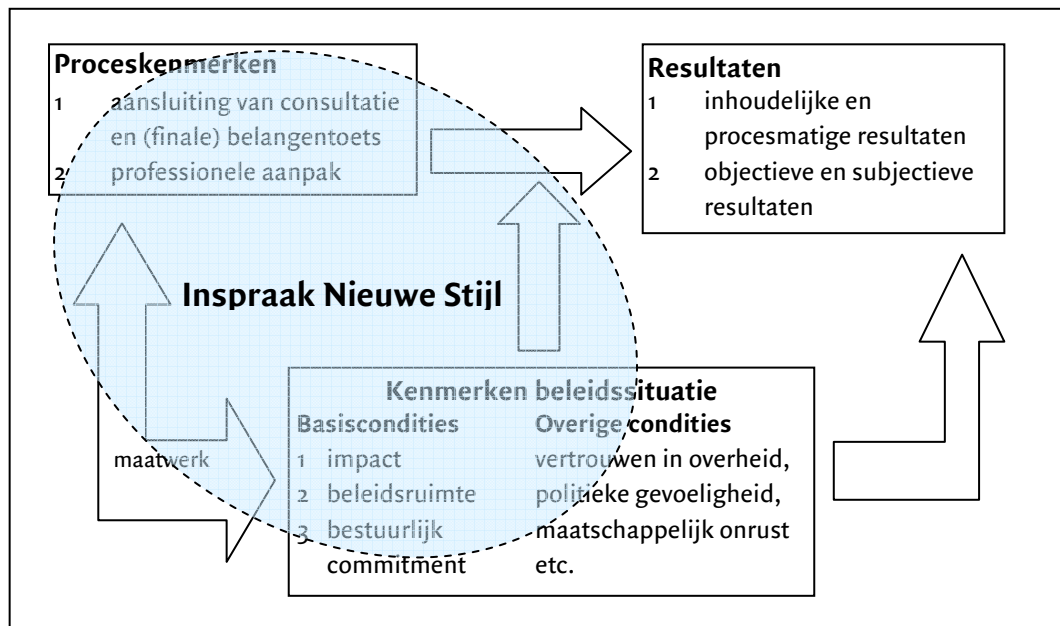
- 1 Welke kenmerken zijn typerend voor Inspraak Nieuwe Stijl? Hoe kunnen deze in onderzoekbare termen worden geconcretiseerd?
- 2 Wat is het beoogde resultaat van Inspraak Nieuwe Stijl?
- 3 In welke mate en op welke wijze wordt Inspraak Nieuwe Stijl in de praktijk toegepast?
- 4 Wat zijn de resultaten van de toepassing van (kenmerken van) Inspraak Nieuwe Stijl?
 - a Wat kan feitelijk worden waargenomen?
 - b Welke resultaten ervaren burgers, beleidsmakers en bestuurders?
 - c Welke resultaten mogen redelijkerwijs verwacht worden?
- 5 Welke factoren bieden een verklaring voor de waargenomen of uitgebleven resultaten (slaag- en faalfactoren)?

Hypothese

De Werkgroep Inspraak ziet de invoering van Inspraak Nieuwe Stijl als een kans om de dialoog tussen overheid en burgers over beleidsvoornemens duidelijker, meer op maat en doelgerichter vorm te geven. Verondersteld wordt dat dit leidt tot een effectiever en meer bevredigend proces van inspraak voor betrokken actoren. De verwachtingen van burgers worden vaker waargemaakt. Burgers krijgen meer begrip voor de voorgenomen besluiten. Beleidsmakers kunnen inspraakreacties beter gebruiken en ervaren minder weerstand in de fase van de finale belangentoets. Voor bestuurders worden de processen transparanter. Daarnaast worden zij geconfronteerd met minder beroepsprocedures. Bovendien neemt, zo verwacht de Werkgroep Inspraak, het vertrouwen van burgers in

(besluitvorming door) de overheid toe. De verwachtingen van de Werkgroep Inspraak komen tot uitdrukking in de onderzoekshypothese:
naarmate een proces van inspraak meer voldoet aan de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl leidt dit tot een beter resultaat – in termen van inhoudelijke en procesmatige resultaten zoals beoogd door Inspraak Nieuwe Stijl.

Het onderzoeksmodel (figuur 1.1) visualiseert deze hypothese.



Figuur 1.1: onderzoeksmodel verwachte relatie tussen Inspraak Nieuwe Stijl en resultaten

Toelichting op het onderzoeksmodel

Kern van Inspraak Nieuwe Stijl is dat de wijze van inspraak aansluit bij de kenmerken van de beleidssituatie. Met andere woorden: typerend voor Inspraak Nieuwe Stijl is maatwerk. Er zijn ten minste drie basiscondities waarop de aanpak van het (inspraak)proces moet aansluiten, namelijk de impact van de problematiek (de mate waarin het proces ingrijpende (fysieke) consequenties heeft), de beleidsruimte (de beleidsonderwerpen waar deelnemers (niet) over kunnen meepraten of invloed op uit kunnen oefenen) en het bestuurlijk commitment voor het inspraakproces (de steun en betrokkenheid van verantwoordelijke bestuurders). Naast deze drie basiscondities richt het onderzoek zich ook op eventuele alternatieve condities die van invloed zijn op de werking van de gekozen aanpak en op de resultaten ervan. Zo kan het vertrouwen van burgers in de overheid ook van invloed zijn op de werking van de gekozen aanpak.

De kenmerken van het (inspraak)proces leiden direct, of via de band van de kenmerken van de beleidssituatie, tot positieve of negatieve resultaten. Ook de kenmerken zélf kunnen al leiden tot bepaalde resultaten, los van de kenmerken van het proces. Aansluitend bij het advies van de Werkgroep Inspraak wordt een onderscheid gemaakt tussen te verwachten effecten die betrekking hebben op de inhoud van het beleid en effecten die betrekking hebben op het verloop van het beleidsproces. Daarnaast is er een onderscheid aangebracht tussen resultaten die langs objectieve maatstaven zijn vast te

stellen en resultaten die met name optreden in de beleving van de betrokkenen: de subjectieve resultaten bij deelnemers, beleidsmakers en bestuurders.

Lerende evaluatie

Kenmerkend voor het onderzoek naar Inspraak Nieuwe Stijl is dat het onderzoek in het teken staat van evalueren en leren. Het Inspraakpunt en de onderzoekers investeren gezamenlijk in de operationalisering van het onderzoeksmodel (figuur 1.1) en de uitgangspunten van de Werkgroep Inspraak. Nieuwe inzichten op basis van de onderzoeksactiviteiten zijn gedurende het onderzoek verwerkt in het analysekader.¹

¹ Vergelijk bijvoorbeeld het analytisch kader bij aanvang (zie de separate Voorstudies, die de basis vormen voor dit hoofdrapport: deel II, bijlage 1) met het definitieve analytisch kader (zie bijlage 1 van dit hoofdrapport).

2 Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk bespreekt de opzet van het onderzoek. Het onderzoek is langs twee lijnen vorm gegeven.

1 *Monitoring en evaluatie van zeven voorbeeldprojecten*

Het kabinet heeft zeven voorbeeldprojecten aangewezen waarin het gedachtegoed van de Werkgroep Inspraak zoveel mogelijk wordt toegepast. In de periode maart 2007 – mei 2008 zijn deze projecten gemonitord en geëvalueerd. Door middel van documentstudie, interviews, observatie en enquêtes data verzameld over de toepassing (hoofdstuk 4) en resultaten (hoofdstuk 5) van Inspraak Nieuwe Stijl.

2 *Kwantitatieve analyse van inspraakprocessen die in het verleden zijn afgerond*

Inspraak Nieuwe Stijl is geen radicale koerswijziging, maar sluit aan bij actuele ontwikkelingen in de huidige inspraakpraktijk. In de kwantitatieve analyse zijn 180 inspraakprojecten uit het verleden geanalyseerd. Hierbij zijn drie onderzoeksstrategieën toegepast:

- een secundaire analyse van evaluaties van 36 inspraakprocessen;
- een webenquête onder projectleiders van 138 inspraakprocessen;
- een paarsgewijze vergelijking van zes inspraakprocessen.

Onderzoek langs twee lijnen

Het kabinet legt in de opdracht aan het Inspraakpunt de focus op het monitoren en evalueren van voorbeeldprojecten waarin het gedachtegoed van de Werkgroep Inspraak in praktijk wordt gebracht. Daarnaast is een tweede onderzoekslijn ingezet: een kwantitatieve analyse, waarin een groot aantal projecten die meer of minder kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl bevatten met elkaar worden vergeleken. Deze kwantitatieve analyse maakt het mogelijk om niet alleen het inzicht in de resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl te vergroten, maar om bovendien de eventuele meerwaarde van projecten die *meer* kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl bevatten aan te tonen, ten opzichte van projecten die *minder* kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl bevatten. In zijn vergadering van 22 mei 2007 heeft de Raad van Toezicht van het Inspraakpunt aangegeven dat deze tweede onderzoekslijn van groot belang is voor een robuust vergelijkend onderzoek.² Om de robuustheid van het onderzoek te vergroten, hebben in mei 2007 en april 2008 *expertmeetings* plaatsgevonden waarin deskundigen op het gebied van inspraak en participatie hun oordeel konden geven over de onderzoeksopzet en de onderzoeksresultaten. Ook deze deskundigen gaven aan bijzonder veel waarde te hechten aan het kwantitatieve, vergelijkende deel van het onderzoek.³ In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet behandeld voor beide onderzoekslijnen.

² Zie verslag van de bijeenkomst van de Raad van Toezicht van het Inspraakpunt, 22 mei 2007.

³ Voor een overzicht van de deelnemers aan de expertbijeenkomsten in mei 2007 en april 2008, zie bijlage 2 in de Voorstudies.

2.1 Monitoring en evaluatie voorbeeldprojecten

Onderzoeksvragen

De centrale vraag kan voor de eerste onderzoekslijn – de monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten – worden uitgewerkt in een aantal deelvragen:

- 1 In welke mate en op welke wijze geven de voorbeeldprojecten invulling aan Inspraak Nieuwe Stijl?
- 2 Wat zijn de resultaten van toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl in de voorbeeldprojecten?
 - a Wat kan feitelijk worden waargenomen?
 - b Welke resultaten ervaren burgers, beleidsmakers en bestuurders?
 - c Welke resultaten mogen redelijkerwijs verwacht worden, gegeven het feit dat de monitoring en evaluatie zich richten op fragmenten van de voorbeeldprojecten?
- 3 Welke factoren bieden een verklaring voor de waargenomen of uitgebleven resultaten (slaag- en faalfactoren)?

Monitoring en evaluatie van een fragment van het proces

Zeven voorbeeldprojecten zijn van het voorjaar 2007 tot voorjaar 2008 gemonitord en geëvalueerd.⁴ Voor het merendeel van deze projecten geldt dat de totale doorlooptijd doorgaans vijf tot tien jaren bestrijkt. Daarom wordt van ieder voorbeeldproject een fragment geanalyseerd. De evaluatie van ieder project richt zich dus op de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl en de resultaten van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl die gezien het fragment van het project mogelijk zijn.⁵

Onderzoeksaanpak

De zeven voorbeeldprojecten zijn gemonitord en geëvalueerd via een breed palet aan dataverzamelmethode:

- voeren van gesprekken met leden van de projectorganisaties en de projectleiders (op meerdere momenten in het proces);
- voeren van gesprekken met betrokken gemeentelijke en provinciale bestuurders en verantwoordelijke bestuurders op Rijksniveau;
- voeren van gesprekken met ambtelijke sleutelpersonen;
- analyseren van projectdocumenten en ander relevant (schriftelijk) materiaal ten behoeve van het scoren van de mate waarin kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl aanwezig zijn (op meerdere momenten in het proces);
- analyseren van schriftelijke inspraakreacties bij momenten van (formele) inspraak (bijvoorbeeld inspraak op een startnotitie);

⁴ Voor vijf van de zeven voorbeeldprojecten liep de monitoring en evaluatie tussen maart 2007 en mei 2008: Aanwijzen Zwemlocaties, Programma Ontmoetingen, Locatie Valkenburg, N18 Varsseveld – Enschede en Ontpoldering Noordwaard. Twee voorbeeldprojecten (Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020 en ViA15) zijn later gestart. Deze twee voorbeeldprojecten zijn gemonitord en geëvalueerd tussen juni 2007 en mei 2008.

⁵ Dit is vertaald in deelvraag 2c.

- observeren en analyseren van consultatie- en informatiebijeenkomsten, bijeenkomsten van focusgroepen, burgerpanels etc.;
- uitvoeren van (telefonische) enquêtes onder insprekers en betrokken burgers en/ of secundair analyseren van enquêtes door andere partijen (belevingsonderzoek e.d.).

De monitoring en evaluatie hebben een lerend karakter. Het Inspraakpunt en de onderzoekers hebben gezamenlijk geïnvesteerd in de operationalisering van de denkrichting Inspraak Nieuwe Stijl, zoals is verwoord door de Werkgroep Inspraak. Nieuwe inzichten op basis van de monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten zijn gedurende het onderzoek verwerkt in het analysekader. Het lerende karakter van de monitoring en evaluatie kwam daarnaast ook tot uiting in de gesprekken met de projectorganisaties. Deze waren niet alleen gericht op het verzamelen van onderzoeksgegevens, maar ook op het adviseren van de projectorganisaties over de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl. De monitoring en evaluatie hebben op deze wijze niet alleen de feitelijke onderzoeksresultaten opgeleverd, maar hebben ook een leereffect teweeggebracht bij de projectorganisaties, het Inspraakpunt en bij de onderzoekers.

Typering voorbeeldprojecten

Tabel 2.1 bevat een korte omschrijving van elk van de zeven voorbeeldprojecten.

Aanwijzen Zwemlocaties	Consultatie in focusgroepen over de wijze waarop het brede publiek betrokken zou kunnen worden bij het aanwijzen van veilige, niet vervuilde zwemlocaties, conform de nieuwe Europese zwemwaterrichtlijn uit 2006.
Locatie Valkenburg	Consultatie onder burgers en maatschappelijke partners over de herontwikkeling van de voormalige marinevliegbasis Valkenburg tot woonlocatie.
N18 Varsseveld – Enschede	Consultatie gericht op het uitwerken van verschillende alternatieven voor het oplossen van de verkeers- en leefbaarheidsvraagstukken rond de huidige stroomweg N18 (een ‘klassieke’ Tracéwetprocedure).
Ontpoldering Noordwaard	Consultatie onder bewoners, agrariërs en andere belanghebbenden over (compenserende maatregelen rond) de ontpoldering van het landbouwgebied de Noordwaard, een koploperproject dat deel uitmaakt van de planologische kernbeslissing ‘Ruimte voor de Rivier’.
Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020	Consultatie met burgers over maatregelen ter bevordering van de bereikbaarheid en leefbaarheid van de regio Midden-Nederland.
Programma Ontmoetingen	Consultatie over actuele vraagstukken rond de waarde van landbouw, natuur en voedselkwaliteit voor de samenleving door acht themagerichte ontmoetingen met maatschappelijke partners.
ViA15: bereikbaarheid regio Arnhem	Consultatie onder bewoners en andere belanghebbenden over het verbeteren van de bereikbaarheid in de regio en het creëren van een robuust wegennetwerk in de regio Arnhem – Nijmegen, waarbij het doortrekken van de A15 lange tijd als bestuurlijk voorkeursalternatief is gedefinieerd.

Tabel 2.1: zeven voorbeeldprojecten in het kort

2.2 Kwantitatieve analyse

Onderzoeksvragen

De centrale vraag is voor de kwantitatieve analyse uitgewerkt in vier deelvragen:

- 1 In welke mate komt Inspraak Nieuwe Stijl voor in inspraakprocessen die in het verleden zijn afgerond?
- 2 In hoeverre bestaat er een verband tussen de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl en bepaalde inhoudelijke en procesmatige resultaten?
- 3 Welke omgevingsfactoren kunnen worden gezien als relevante kenmerken van de beleidssituatie?
- 4 Welke factoren bieden een verklaring voor de waargenomen of uitgebleven resultaten (slaag- en faalfactoren)?

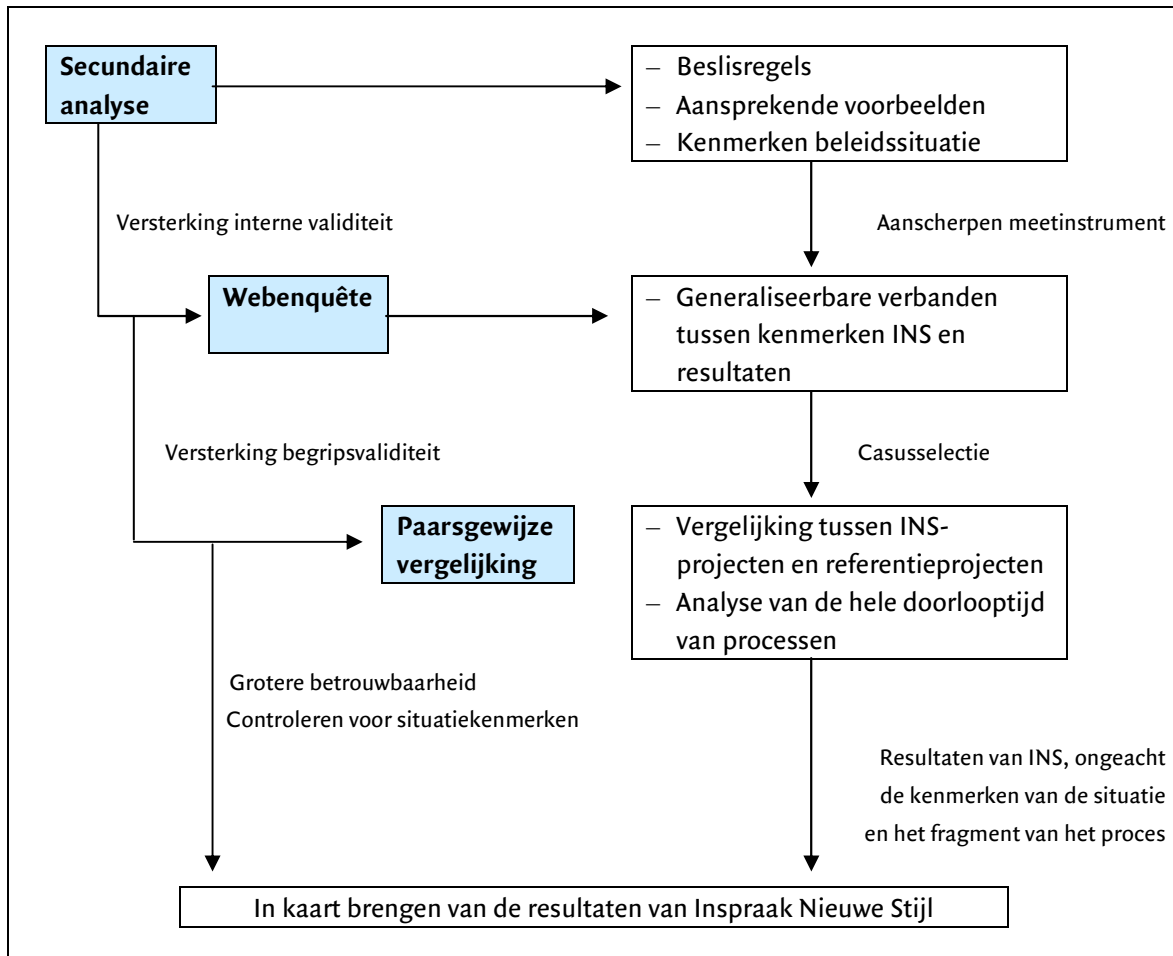
Onderzoeksaanpak: drie onderzoeksstrategieën in aanvulling op de voorbeeldprojecten

De kwantitatieve analyse wordt allereerst ingezet om de gezaghebbendheid van het onderzoek te vergroten. Door meer inspraakprocessen te analyseren, wordt de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten aanzienlijk vergroot. Daarmee samenhangend zorgen de drie elkaar aanvullende onderzoeksstrategieën voor versterking van de interne validiteit. Ten derde maakt de kwantitatieve analyse het mogelijk de totale doorlooptijd van inspraakprocessen te analyseren – daar waar de zeven voorbeeldprojecten ieder een fragment van het gehele proces betreffen. Ten slotte kunnen door kwantitatieve analyse inspraakprocessen ‘conform Inspraak Nieuwe Stijl’ vergeleken worden met processen die aan minder kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl voldoen.

In de kwantitatieve analyse worden drie elkaar aanvullende onderzoeksstrategieën ingezet:

- 1 secundaire analyse van 36 evaluatiestudies en onderzoek naar inspraakprocessen;
- 2 webenquête onder 98 projectleiders die uitspraken hebben gedaan over 138 interactieve planprocessen;
- 3 paarsgewijze vergelijking van inspraakprocessen.

Het begrip Inspraak Nieuwe Stijl bestaat uit een groot aantal kenmerken en veronderstelt *maatwerk*. Dit betekent dat, afhankelijk van de situatie, bepaalde kenmerken van een proces wel of niet conform Inspraak Nieuwe Stijl zijn. Hierdoor wordt het onderzoek naar Inspraak Nieuwe Stijl complex. Om gezaghebbende uitspraken te doen, is het daarom van belang langs verschillende wegen data te verzamelen, te analyseren en te interpreteren. Alleen op deze wijze kunnen de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek geborgd worden. Op basis van de afzonderlijke strategieën is het niet mogelijk volledig valide en betrouwbare uitspraken te doen over de resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl. Iedere strategie legt als het ware een stukje van de puzzel bloot. De combinatie van de strategieën maakt de puzzel compleet. Figuur 2.1 geeft een schematisch overzicht van de inzichten die de verschillende strategieën opleveren en maakt inzichtelijk op welke wijze deze inzichten bijdragen aan het in kaart brengen van de resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl. Bijlage 2 geeft een overzicht van de stappen en dataverzamelmethode voor ieder van de drie strategieën.



Figuur 2.1: combinatie van onderzoeksstrategieën om validiteit en betrouwbaarheid te versterken

Typering en respons kwantitatieve analyse

In de eerste stap van de kwantitatieve analyse, de secundaire analyse van evaluaties van afgeronde inspraakprocessen, leverde een eerste inventarisatie van beschikbare bronnen een groslijst van 62 inspraakprocessen op. Voor ieder van deze is nagegaan of er voldoende informatie beschikbaar was om het proces te kunnen 'scoren' aan de hand van het analysekader (zie bijlage 1). Dit leverde een definitieve lijst op van 36 inspraakprocessen. Deze zijn geanalyseerd met behulp van procesevaluaties en andere relevante documenten. Om in de tweede stap van de kwantitatieve analyse, de webenquête onder projectleiders van inspraakprocessen, een zo groot mogelijke respons te krijgen, hebben het Inspraakpunt en Partners+Pröpper hun relaties gevraagd e-mailadressen van projectleiders en andere ervaringsdeskundigen op het gebied van publieksparticipatie te verzamelen. Dit resulteerde in een groslijst van meer dan 450 potentiële respondenten. Uiteindelijk vulden 98 projectleiders de enquête in. Zij deden gezamenlijk uitspraken over in totaal 138 projecten. Ten behoeve van het derde deel van de kwantitatieve analyse, de paarsgewijze vergelijking, zijn zes processen geselecteerd en geanalyseerd. Dit leverde uiteindelijk vergelijkingen van drie paren op.

3 **Inspraak Nieuwe Stijl: typering en verwachte resultaten**

Welke kenmerken zijn typerend voor Inspraak Nieuwe Stijl? Hoe kunnen deze in onderzoekbare termen worden geconcretiseerd? Wat is het beoogde resultaat van Inspraak Nieuwe Stijl?

De denkrichting Inspraak Nieuwe Stijl heeft twee centrale kenmerken:

- 1 het organiseren van inspraak in twee opvolgende stappen die convergeren naar het te nemen besluit: consultatie en finale belangentoets;
- 2 borging van de kwaliteit van inspraak door professionalisering.

De Werkgroep Inspraak adviseert inspraak te laten verlopen in twee opeenvolgende stappen. De eerste stap heet *consultatie* en kent een vrije invulling die aansluit bij de kenmerken van de situatie (maatwerk). De tweede stap heet *finale belangentoets* en betreft het ontwerpbesluit. Doel is belangen te toetsen aan het ontwerpbesluit.

Professionalisering duidt op het ontwikkelen van zowel expertise als experts en komt tot uiting in zicht hebben op de basiscondities (omgevingsmanagement) , methodisch werken (procesmanagement) en een adequate communicatie.

Aansluitend bij het advies van de Werkgroep Inspraak is het concept 'Inspraak Nieuwe Stijl' uitgewerkt in ruim 30 empirisch onderzoekbare kenmerken. De zeven voorbeeldprojecten én de projecten in het kader van de kwantitatieve analyse worden onderzocht op basis van deze kenmerken.

De verwachting is dat naarmate een inspraakproces meer voldoet aan de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl, dit leidt tot effectievere en meer bevredigende resultaten. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke en procesmatige resultaten. Bij *inhoudelijke resultaten* gaat het om bruikbare inspraakreacties en de doorwerking hiervan in de besluitvorming. *Procesmatige resultaten* hebben onder andere betrekking op draagvlak, betrokkenheid en versnelling van de besluitvorming. Bovendien kunnen resultaten betrekking hebben op de subjectieve beleving van de betrokken actoren. Het gaat hier om de inhoudelijke en procesmatige tevredenheid van deelnemers, beleidsmakers en bestuurders.

3.1 Typering Inspraak Nieuwe Stijl

Inspraak Nieuwe Stijl is volgens de Werkgroep Inspraak geen radicale beleidswijziging, maar een vertaling van ontwikkelingen die al zichtbaar zijn in beleid, wetgeving en de praktijk van burgerbetrokkenheid. Ook inspraakprocessen uit het verleden kunnen in meer of mindere mate elementen van Inspraak Nieuwe Stijl bevatten. De Werkgroep Inspraak is echter van mening dat de huidige praktijk van inspraak aanzienlijk kan worden verbeterd. Ten eerste faciliteert het huidige systeem het meedenken van burgers onvoldoende. Verwachtingenmanagement blijkt keer op keer een struikelblok. Inspraak Nieuwe Stijl is 'nieuw' in die zin dat het een geavanceerde, omvattende en integrale benadering is van een professionele aanpak van inspraak. Ten tweede is de huidige inspraakpraktijk onvoldoende toegesneden op de verschillende fasen in het besluitvormingsproces. Verschillende fasen in het besluitvormingsproces vragen om verschillende betrokkenheid, zowel in het wie als het waarom en het hoe. In de denkrichting Inspraak Nieuwe Stijl neemt de Werkgroep Inspraak een nieuw standpunt in: formele inspraak kan worden beperkt tot de ontwerp-besluitfase als de burger in de voorbereiding voldoende geconsulteerd is.

Inspraak Nieuwe Stijl heeft twee hoofdkenmerken:

- 1 het organiseren van inspraak in twee opvolgende stappen die convergeren naar het te nemen besluit: consultatie en finale belangentoets;
- 2 borging van de kwaliteit van inspraak door professionalisering.

(1) Consultatie en finale belangentoets convergerend naar het te nemen besluit

De consultatiefase dient gericht te zijn op het benutten van de 'meedenkkracht' van burgers in een zo vroeg mogelijke fase van de besluitvorming. Dit vereist dat er veel ruimte is in de wijze waarop de consultatie wordt vormgegeven, ruimte voor *maatwerk*. Daarbij is zowel inbreng denkbaar in de nut- en noodzaakfase, als in de fase waarin alternatieven worden uitgewerkt. Na de consultatiefase heeft iedere belanghebbende in de finale belangentoets het recht zich uit te spreken over het ontwerpbesluit. De inspraak van belanghebbenden is dan niet meer gericht op het meedenken over de inhoud en uitwerking van het beleid, maar op het inhoudelijk toetsen van het besluit. De Werkgroep Inspraak ziet de finale belangentoets dan ook als het sluitstuk van de inspraak.

Of zowel consultatie als finale belangentoets plaats moet vinden, hangt af van de beleidssituatie. Naar aanleiding van het advies van de Werkgroep Inspraak hebben de onderzoekers een onderscheid gemaakt in drie typen situaties.

- 1 Bij *type I situaties* is sprake van een grote impact. Het gaat bijvoorbeeld om grote infrastructurele projecten of bouwprojecten met ingrijpende consequenties voor de leefomgeving. In dat geval stelt de Werkgroep Inspraak dat zowel consultatie als een finale belangentoets is vereist.
- 2 Bij *type II situaties* is sprake van onduidelijke impact of mogelijke impact op lange termijn, bijvoorbeeld een stadsvisie. Bij type II situaties volstaat consultatie volgens het advies van de Werkgroep Inspraak.

- 3 Bij *type III situaties* is sprake van beperkte impact. Het gaat om projecten met beperkte consequenties die een kleine groep mensen raakt. In dat geval stelt de Werkgroep Inspraak dat alleen een finale belangentoets hoeft plaats te vinden.

(2) Borging van kwaliteit door professionalisering

De Werkgroep Inspraak wil de kwaliteit van inspraak borgen door professionalisering. Voor de kwaliteit van de finale toets vindt borging in de ogen van de Werkgroep Inspraak plaats door *wettelijke verankering*. De kwaliteit van de consultatie wordt geborgd via *professionalisering* van de wijze waarop de consultatie wordt ingericht. Professionalisering is door de Werkgroep Inspraak uitgewerkt in tien ‘algemene principes van goede inspraak’.

- 1 Bepaal wie eindverantwoordelijk is en committeer diegene aan het proces.
- 2 Maak vooraf een procesplan en publiceer dit.
- 3 Ken en mobiliseer alle belanghebbenden.
- 4 Organiseer kennis.
- 5 Wees een geloofwaardige gesprekspartner.
- 6 Communiceer helder, op het juiste moment en modern.
- 7 Wees helder over de verschillende rollen en over wat er gebeurt met de resultaten.
- 8 Eisen stellen mag.
- 9 Leg verantwoording af.
- 10 Doe geen consultatie om de consultatie.

3.2 De typering vertaald in onderzoekbare kenmerken

Aansluitend bij het advies van de Werkgroep Inspraak is het concept ‘Inspraak Nieuwe Stijl’ uitgewerkt in ruim 30 empirisch onderzoekbare kenmerken. Deze vertaling omvat een conceptuele uitwerking van de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl en een operationalisering van deze concepten. De zeven voorbeeldprojecten én de projecten in het kader van de kwantitatieve analyse worden onderzocht op basis van deze kenmerken.⁶ Vier uitgangspunten zijn leidend in deze vertaling.

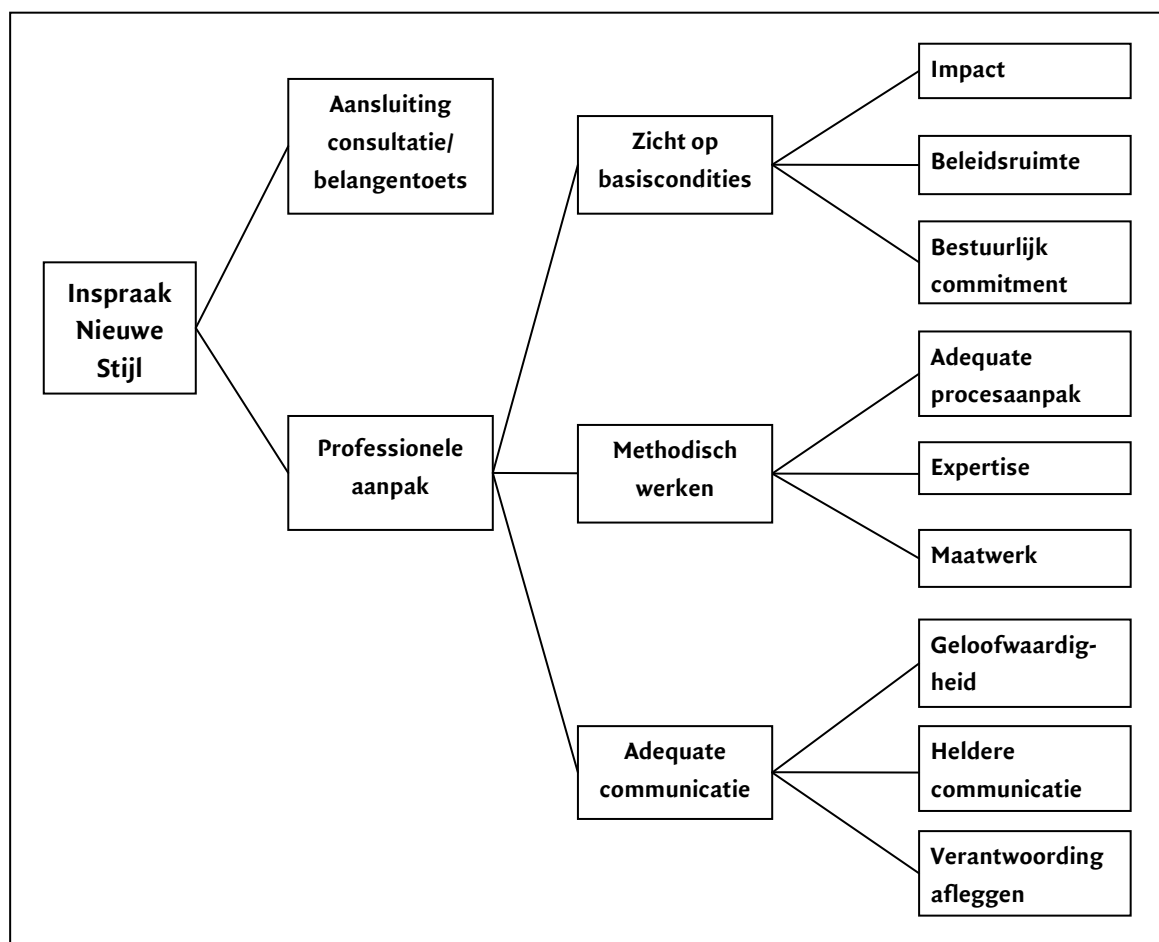
- 1 Inspraak Nieuwe Stijl is geen radicale beleidswijziging en vindt in meer of mindere mate ook nu al plaats binnen de bestaande wettelijke kaders. Inspraak Nieuwe Stijl staat dan ook niet tegenover Inspraak Oude Stijl. Inspraak Nieuwe Stijl is een *modaliteit* waaraan een feitelijke inspraakpraktijk in meer of mindere mate voldoet. De modaliteit Inspraak Nieuwe Stijl heeft een groot aantal kenmerken. In de operationalisering wordt aangegeven welke kenmerken conform Inspraak Nieuwe Stijl zijn en welke kenmerken niet conform Inspraak Nieuwe Stijl zijn.
- 2 Inspraak Nieuwe Stijl kan worden toegepast binnen de huidige wettelijke kaders. De bestaande wettelijke kaders schrijven meer formele inspraakmomenten voor dan alleen een finale belangentoets over het ontwerpbesluit. In dit rapport worden ook deze inspraakmomenten aangeduid als ‘belangentoets’, indien zij betrekking hebben op het sluitstuk van een consultatiefase.
- 3 De algemene principes uit de gedragscodes (zie paragraaf 3.1) vormen minimale vereisten voor een professionele aanpak. Het begrip ‘professionalisering’ wordt

⁶ Het volledige analytisch kader is opgenomen in bijlage 1 van deze rapportage.

geconcretiseerd aan de hand van drie algemene kenmerken die in feite al besloten liggen in de huidige gedragscodes, namelijk:

- a zicht op en voldoen aan de basiscondities voor inspraak: bestuurlijk commitment, impact en beleidsruimte (gedragscodes 1 en 10);
 - b methodische wijze van werken: een adequate procesaanpak gebaseerd op expertise en maatwerk (gedragscodes 2, 3, 4 en 8);
 - c adequate communicatie als voorwaarde voor verwachtingenmanagement (gedragscodes 5, 6, 7, en 9).
- 4 Inspraak Nieuwe Stijl is een concept in ontwikkeling. Nieuwe inzichten, onder andere uit dit onderzoek, maar ook naar aanleiding van Europese ontwikkelingen, verrijken dit concept en leiden tot aanpassingen – in de geest van de gedragscode van de Werkgroep Inspraak.⁷

Figuur 3.1 geeft een visuele vertaling van de wijze waarop de denkrichting van de Werkgroep Inspraak vertaald is naar een onderzoeksconcept. In bijlage 1b wordt dit figuur uitgewerkt in het volledige analytisch kader.



Figuur 3.1: uitwerking Inspraak Nieuwe Stijl

⁷ Zie bijvoorbeeld de Nederlandse bijdrage in het OESO-rapport *Country cases of open and inclusive policy making in OECD countries*, in voorbereiding.

3.3 Verwachte resultaten

De Werkgroep Inspraak verwacht dat naarmate een proces van inspraak meer voldoet aan Inspraak Nieuwe Stijl, dit tot meer resultaten zoals beoogd door de Werkgroep Inspraak leidt (zie de hypothese in hoofdstuk 1). Aansluitend bij het advies van de Werkgroep Inspraak wordt een onderscheid gemaakt tussen te verwachten effecten die betrekking hebben op de *inhoud van het beleid* en effecten die betrekking hebben op het *verloop van het beleidsproces*. Daarnaast is er een onderscheid aangebracht tussen resultaten die langs *objectieve maatstaven* zijn vast te stellen en de *subjectieve beleving* van deze resultaten door burgers, bestuurders of beleidsmakers. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de verwachte resultaten van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl op deze dimensies.

	Objectief meetbare resultaten	Subjectieve (belevings)resultaten
Inhoudelijke resultaten	<ul style="list-style-type: none"> – Bruikbaarheid inbreng uit inspraak⁸ – Doorwerking inbreng in visies, nota's, plannen of besluiten 	<ul style="list-style-type: none"> – Tevredenheid bestuurders, beleidsmakers en professionals over inbreng en bijdrage deelnemers – Tevredenheid deelnemers over inhoud besluit
Procesmatige resultaten	<ul style="list-style-type: none"> – Betrokkenheid belanghebbenden – Draagvlak voor besluit of plan – Doorlooptijd beleidsproces⁹ – Besluitvormingskosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Tevredenheid bestuurders, beleidsmakers en professionals over verloop inspraakproces – Tevredenheid deelnemers over verloop inspraakproces

Tabel 3.1: verwachte resultaten van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl

3.4 De ontwikkeling van Inspraak Nieuwe Stijl

Het concept Inspraak Nieuwe Stijl is een dynamisch concept. Het is een werkwijze in beweging: huidige inzichten voor de organisatie van publieksparticipatie worden toegepast, er vindt evaluatie plaats op basis waarvan de werkwijze kan worden aangepast. In de voorbeeldprojecten Inspraak Nieuwe Stijl is het met name de rol van de consultatieadviseurs van het Inspraakpunt om deze 'lerende praktijk' te ondersteunen. Dit blijkt overigens geen sinecure: het vraagt nogal wat van bestuurders, beleidsmakers, communicatieadviseurs én van deelnemers om Inspraak Nieuwe Stijl ook werkelijk toe te passen (zie hoofdstuk 6).

Kernelement van Inspraak Nieuwe Stijl is dan ook professionalisering. Professionalisering duidt op het ontwikkelen van zowel expertise als experts. Het gaat om (ervarings)kennis en mensen. Wezenlijk voor professionalisering is groei aan kennis en

⁸ Het realiseren van bruikbare inbreng wordt ook wel inhoudelijke verrijking genoemd. Zie bijvoorbeeld Edelenbos, J., *Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces*, in: *Bestuurskunde*, 10, 2001: p. 349 – 356.

⁹ Het versnellen van beleidsprocessen is in het bijzonder actueel. Zie Advies Commissie *Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (commissie Elverding)*, *Sneller en beter*, Den Haag, 2008.

ervaring: professionals ontwikkelen zich steeds verder en bouwen voort op gemeenschappelijke expertise.

In het algemeen gesproken – dus nog los van *Inspraak Nieuwe Stijl* – kan professionalisering van publieksparticipatie zich langs drie ambities ontwikkelen:¹⁰

(1) Professionele vormgeving van publieksparticipatie als afzonderlijk proces

Publieksparticipatie is in deze situatie een afzonderlijk proces in aanvulling op het reguliere politiek-bestuurlijke proces. De participatie komt er letterlijk bij. Het procesplan van de publieksparticipatie is een afzonderlijk plan. Nadruk ligt op externe communicatie en op het vinden van een passende werkvorm. De inzet van participatie is algemeen: meedenken en meepraten over een breed thema.

Het bestuurlijk commitment heeft vooral betrekking op het steunen van de publieksparticipatie en het ter beschikking stellen van middelen voor de publieksparticipatie. Voor zover bestuurders en politici op participatiebijeenkomsten aanwezig zijn, hebben ze een weinig actieve rol. Verwachtingenmanagement richting burgers houdt in dat er een voorbehoud wordt gemaakt ten aanzien van de doorwerking van de uitkomsten van publieksparticipatie in het politiek-bestuurlijke proces.

(2) Professionele vormgeving van publieksparticipatie als onderdeel van het bestuurlijke proces

Publieksparticipatie is in deze situatie geïntegreerd in het bestuurlijke proces. Er is een procesplan voor het gehele bestuurlijke proces en participatie maakt daar onderdeel van uit. In dit plan is precies omschreven wat de mogelijke meerwaarde van participatie voor het bestuurlijke proces is. De inzet van participatie en de gekozen aanpak zijn precies afgestemd op de meerwaarde die bestuurlijk als wenselijk wordt gezien. Dit kan een gerichte vraag zijn aan burgers ten behoeve van inhoudelijke verrijking, maar ook het kennismaken van mogelijke bezwaren van partijen die (vooralsnog) afwijzend staan tegenover bestuurlijke ideeën of initiatieven.

Het bestuurlijk commitment komt naast steun voor het participatieproces ook tot uitdrukking in een actieve rol van bestuurders in participatiebijeenkomsten, waarbij persoonlijk de interactie aangaan. Bestuurlijk commitment strekt zich ook uit tot het borgen van een zorgvuldig proces door:

- het ter beschikking stellen van middelen om plannen en mogelijke uitkomsten van het proces ook werkelijk te realiseren; en
- het stellen van heldere randvoorwaarden die aansluiten bij de reële beleidsruimte in de gegeven bestuurlijke situatie.

¹⁰ Vergelijk NICIS/ Partners+Pröpper, *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*, in opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma, Vught, 2006.

Verwachtingenmanagement richting burgers houdt in dat er een voorbehoud wordt gemaakt ten aanzien van de doorwerking van de uitkomsten van publieksparticipatie in het politiek-bestuurlijke proces.

(3) Professionele vormgeving van publieksparticipatie als onderdeel van het politiek-bestuurlijke proces

Publieksparticipatie maakt in deze situatie niet alleen deel uit van het bestuurlijke proces, maar ook van het politieke proces. Bestuurlijk commitment over beleidsruimte en financiële middelen om plannen en mogelijke uitkomsten te realiseren, zijn in een vroeg stadium ‘verzekerd’ door politieke besluitvorming hierover. Publieksparticipatie heeft een plaats in een procesaanpak die zowel het bestuurlijke als het politieke traject bestrijkt. In deze procesaanpak is helder wie op dat moment ‘aan zet’ is, het bestuur of de volksvertegenwoordiging, en welke betekenis burgerparticipatie heeft. Dit kan zijn het bijdragen aan de totstandkoming van een bestuurlijk standpunt, maar ook het bijdragen aan politieke besluitvorming. Verwachtingenmanagement richting burgers houdt in dat de inhoudelijke inzet van het proces helder is en dat er duidelijkheid bestaat over de beleidsruimte en de randvoorwaarden op basis van een politiek mandaat richting bestuur.

In het concept *Inspraak Nieuwe Stijl* komen deze ambities niet expliciet aan de orde. Dit neemt niet weg dat het concept *Inspraak Nieuwe Stijl* in het licht van deze ambities kan worden geïnterpreteerd. Professionalisering van werkvormen en concrete participatie én de inbedding van deze participatie in het bestuurlijke proces zijn ambities die in het onderzoek van belang blijken te zijn voor succesvolle publieksparticipatie. Gedurende het verloop van de voorbeeldprojecten *Inspraak Nieuwe Stijl* blijkt ook de betekenis van de derde ambitie: succesvolle publieksparticipatie hangt er óók vanaf of deze is afgestemd op het politieke proces (zie paragraaf 5.1). In de doorontwikkeling van *Inspraak Nieuwe Stijl* kan ook deze derde ambitie een rol krijgen. Dit illustreert het dynamische karakter van het concept *Inspraak Nieuwe Stijl*.

Professionalisering kan betrekking hebben op projectleiders en op bestuurders – diegenen voor wie bestuurlijke processen tot hun dagelijks werk behoren. Ook burgers en hun organisaties, alsmede politici kunnen zich in zekere zin professioneel ontwikkelen: ze leren welke rol en welk samenspel past in een bestuurlijk proces. Zo geeft de Werkgroep *Inspraak* aan dat je eisen mag stellen aan deelnemers, bijvoorbeeld aan hun voorbereiding of bijdrage aan het proces.

4 **Inspraak Nieuwe Stijl: toepassing in de praktijk**

In welke mate en op welke wijze wordt Inspraak Nieuwe Stijl in de praktijk toegepast?

Om Inspraak Nieuwe Stijl in de praktijk te onderzoeken, kan zowel worden gekeken naar de afzonderlijke kenmerken, als de integrale toepassing van deze kenmerken (INS als geheel).

De monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten hebben zich gericht op een fragment van die projecten. Hierdoor kunnen op basis van de monitoring en evaluatie geen uitspraken worden gedaan over de integrale toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl. Op basis van de monitoring en evaluatie kunnen geen uitspraken worden gedaan over het eerste kenmerk van Inspraak Nieuwe Stijl: de aansluiting tussen consultatie en belangentoets.

Wat betreft het tweede kenmerk van Inspraak Nieuwe Stijl – professionaliteit – laten de voorbeeldprojecten een wisselend beeld zien. Sommige voorbeeldprojecten geven in (zeer) ruime mate blijk van een professionele aanpak, andere voorbeeldprojecten deels of in beperkte mate. In vier van de zeven voorbeeldprojecten is in (zeer) ruime mate sprake van zicht op de omgeving (basiskenmerken) en van methodisch werken. In twee van de zeven voorbeeldprojecten is sprake van (zeer) adequate communicatie; in de overige vijf projecten is de communicatie deels of in (zeer) beperkte mate adequaat.

Ook de projecten in de kwantitatieve analyse vertonen in meer of mindere mate kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl. Zo laat bijna de helft van deze in het verleden afgeronde projecten al een zekere mate van professionele aanpak zien. Deze professionaliteit komt vooral tot uiting in professioneel ingerichte consultatie, die losstaat van de bestuurlijke besluitvorming. In 27% van de gevallen was sprake van een goede aansluiting tussen consultatie en de finale belangentoets. Van een integrale toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl (INS als geheel) was in 34% van de gevallen sprake.

4.1 Toepassing in de voorbeeldprojecten

Fragment van het proces

Zeven voorbeeldprojecten zijn van het voorjaar 2007 tot voorjaar 2008 gemonitord en geëvalueerd. Voor het merendeel van deze projecten geldt dat de totale doorlooptijd naar verwachting ongeveer tien jaar bedraagt.¹¹ Omdat voor de meeste voorbeeldprojecten geldt dat de monitoring en evaluatie zich richten op een fragment van het proces, hebben de resultaten betrekking op een tussenstap in het totale proces: het opstellen van een procesontwerp, een startnotitie of een structuurvisie.¹²

Inspraakinstrumenten

In de voorbeeldprojecten zijn diverse inspraakinstrumenten ingezet. In alle projecten worden groepsbijeenkomsten ingezet, gericht op alle belangstellende en belanghebbende burgers (inloopbijeenkomst, bewonersavond, informatiebijeenkomst etc.) of gericht op een specifiek geselecteerde of uitgenodigde groep burgers (meedenksessie, burgerpanel, focusgroep, klankbordgroep, ontwerpatelier). Individuele belanghebbenden worden benaderd via bijvoorbeeld 'keukentafelgesprekken' (N18 Varsseveld-Enschede) of via een 'open oproep voor ideeën via internet' (Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020). Tabel 4.1 geeft een overzicht van het fragment, de inzet van het proces en de toegepaste inspraakinstrumenten voor de zeven voorbeeldprojecten.

¹¹ Het totale proces van besluitvorming over infrastructurele projecten duurt doorgaans lang. Uit het rapport van de *Commissie versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten* (2008, p. 6), blijkt dat – afhankelijk van de doorlopen procedures – de totale doorlooptijd van de besluitvorming circa 11 jaar bedraagt.

¹² In het zesde voorbeeldproject, het Programma Ontmoetingen, heeft het fragment geen betrekking op het uitwerken van alternatieven, maar op de fase van nut en noodzaak.

Voorbeeldproject	Fragment	Inzet van het proces van beleid en inspraak	Inspraakinstrumenten
Aanwijzen Zwemlocaties	Consultatie over oplossingsrichtingen.	Opstellen procesontwerp voor aanwijzen en afvoeren van zwemlocaties volgens Europese zwemwaterrichtlijn. Vraag aan deelnemers is of zij behoefte hebben aan inspraak over zwemmen in buitenwateren, op welke onderwerpen, op welke momenten en op welke wijze.	Focusgroepen en consultatiebijeenkomst met belangengroepen.
Locatie Valkenburg	Consultatie over oplossingsrichtingen.	Opstellen Integrale Structuurvisie voor herontwikkeling voormalige vliegbasis Valkenburg. Vraag aan deelnemers is welke voorkeuren zij hebben voor onder andere het aantal te bouwen woningen, de groenvoorzieningen in de wijk en de inrichting van twee groene buffers.	Inloopbijeenkomsten, extra schriftelijke inspraak.
N18 Varsseveld – Enschede	Consultatie over oplossingsrichtingen.	Vaststellen en uitwerken van alternatieven voor de opwaardering van het tracé N18 Varsseveld-Enschede met als doel de leefbaarheids- en veiligheidsproblemen op te lossen. Vraag aan deelnemers is welke voorkeuren zij hebben over alternatieve vormgeving van het tracé (aantal op- en afritten, locaties van viaducten en kruisingen etc.).	Ontwerpateliers, informele informatiebijeenkomsten gevolgd door hoorzittingen, keukentafelgesprekken, werkateliers.
Ontpoldering Noordwaard	Consultatie over oplossingsrichtingen.	Completeren van de startnotitie MER: inventariseren alternatieven, consequenties en afwegingscriteria voor de ontpoldering van de Noordwaard. Vraag aan deelnemers is welke voorkeuren zij hebben voor alternatieve inrichtingsmogelijkheden voor de ontpolderde Noordwaard (onder andere ruimtelijke structuur van de polders en mogelijkheden voor recreatie).	Bewonersavonden, inloopmiddagen en huiskamergesprekken, reguliere inspraak, werkateliers, enquête en ontwerpessie met klankbordgroep.
Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020	Consultatie over knelpunten en oplossingsrichtingen.	Completeren van aanvullende verkenningen van ‘pakketstudies’ voor de verbetering van de bereikbaarheid regio Utrecht in 2020. Vraag aan deelnemers is welke bereikbaarheidsknelpunten en mogelijkheden en kansen zij zien voor het verbeteren van de bereikbaarheid en hoe zij aankijken tegen de knelpunten en het kader waarmee het bestuur de bereikbaarheidsknelpunten beoordeelt.	Open oproep voor ideeën via internet, burgerpanel.
Programma Ontmoetingen	Consultatie over nut en noodzaak.	Verkennen van maatschappelijke vraagstukken van het ministerie van LNV (geclusterd in thema’s als: klimaat, energie, landschap etc.) met als doel het legitimeren van beleidskeuzes. Vraag aan deelnemers is welke bijdrage het ministerie van LNV kan leveren aan het thema.	Open gesprekken met groepen maatschappelijke actoren.
ViA15: bereikbaarheid regio Arnhem-Nijmegen	Consultatie over oplossingsrichtingen.	Completeren van de startnotitie MER: inventariseren alternatieven, consequenties en afwegingscriteria voor het oplossen van het bereikbaarheidsprobleem Arnhem-Nijmegen. Vraag aan deelnemers is welke voorkeuren zij hebben ten aanzien van de alternatieven die een bijdrage leveren aan de oplossing van het mobiliteitsprobleem.	Meedenksessie, terugkoppelbijeenkomst, consultatiebijeenkomsten, rondetafelgesprek.

Tabel 4.1: overzicht van de voorbeeldprojecten naar fragment, de inzet en de ingezette inspraakinstrumenten

Algemeen beeld van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de mate waarin Inspraak Nieuwe Stijl is toegepast in de zeven voorbeeldprojecten.¹³ De toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl is vastgesteld aan de hand van de twee hoofdkenmerken (aansluiting consultatie – finale belangentoets en professionele aanpak) en de drie kenmerken die gezamenlijk leiden tot een professionele aanpak: zicht op de basiscondities, methodisch werken en adequate communicatie (zie figuur 3.1).

Voorbeeld-project	Conform INS als geheel ¹⁴	1 Aansluiting consultatie - belangentoets	2 Professionaliteit	2.1 Zicht op basiscondities	2.2 Methodisch werken	2.3 Adequate communicatie
Aanwijzen Zwemlocaties	ruime mate ¹⁵	n.v.t.: alleen consultatie	ruime mate	deels	zeer ruime mate	deels
Locatie Valkenburg	n.v.t.: buiten fragment	n.v.t.: buiten fragment	ruime mate	ruime mate	ruime mate	ruime mate
N18 Varsseveld – Enschede	n.v.t.: buiten fragment	n.v.t.: buiten fragment	deels	ruime mate	bepaalde mate	deels
Ontpoldering Noordwaard	n.v.t.: buiten fragment	n.v.t.: buiten fragment	deels	deels	deels	bepaalde mate
Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020	n.v.t.: buiten fragment	n.v.t.: buiten fragment	ruime mate	ruime mate	ruime mate	deels
Programma Ontmoetingen	zeer ruime mate	n.v.t.: alleen consultatie	zeer ruime mate	zeer ruime mate	zeer ruime mate	zeer ruime mate
ViA15: bereikbaarheid regio Arnhem-Nijmegen	n.v.t.: buiten fragment	n.v.t. buiten fragment	deels	deels	bepaalde mate/deels	deels

Tabel 4.2: de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl in de zeven voorbeeldprojecten

¹³ De typering van de voorbeeldprojecten op een schaal van ‘in zeer beperkte mate – in beperkte mate – deels – in ruime mate – in zeer ruime mate’ is te herleiden tot de voorstudie die per voorbeeldproject is opgesteld. Daarin zijn per kenmerk van Inspraak Nieuwe Stijl de bevinding en onderliggende argumenten opgenomen. Zie de aparte bundel Voorstudies.

¹⁴ Van ‘INS als geheel’ kan alleen sprake zijn indien er wordt voldaan aan beide hoofdkenmerken: aansluiting consultatie – belangentoets én professionaliteit.

¹⁵ De impact van de consequenties van de besluitvorming is in dit voorbeeldproject beperkt (type II situatie). Het feit dat alleen consultatie heeft plaatsgevonden is in dit geval conform het advies van de Werkgroep Inspraak (conform INS als geheel). Dit geldt ook voor het Programma Ontmoetingen.

Aansluiting consultatie – finale belangentoets (kenmerk 1)

Omdat de monitoring en evaluatie zich richten op een fragment van de voorbeeldprojecten, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de aansluiting tussen consultatie en finale belangentoets. De fase van de finale belangentoets valt buiten de onderzochte fragmenten van de projecten.

Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven.

- Het fragment van de monitoring en evaluatie N18 Varsseveld – Enschede betreft het inventariseren en uitwerken van alternatieven voor verbeteringen in het tracé van de N18, waarbij het verkeers- en leefbaarheidsprobleem in de regio vermindert (2005 tot voorjaar 2008). Het uiteindelijke (tracé)besluit neemt de verantwoordelijke bestuurder in 2010.
- Het fragment van de monitoring en evaluatie van de Ontpoldering van de Noordwaard betreft het inventariseren van wenselijke alternatieven voor de inrichting van de nieuwe, ontpolderde Noordwaard, inclusief het door de deelnemers zelf opgestelde regioalternatief (grofweg van voorjaar 2006 tot en met najaar 2007). Het uiteindelijke besluit over de inrichting van de ontpolderde Noordwaard neemt de verantwoordelijke bestuurder eind 2009.
- Het fragment van de monitoring en evaluatie van ViA15 betreft het inventariseren van wenselijke alternatieven voor het oplossen van de mobiliteitsproblemen in de regio Arnhem-Nijmegen (grofweg van voorjaar 2007 tot voorjaar 2008). Het uiteindelijke (tracé)besluit neemt de verantwoordelijke bestuurder volgens de huidige planning medio 2012.

In twee voorbeeldprojecten is de aansluiting tussen de consultatie en de finale belangentoets überhaupt niet aan de orde. De voorbeeldprojecten Aanwijzen Zwemlocaties en het Programma Ontmoetingen zijn *type II situaties*. In deze situaties, met een onduidelijke impact of een impact die pas op de lange termijn zichtbaar wordt, volstaat consultatie in het kader van Inspraak Nieuwe Stijl (zie paragraaf 3.1).

Inspraak Nieuwe Stijl als geheel

Aangezien het voor geen enkel voorbeeldproject mogelijk is uitspraken te doen over de aansluiting tussen de consultatie en de finale belangentoets – één van de twee hoofdkenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl – beperkt dit ook de mogelijkheden om uitspraken te doen over de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl als geheel. Voor de projecten Aanwijzen Zwemlocaties en Programma Ontmoetingen is de score 'INS als geheel' gelijk aan de score op hoofdkenmerk 2, professionaliteit. Het resterende deel van deze paragraaf beschrijft dit tweede hoofdkenmerk, professionaliteit, voor alle voorbeeldprojecten.

4.1.1 Aanwijzen Zwemlocaties

Situatieschets

In 2006 is een nieuwe Europese zwemwaternrichtlijn van kracht geworden. Volgens deze richtlijn moet de overheid ieder jaar vaststellen welke zwemlocaties veilig en niet vervuild zijn. De richtlijn stelt dat het publiek meer informatie dient te krijgen en moedigt de actieve betrokkenheid van burgers bij het aanwijzen van de zwemlocaties aan. Voor de implementatie van de richtlijn in ons land is een projectgroep opgericht, met als opdrachtgever het LBOW (Landelijk Bestuurlijk Overleg Water). Om vorm te geven aan de eis dat stelt dat het publiek betrokken dient te worden bij het aanwijzen van zwemlocaties, wil de projectgroep een procesontwerp opstellen voor publieksparticipatie. Belangrijk is dat dit procesontwerp aansluit bij de wensen en verwachtingen van het publiek: waarbij, hoe en wanneer willen zij betrokken worden? Om antwoord te krijgen op deze vragen, organiseert de projectgroep in 2007 consultatie over het procesontwerp via focusgroepen.

Basiscondities

Op voorhand is de impact van het project niet duidelijk. De projectorganisatie wil juist via de consultatie over het procesontwerp zicht krijgen op de voorkeuren van burgers en belangenorganisaties. Pas daarna komen beleidsconsequenties in beeld. De beleidsruimte is groot: de Europese richtlijn geeft alleen aan dát burgers bij het aanwijzen van zwemlocaties betrokken dienen te worden, h^oe dat vorm moet krijgen is aan de nationale overheid. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij meerdere partijen, verenigd in het LBOW (Landelijk Bestuurlijk Overleg Water). Het bestuurlijk commitment bij deze partij is onhelder. Het is niet duidelijk of zij voorstander is van de wijze waarop de projectorganisatie burgers wil betrekken bij het opstellen van het procesontwerp.

Inspraak Nieuwe Stijl

Inzet van de consultatie: vragen tijdens de focusgroepen:

- Welke eisen stelt u aan een zwemlocatie (betreft kwaliteit, faciliteiten en controle)?
- Hoe wilt u geïnformeerd worden over zwemlocaties (kennisgeving in lokale krant, via belangenorganisatie, via gemeente etc.)?
- Wilt u meepraten over welke locaties officiële zwemlocaties worden (hoe gedetailleerd, in welke setting, eenmalig/ langdurig etc.)?¹⁶

In dit voorbeeldproject is de consultatie ingericht via vier focusgroepen. Burgers die regelmatig in buitenwater zwemmen kregen verschillende vragen voorgelegd. Daarbij is steeds meer toegewerkt naar vragen over de inspraakbehoeften van burgers bij het aanwijzen en afvoeren van zwemlocaties (zie kader). De

keuze voor de focusgroepen en de opzet van de bijeenkomsten geven in ruime mate blijk van een **professionele aanpak** conform de uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl.

- 1 De projectorganisatie had deels **zicht op de basiscondities**. Vooraf was er geen zicht op het bestuurlijk commitment. Ook ontbrak een volledig overzicht van de actoren en hun belangen.

¹⁶ Bureau PQR, VROM Zwemwater, een kwalitatief onderzoek, juli 2007, p. 36 – 38.

- 2 Er is in zeer ruime mate sprake van **methodisch werken**. De projectgroep maakt vooraf een procesplan voor de consultatie over het opstellen van het procesontwerp. Het procesplan expliciteert een belangrijke basisconditie: de beleidsruimte (waarover het publiek kan meepraten). In het procesplan is tevens aandacht voor de basiscondities waarover nog geen helderheid bestaat: is er bestuurlijk commitment vanuit het LBOW voor de wijze waarop de projectgroep de consultatie over het procesontwerp wil inrichten? Door de afstand tussen de projectorganisatie en het LBOW, onderneemt de projectorganisatie geen pogingen om alsnog zicht te krijgen op de positie van de verantwoordelijke bestuurders. Leden van het LBOW worden bijvoorbeeld niet uitgenodigd om bij de focusgroepen aanwezig te zijn. De uitkomsten van de consultatie worden daarom gebruikt om bestuurlijke steun te creëren voor het procesontwerp. Er is sprake van maatwerk met betrekking tot de keuze van de consultatievorm. Drie werkvormen worden beargumenteerd gewogen. De keuze voor focusgroepen, met als doel zicht krijgen op de opvattingen van burgers en niet op beïnvloeding, sluit aan bij de basiscondities. De focusgroepen voeren deskundig werk uit, met behulp van externe ondersteuning. De projectorganisatie en de externe ondersteuners evalueren gezamenlijk de focusgroepen en trekken daar lering uit. Er is derhalve sprake van expertise.
- 3 De **communicatie** is beperkt adequaat, in de zin dat er voor en na de focusgroepen geen communicatie heeft plaatsgevonden met de deelnemers. De deelnemers aan de focusgroepen hebben geen terugkoppeling gekregen over wat er gebeurt met hun inbreng. Er zijn echter vooraf ook geen toezeggingen richting de deelnemers van de focusgroepen gedaan, waardoor het uitblijven van verantwoording geen afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de projectorganisatie als gesprekspartner. De communicatie rond de focusgroepen zelf (uitnodiging vooraf, toelichting op doel van de bijeenkomst e.d.) was helder.

4.1.2 Locatie Valkenburg

Situatieschets

In de Nota Ruimte van het ministerie van VROM (2004) is vastgelegd dat het marinevliegveld Valkenburg wordt herontwikkeld tot een woonlocatie. Een stuurgroep met bestuurders van betrokken gemeenten, regionale partijen, provincie en het Rijk is samengesteld om de formele planprocedures te doorlopen. De verantwoordelijkheid voor de finale politieke besluitvorming ligt bij de gemeenten Katwijk en Wassenaar. Op basis van een programma van uitgangspunten werkt de stuurgroep in 2006 aan het opstellen van een Integrale Structuurvisie (ISV). Dit document beschrijft de hoofdlijnen van de planontwikkeling: keuzes rond de inrichting van de groene buffers in het gebied, infrastructuur, de inrichting van de openbare ruimte en de 'ruimteclaims' (bijvoorbeeld het aantal te bouwen woningen). Tijdens inloopbijeenkomsten worden belanghebbenden geïnformeerd over de mogelijke keuzes en kunnen zij hierover hun mening geven. De keuzes in de ISV zijn bovendien onderwerp van een extra schriftelijke inspraakronde.

Basiscondities

De impact van dit project is groot: de herontwikkeling van het voormalige vliegveld heeft ingrijpende gevolgen voor het landschap. De beleidsruimte beperkt zich tot het uitwerken van de oplossingsrichtingen (hoe wordt de nieuwe woonlocatie vormgegeven

qua ruimte, groen, infrastructuur etc.?). Vooraf is wel een aantal oplossingsrichtingen benoemd, zoals een voorkeur voor kwalitatief hoogwaardige woningenbouw. Deze keuzes staan nog niet vast en zijn ook nog niet uitgewerkt. Dát er een woonlocatie wordt ontwikkeld, is een gegeven. Het besluit staat niet meer ter discussie. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het gebied is verspreid over de lokale, regionale en Rijkspartijen. Tussen hen bestaan meningsverschillen over de te maken keuzes, bijvoorbeeld het aantal te bouwen woningen en de ruimte voor glas- en tuinbouw.

Inspraak Nieuwe Stijl

De consultatieactiviteiten zijn in dit voorbeeldproject beperkt. De projectorganisatie heeft één-op-één gesproken met maatschappelijke organisaties en belangengroeperingen en er zijn inloopbijeenkomsten georganiseerd. De projectorganisatie organiseert een extra inspraakmoment over de Integrale Structuur Visie (ISV). Wettelijk is dit moment in een dergelijke procedure niet vereist. Bij bouwprojecten vraagt de wet wél om het vervolg op de ISV vrij te geven voor inspraak: het 'Integraal Structuurplan' (ISP)¹⁷. De beperkte consultatieactiviteiten geven in ruime mate blijk van een **professionele aanpak**, conform de uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl.

- 1 De projectorganisatie heeft een uitgebreid procesplan opgesteld, waarin veel aandacht is voor het politiek-bestuurlijke krachtenveld, de betrokken partijen en de afbreukrisico's. De organisatie heeft daarmee **zicht op de basiscondities**.
- 2 Het genoemde procesplan vormt de basis voor **methodisch werken**. Het procesplan stelt dat communicatie in dit project meer nadruk krijgt dan consultatie. Deze keuze sluit aan bij de basiscondities (het beperkte bestuurlijk commitment). Er is dus sprake van maatwerk. Maatwerk uit zich ook in de pogingen van de projectorganisatie om bestuurlijk commitment te organiseren. Zo worden raadsleden van de gemeenten bijvoorbeeld uitgenodigd voor de inloopbijeenkomsten en wordt in de stuurgroep aandacht besteed aan de uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl. De projectorganisatie is zeer ervaren in het managen van complexe projecten. De kennis van participatief werken is echter bij aanvang redelijk beperkt, maar de expertise in het betrekken van burgers neemt toe naarmate het project vordert.
- 3 De **communicatie** is adequaat, in de zin dat burgers uitvoerig geïnformeerd worden over het doel (er komt een woonlocatie) en over de ontwikkeling van de plannen: heldere communicatie. De communicatie over de invloed van de insprekers is nog voor verbetering vatbaar: in diverse nieuwsbrieven komen uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl aan de orde, maar wat dit betekent voor de rol van burgers in het proces, komt onvoldoende terug in de communicatie. De projectorganisatie is een geloofwaardige gesprekspartner. Er wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van de consultatie en het verloop van het proces. Alle insprekers op de ISV hebben bijvoorbeeld een persoonlijke reactie gehad van de stuurgroep waarin wordt uitgelegd wat er gebeurt met de inspraakreactie. In de belangentoets over het ISP krijgen belanghebbenden tips voor het schrijven van een bruikbare inspraakreactie.

¹⁷ De ISV is een uitwerking op hoofdlijnen van het programma van uitgangspunten. De ISV benoemt de oplossingsrichtingen die vervolgens worden uitgewerkt in het ISP.

Daarnaast is de projectorganisatie toegankelijk en altijd bereid om vragen van belanghebbenden te beantwoorden.

De projectorganisatie helpt belanghebbenden bij het uitbrengen van een bruikbare inspraakreactie. Zo krijgen belanghebbenden de volgende tips voor een bruikbare inspraakreactie:¹⁸

- Vermeld altijd uw naam, adres, eventueel e-mailadres en telefoonnummer.
- Lever uw bijdrage op tijd in, namelijk uiterlijk op 26 juni aanstaande.
- Lees het ISP voor u uw bijdrage inlevert.
- Onderbouw uw mening met argumenten.
- Ga in op zaken die nog niet eerder zijn vastgelegd en die dus nog feitelijk kunnen veranderen. Zo is bijvoorbeeld al onherroepelijk in de Nota Ruimte (2004) vastgelegd dat er gebouwd wordt op de locatie Valkenburg (onder voorwaarden, zoals het feit dat de infrastructuur er moet zijn voor de eerste woningen worden opgeleverd). Het heeft daarom geen zin meer om aan te geven dat u tegen woningbouw bent.
- Aangeven wat u sterke punten in het plan vindt mag ook!
- Vindt u bepaalde zaken niet duidelijk en heeft u behoefte aan meer uitleg voor u uw bijdrage inlevert, neem dan contact op met het projectbureau, telefoonnummer.

4.1.3 N18 Varsseveld – Enschede *Situatieschets*

De N18 is een zogenaamde ‘stroomweg’ tussen Enschede en Varsseveld. De weg geeft bij de aanvangssituatie van het project problemen wat betreft verkeersveiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid. De startnotitie in maart 2005 bevat drie alternatieven voor het huidige tracé (omleiding of nieuwe trajecten). In de loop van 2007 begint de planprocedure vertraging op te lopen door verschillen in inzicht tussen het rijk en de regionale partijen over het ambitieniveau van de N18 en het type weg dat daarbij past. Eerder gemaakte afspraken over de financiële bijdrage van regionale convenantpartners (onder andere de provincies Gelderland en Overijssel) komen daarmee op losse schroeven te staan. Dit geldt ook voor de wijze waarop inspraakreacties op de startnotitie en inbreng uit diverse consultatiebijeenkomsten in het proces worden meegenomen. Bij afronding van de monitoring en evaluatie zijn de onderhandelingen tussen regionale convenantpartners en Rijkswaterstaat en het ministerie van VenW nog gaande. In juni 2008 verwacht de projectorganisatie nog altijd dat de trajectnota/ MER in de loop van 2008 ter inzage kan worden gelegd.

Basiscondities

De aanleg van een nieuwe N18 via een omleiding of een geheel nieuw tracé heeft ingrijpende consequenties voor de fysieke leefomgeving en raakt de belangen van een groot aantal omwonenden en gebruikers van de weg. De impact is daarmee groot. De nut en noodzaak van een nieuwe N18 stond bij geen van de inspraakmomenten ter discussie. Op grond van een probleemanalyse was het hoofddoel van de nieuwe N18 het verbeteren van de verkeersveiligheid en de leefbaarheid. Subdoel was het verbeteren van de

¹⁸ Nieuwsbrief Locatie Valkenburg, nr. 16, 6 juni 2008, p. 2.

bereikbaarheid en de economische ontwikkeling in het gebied. Er was in beginsel dus alleen beleidsruimte in de uitwerking van oplossingsrichtingen. Gaandeweg het proces blijkt echter dat het uitwerken van oplossingsrichtingen en de nut- en noodzaakdiscussie voortdurend door elkaar heen lopen. Betrokken provinciale en Rijksbestuurders hebben andere ideeën over het type oplossing dat nodig is om de doelen te bereiken. Het bestuurlijk commitment is beperkt. Bij aanvang van het proces in 2005 was er in beginsel commitment voor het toepassen van consultatie en inspraak. Door de bestuurlijke meningsverschillen is in 2007 en 2008 het betrekken van burgers op de achtergrond geraakt.

Uit de startnotitie N18 Varsseveld-Enschede: nut en noodzaak niet ter discussie

“Uit voorgaande kan worden afgeleid dat, om de geschetste problemen op het gebied van verkeersveiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid zodanig te verbeteren dat voldaan wordt aan de beleidsdoelstellingen, maatregelen nodig zijn om het autoverkeer anders af te wikkelen door middel van een aanpassing van de N18.”¹⁹

“Het nul-alternatief betreft de situatie in 2020 als de N18 niet aangepast of omgeleid wordt. Het is wettelijk verplicht het nul-alternatief te onderzoeken. Simpel gezegd is dat een onderzoek naar de milieugevolgen wanneer geen nieuwe infrastructuur zou worden aangelegd. Het nul-alternatief is dus geen realistisch alternatief. Het nul-alternatief is uitsluitend bedoeld als referentie.”²⁰

Inspraak Nieuwe Stijl

De consultatieactiviteiten in dit voorbeeldproject – ontwerpateliers, informele informatiebijeenkomsten gevolgd door hoorzittingen en keukentafelgesprekken – vonden alle plaats in de periode dat bestuurders nog op één lijn leken te zitten over het doel van het project en de financiering van de oplossing. Ook als de bestuurlijke onduidelijkheid toeneemt en de standpunten gaan schuiven, leidt dit niet tot nieuwe of anders (in)gerichte consultatieactiviteiten. De wijze waarop consultatie en inspraak over de tijd zijn opgepakt, geeft aan dat er deels sprake is van een **professionele aanpak**, conform de uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl.

- 1 De projectorganisatie heeft in het plan van aanpak van de startnotitie een goede situatieschets opgenomen. Er is aandacht voor risicobeheersing. De organisatie heeft daarmee **zicht op de basiscondities**.
- 2 Het genoemde procesplan vormt echter slechts beperkt een basis voor **methodisch werken**. Er is geen duidelijk plan voor de inrichting van consultatie en inspraak. Er is in beperkte mate sprake van maatwerk. Met het organiseren van ontwerpateliers, informatieavonden en keukentafelgesprekken probeert de projectorganisatie tegemoet te komen aan de participatiebehoefte van belanghebbenden en belangstellenden. Echter, toen het proces op bestuurlijk niveau onhelder werd en vertraging opliep, is de communicatie naar deelnemers en belangstellenden stil komen te liggen (geen maatwerk). Er is deels sprake van expertise. De

¹⁹ Startnotitie N18 Varsseveld – Enschede, Rijkswaterstaat ON, maart 2005, p. 19.

²⁰ Startnotitie N18 Varsseveld – Enschede, Rijkswaterstaat ON, maart 2005, p. 21.

- projectorganisatie zet op de situatie toegesneden participatieve werkvormen in, maar evalueert deze niet.
- 3 De **communicatie** is deels adequaat. Bij aanvang van het traject was heldere en volledige inhoudelijke informatie voorhanden. Aanvankelijk is ook duidelijk wat van deelnemers wordt verwacht en op welke wijze hun inbreng meegenomen wordt. Als het bestuurlijk proces in een impasse raakt vanaf de winter 2006 – 2007, ontstaan er langdurige radiostiltes. Er wordt beperkt gecommuniceerd over de voortgang, wat ten koste gaat van de geloofwaardigheid van het bestuur en de projectorganisatie.

4.1.4 Ontpoldering Noordwaard

Situatieschets

De dreigende overstromingen van 1993 en 1995 hebben laten zien dat de bescherming van het rivierengebied tegen water voortdurend aandacht vraagt. Onder de naam 'Ruimte voor de Rivier' worden vanaf 2000 niet alleen dijken verhoogd, maar ook projecten uitgevoerd die meer ruimte bieden voor (water)afvoer. De ontpoldering van het landbouwgebied de Noordwaard is één van de 40 maatregelen uit de planologische kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier'. In 2005 wordt in nauw overleg met bewoners en agrariërs uit de polder en belangenorganisaties een planstudie voor de ontpoldering uitgevoerd. Vervolgens worden vanaf 2006 de alternatieven voor de nieuwe inrichting van de polder uitgewerkt. De alternatieven richten zich op keuzes in de ruimtelijke structuur en inrichting van de polders (bijvoorbeeld: hoge of lage kade polders, vergraven van het doorstroomgebied (veel grondverzet), of huidige maaiveldligging als uitgangspunt), maar ook op keuzes rond de mogelijkheden voor recreatie in het nieuwe gebied. Enerzijds wordt hiervoor een formeel proces doorlopen: de reguliere inspraak op de startnotitie MER. Anderzijds werkt de regio met behulp van het projectbureau aan een 'eigen' alternatief: de ontwerpvisie. Uiteindelijk leiden het formele en het informele proces tot een definitief bestuurlijk besluit, op basis waarvan de uitvoering kan worden voorbereid.

Basiscondities

De ontpoldering van de Noordwaard heeft grote consequenties voor de woonomgeving en de gebruiksmogelijkheden van het landschap. De circa 75 gezinnen in het gebied, bewoners en agrariërs, hebben daarmee direct belang bij de uitkomsten van het proces. De impact is groot. Er is geen beleidsruimte wat betreft de nut en noodzaak van het project. Probleemdefinitie en doelstelling van het project zijn vastgelegd in de planologische kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier'. Dat de Noordwaard meer water moet opvangen in tijden van hoog water staat vast. Wel is er ruimte in de inrichting van het nieuwe gebied: beleidsruimte in het bedenken en uitwerken van alternatieven voor de inrichting van het gebied. Daar ligt dan ook de focus in de consultatieactiviteiten. Het bevoegd gezag ligt bij de staatssecretaris van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De mate van steun vanuit deze bestuurlijke actor voor consultatie over het uitwerken van alternatieven was lange tijd onhelder. Regionale bestuurders (provincie, gemeenten en waterschap) onderschrijven de wijze waarop de consultatie is ingericht.

Inspraak Nieuwe Stijl

De monitoring en evaluatie van het voorbeeldproject Ontpoldering Noordwaard laten in de tijd een verschuiving zien in de mate waarin Inspraak Nieuwe Stijl wordt toegepast. In de fase tot en met eind 2006/ begin 2007 is onhelder in hoeverre de verantwoordelijk bestuurder het consultatieproces steunt. De status van het regioalternatief waar bewoners en belangengroeperingen aan hebben gewerkt, is niet duidelijk. In deze fase speelt ook de eerdere toezegging, dat de mogelijkheid aan alle bewoners wordt geboden om in de Noordwaard te blijven wonen, een belangrijke rol. In de fase daarna, vanaf voorjaar/ zomer 2007, wordt voor bewoners en agrariërs helder dat een deel van hen zal moeten vertrekken. De wijze waarop in beide fasen invulling is gegeven aan Inspraak Nieuwe Stijl verschilt. Er is deels sprake van een **professionele aanpak**.

- 1 De projectorganisatie heeft deels **zicht op de basiscondities**. Er is vooraf een situatieschets gemaakt waarin de impact en de beleidsruimte zijn omschreven. Bestuurlijk commitment blijft echter in de eerste fase onhelder.
- 2 Er is deels sprake van **methodisch werken**. De projectorganisatie heeft vooraf een procesplan gemaakt waarin de verschillende stappen worden beschreven, maar heeft daarin weinig aandacht voor de vormgeving van het consultatieproces. Maatwerk komt tot uitdrukking in het feit dat de projectorganisatie rekening houdt met de beleidsruimte en impact. Het maatwerk is echter beperkt, aangezien de projectorganisatie onvoldoende rekening houdt met de onhelderheid over het bestuurlijk commitment. In de fase vanaf voorjaar/ zomer 2007 onderneemt de projectorganisatie succesvolle pogingen om hier helderheid over te krijgen. Er is – in beide fasen – sprake van weinig (bewuste) expertise in participatief werken. Verschillende consultatievormen worden niet tegen elkaar afgewogen. De projectorganisatie heeft weinig aandacht voor evaluatie en het vastleggen van leermomenten.
- 3 De **communicatie** is beperkt adequaat. Beide fasen worden gekenmerkt door intensieve en begrijpelijke communicatie, maar de invloed van de deelnemers blijft lange tijd onhelder. In de eerste fase zijn toezeggingen gedaan aan bewoners waarvan later blijkt dat deze niet volledig waargemaakt kunnen worden. Dit tast de geloofwaardigheid van de projectorganisatie en het bestuur aan.

De mate waarin verantwoording wordt afgelegd verschilt per fase. In de eerste fase is de verantwoording beperkt en van bestuurlijke zijde zelfs geheel afwezig. In de tweede fase verbetert de verantwoording en de terugkoppeling over de inhoud en het vervolg van het proces.

Uit een enquête onder bewoners van de Noordwaard (oktober 2006):

“Respondenten geven aan dat veel vragen onbeantwoord blijven en dat ze behoefte hebben aan meer terugkoppeling over gemaakte keuzes.”²¹

²¹ Uitkomsten Consultatie Ontwerpvisie Ontpoldering Noordwaard, oktober 2006, p. 8.

4.1.5 Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020

Situatieschets

De Randstad dreigt dicht te slibben en economisch op achterstand te raken ten opzichte van andere Europese economische centra. Utrecht is hierin de ‘draaischijf’ van Nederland: bereikbaarheids- en leefbaarheidsproblemen in Utrecht zijn sterk bepalend voor de bereikbaarheid en leefbaarheid in de rest van de Randstad. De omvang van de problematiek en de daarmee gepaard gaande investeringen vragen dat maatregelen in onderlinge samenhang en gezamenlijk worden genomen. Tegen die achtergrond zijn in 2007 twee gebiedsgerichte ‘pakketstudies’ gestart. Het UVVB (Utrechts Verkeer en Vervoerberaad) met daarin de gemeenten Utrecht en Amersfoort, regionale partijen, de provincie Utrecht en Rijkspartijen, is bestuurlijk opdrachtgever. De projectorganisatie werkte in 2007 aan het uitvoeren van aanvullende verkenningen. Burgers kunnen via internet meedenken over de onderling samenhangende maatregelen (‘maatregelenpakketten’) die de bereikbaarheid en leefbaarheid van de regio Midden-Nederland ook na 2020 garanderen. Daarnaast is er een burgerpanel ingericht dat eveneens bevestigd wordt op knelpunten en kansen rond bereikbaarheid. De burgers in het burgerpanel kunnen zich ook uitspreken over het evaluatiekader van het UVVB voor de huidige bereikbaarheidsknelpunten in de regio..

Basiscondities

De impact van dit voorbeeldproject is groot: de integrale maatregelenpakketten die uit de pakketstudies voortkomen, leiden tot aanpassingen aan het hoofd- en onderliggende wegennet, spoorlijnen en fietspaden en hebben daarmee consequenties voor de fysieke leefomgeving. Dát er maatregelen moeten worden genomen om de bereikbaarheid van Utrecht ook in de toekomst te garanderen, staat niet ter discussie. Hóe dit vorm kan krijgen is onderwerp van gesprek. Er is dus sprake van beleidsruimte in het benoemen en uitwerken van de oplossingsrichtingen. Het UVVB, de bestuurlijk opdrachtgever van de pakketstudies, bestaat uit vele bestuurlijke actoren en heeft geen beslissingsbevoegdheid. Binnen het UVVB bestaan er verschillen in opvatting over de precieze meerwaarde van consultatie. Er is geen sprake van een eensgezinde visie op de plaats en het gewicht van de consultatie in het besluitvormingsproces. UVVB-bestuurders zijn wel zichtbaar betrokken bij de oproep voor ideeën via internet en het burgerpanel.

Inspraak Nieuwe Stijl

In het voorbeeldproject Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020 is deels invulling gegeven aan Inspraak Nieuwe Stijl, en deels (nog) niet. De aanpak, de inzet van expertise en de wijze waarop is gecommuniceerd is in ruime mate professioneel te noemen. De inbedding van de consultatie in het bestuurlijke besluitvormingsproces biedt een minder positief beeld. Het UVVB kiest (nog) niet duidelijk positie wat betreft de inhoudelijke opbrengst van de consultatie. Dat betekent dat het verwachtingenmanagement naar met name het burgerpanel tekortschiet. Vanuit deze beide perspectieven kunnen de aspecten van professionaliteit als volgt worden gewaardeerd.

- 1 Het programmabureau heeft in ruime mate **zicht op de basiscondities**. Er is een situatieschets voorhanden en een actoranalyse die goede handvatten biedt voor omgevingsmanagement. Het bestuurlijk en ambtelijk commitment voor de

- consultatie is door de projectorganisatie vooraf niet helemaal goed ingeschat, maar het inzicht hierin is in de loop van de tijd gegroeid.
- 2 Er is in ruime mate sprake van **methodisch werken**. Er is vooraf een plan van aanpak opgesteld voor de pakketstudies waar beide sporen van de consultatie een integraal onderdeel van uitmaken. Adviseurs van het Inspraakpunt hebben de projectorganisatie ondersteund bij het maken van het procesplan en het begeleiden van het consultatieproces. In de uitvoering van de oproep voor ideeën en het burgerpanel is sprake van zeer ruime expertise: er is gebruikgemaakt van passende en professioneel uitgevoerde werkvormen die intensief worden geëvalueerd en waar nodig op basis van de uitkomsten worden bijgestuurd. Medewerkers van het programmabureau plegen – met wisselend resultaat – vele interventies om de planning te verhelderen, de aansluiting tussen consultatie en het besluitvormingsproces te versterken en het ambtelijk en bestuurlijk commitment te organiseren (maatwerk). Het maatwerk is echter beperkt omdat de gekozen consultatievorm niet aansluit bij het beperkte bestuurlijk commitment.
 - 3 Er is deels sprake van adequate **communicatie**. De projectorganisatie besteedt veel aandacht aan inhoudelijke volledige, begrijpelijke en aantrekkelijk gepresenteerde informatie en terugkoppeling over de voortgang van het proces. Vanuit het UVB schiet het verwachtingenmanagement echter tekort. In het burgerpanel is aangegeven in welke hoedanigheid deelnemers worden aangesproken, maar bij hen blijft lang onduidelijk wat het UVB precies met de inbreng gaat doen. Er vindt weliswaar terugkoppeling plaats over de voortgang van het proces, maar inhoudelijke verantwoording over de doorwerking van de inbreng is gedurende de looptijd van de monitoring en evaluatie uitgebleven.

4.1.6 Programma Ontmoetingen

Situatieschets

Het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit wil de waarden van de landbouw voor de samenleving beter leren kennen. Het departement wil daarvoor in contact komen met ‘de samenleving’ en organiseert in 2006 acht ‘ontmoetingen’ met uiteenlopende maatschappelijke partners. De verwachting is dat deze open gesprekken zorgen voor een beter beeld van spanningsvelden in beleidsthema’s waar LNV de komende jaren mee te maken krijgt (bijvoorbeeld: natuur en groen niet alleen als waarden voor het platteland, maar ook als ‘stadse’ waarden). De gesprekken kunnen een maatschappelijke legitimatie vormen van toekomstige beleidskeuzes van het departement. Bovendien wil het ministerie van LNV via het Programma Ontmoetingen een nieuwe werkwijze binnen het ministerie van LNV introduceren, om op gestructureerde wijze in brede zin in gesprek te gaan over thema’s die voor het ministerie van LNV (relatief) onbekend zijn. De acht ontmoetingen zijn georganiseerd rond actuele thema’s als klimaat, energie en jeugd. Binnen dit brede kader zijn de deelnemers volledig vrij om een eigen inbreng te leveren, onderwerpen binnen het thema te prioriteren en eventueel met suggesties voor nieuw of bijgesteld beleid te komen.

Basiscondities

Gezien het algemene visievormende karakter van het Programma Ontmoetingen zijn de beleidsconsequenties op voorhand onduidelijk. De impact is dan ook laag: er staan geen fysieke veranderingen of concrete belangen ‘op het spel’. De beleidsruimte is groot: er is

geen sprake van een vaste probleemdefinitie of doelstelling waarbinnen de bijdrage van de gesprekspartners zich moet bewegen. Het bestuurlijk commitment van de opdrachtgever, de minister van LNV, is eveneens groot: de minister is initiatiefnemer van deze vorm van consultatie en heeft een actieve rol tijdens een aantal bijeenkomsten.

Inspraak Nieuwe Stijl

De wijze waarop het proces rond de acht ontmoetingen is vormgegeven, geeft in zeer ruime mate blijk van een **professionele aanpak**, conform de uitgangspunten van *Inspraak Nieuwe Stijl*.

- 1 In de startnotitie maakt de projectorganisatie een uitgebreide schets van de situatie. Dit geeft in zeer ruime mate **zicht op de basiscondities**. Bestuurlijk commitment blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de toenmalige minister initiatiefnemer is voor het Programma Ontmoetingen. Bestuurlijk commitment blijkt ook uit het feit dat de minister niet alleen op papier voorstander is van een dergelijke wijze van consultatie, maar dat hij dit ook uitdraagt door bij vier van de acht ontmoetingen als gastheer op te treden. Er is bovendien een ruim budget beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de ontmoetingen. Dat de projectorganisatie zicht heeft en houdt op de basiscondities blijkt ook wanneer de politiek-bestuurlijke situatie verandert: na de val van het kabinet Balkenende II is het programma vroegtijdig beëindigd. Als gevolg hiervan is een aantal procesdoelen bijgesteld, waaronder het initiële doel om te investeren in publieksrelaties in brede zin.
- 2 Dit soort voorbeelden geven ook blijk van **methodisch werken**, met name wat betreft maatwerk: het procesplan van de projectorganisatie is afgestemd op de kenmerken van de beleidssituatie. Ook is er sprake van expertise. Actuele inzichten over participatief werken worden toegepast. Het programma is intern geëvalueerd en leerervaringen zijn gedeeld met het middenmanagement in de organisatie.
- 3 Ook de **communicatie** is adequaat. Het is vooraf duidelijk dat de ontmoetingen open gesprekken zijn, waarvan op voorhand niet beloofd kan worden dat de inbreng gebruikt zal worden in het LNV-beleid. Deelnemers krijgen een afrondingsbrief met een overzicht van de resultaten en een verantwoording over de wijze waarop hun inbreng wordt opgepakt in de organisatie. Het bestuur toont zich daarmee een geloofwaardige gesprekspartner.

4.1.7 ViA15

Situatieschets

De regio Arnhem- Nijmegen heeft al geruime tijd te maken met files en doorstromingsproblemen op het hoofdwegennet en het onderliggende weggennet. De files zorgen voor overlast bij automobilisten en verminderde bereikbaarheid van de regio, maar leiden ook tot veiligheids- en leefbaarheidsproblemen in de regio. Het doortrekken van de snelweg A15 vanaf knooppunt Bommel tot aan de A12 tussen Zevenaar en Duiven als oplossing voor deze problemen, is een kansrijke oplossing. Vanaf november 2006 tot december 2007 wordt deze oplossing uitgedragen als 'bestuurlijk voorkeursalternatief' door het Convenantoverleg. Het Convenantoverleg bestaat uit bestuurlijke partners uit de regio en vertegenwoordigers vanuit het Rijk (ministerie van Verkeer en Waterstaat/ Rijkswaterstaat). Het projectbureau ViA15 doorloopt vanaf begin 2007 de Tracéwetprocedure. Een eerste stap daarin is het opstellen van een Startnotitie, waarin wordt aangegeven welke mogelijke oplossingen voor het verkeersprobleem in de MER-

procedure onderzocht dienen te worden. Conform de wet worden ook andere alternatieven dan de doortrekking van de A15 in de MER onderzocht. Het projectbureau betreft bewoners en belangenorganisaties via een meedenksessie en consultatiebijeenkomsten bij het formuleren van oplossingsrichtingen die bijdragen aan het terugdingen van het verkeersprobleem en aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. De Startnotitie is ook onderwerp van reguliere inspraak.

Basiscondities

Maatregelen voor het oplossen van de verkeersproblemen in de regio Arnhem-Nijmegen hebben een grote impact: een (eventuele) nieuwe weg heeft voordelen (betere bereikbaarheid en betere vestigingsmogelijkheden voor bedrijven), maar ook nadelen (geluidsoverlast en luchtvervuiling voor bewoners die in de buurt van het nieuwe tracé wonen en doorsnijding van een groen gebied). Het nut en de noodzaak van het oplossen van het mobiliteitsprobleem in de regio worden breed onderkend. Bij de start van het proces in 2007 staan probleemdefinitie en beleidsdoelstelling vast. Onderzoek wijst uit dat de doortrekking van de A15 de meest kansrijke oplossing is en bestuurders zijn geïnteresseerd aan deze oplossing. Gedurende het proces wordt, mede als gevolg van de consultatie, de doelstelling opengebroken en verbreed: van het oplossen van de verkeersproblemen via de doortrekking van de A15 naar het oplossen van de verkeersproblemen via een toekomstvaste oplossing die bijdraagt aan doorstroming en capaciteit van het wegennet en aan het vestigingsklimaat en die economisch-ruimtelijke kansen biedt voor de stadsregio. Diverse bestuurlijke partners treden gezamenlijk op in het Convenantoverleg, met de provincie Gelderland in een voortrekkersrol. Bestuurders zijn voorstander van het betrekken van de omgeving bij het uitwerken van de oplossingsrichtingen. De financieringsafspraken geven ook ruimte voor de kosten die met consultatie gepaard gaan. De inzet en inrichting van de consultatie is echter (bij aanvang) geen onderwerp van gesprek. Bestuurders en (lokale) politici zijn als toehoorder aanwezig bij consultatieactiviteiten, maar hebben geen actieve rol. Via het Convenantoverleg wordt hen gevraagd standpunten in te nemen over de uitkomsten van de consultatie.

Inspraak Nieuwe Stijl

De monitoring en evaluatie van het voorbeeldproject ViA15 laten in de tijd een verschuiving zien in de mate waarin Inspraak Nieuwe Stijl wordt toegepast. De inzet van de consultatie in de periode tot en met de zomer van 2007 past niet bij de bestuurlijke consensus voor de doortrekking van de A15. Er is deels sprake van een **professionele aanpak**, conform de uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl.

- 1 De projectorganisatie heeft een strategisch communicatieplan opgesteld dat een beknopte situatieschets bevat. De impact en het bestuurlijk commitment voor het voorkeursalternatief komen daarin beknopt aan de orde. De mate van beleidsruimte – of het gebrek daaraan, afhankelijk van de status van het bestuurlijk voorkeursalternatief – is geen expliciet thema. De organisatie heeft daarmee deels **zicht op de basiscondities**.
- 2 Er is – in de fase tot en met de zomer van 2007 – in beperkte mate sprake van **methodisch werken**. Er is in de periode tussen de vaststelling van de bestuursovereenkomst (november 2006) en de Startnotitie (mei 2008) geen procesplan opgesteld dat richting geeft aan de inzet van de consultatie en deze

plaatst in het totale (besluitvormings)proces. Er is beperkt sprake van maatwerk, in de zin dat er uitsluitend een procesplan is opgesteld voor de praktische vormgeving van de consultatieactiviteiten. Er is daarbij onvoldoende sprake van afstemming op de basiscondities. Er wordt geen bewuste afweging gemaakt voor de meest gepaste consultatievorm en er wordt beperkt geëvalueerd. Vanaf najaar 2007 is deels sprake van methodisch werken. Vanaf voorjaar 2008 wordt er gewerkt aan een onderbouwd participatieplan voor de fase na de Startnotitie (richting Trajectnota MER en verder). De mate van maatwerk neemt toe: de projectorganisatie bouwt bewust een tussenstap in om bestuurlijke helderheid te krijgen over de mate van beleidsruimte. Er wordt breder gereflecteerd op de leerervaringen uit de consultatie tot dan toe. Deze inzichten werken door in de inrichting van het vervolgproces.

- 3 De **communicatie** is deels adequaat, in de zin dat er regelmatig gecommuniceerd wordt via met name de internetsite en elektronische nieuwsbrieven. In de regel bevatten deze begrijpelijke informatie. Presentaties tijdens consultatieactiviteiten en brieven aan betrokkenen bevatten nog relatief veel ambtelijk jargon. Met name tijdens de meedenksessie wordt onhelder gecommuniceerd wat er van betrokkenen verwacht wordt. Er is sprake van regelmatige terugkoppeling over de resultaten van de consultatie, maar er wordt daarbij weinig verantwoording afgelegd over de argumenten op basis waarvan een uitkomst wel of niet doorwerkt in de besluitvorming. Dit doet gedeeltelijk afbreuk aan de geloofwaardigheid van bestuur en organisatie als gesprekspartner van de betrokkenen in het gebied.

Onheldere communicatie over de beleidsruimte (herfst 2007)

“De Gelderse Milieufederatie beticht rijk, provincie en stadsregio, samenwerkend in het projectbureau ViA15, van een tunnelvisie. Hun focus zou te veel liggen op het doortrekken van de rijksweg A15. Bij voorbaat lijkt daarmee het bestuurlijk voorkeurstracé de meeste kans van slagen te hebben.”²²

Leerervaringen (voorjaar 2008)

“Voor een succesvolle toepassing van *Inspraak Nieuwe Stijl* is eenduidige en transparante communicatie dé succesfactor. Tot nu toe ontbreekt een duidelijke kernboodschap van ViA15. Enerzijds is er de ambitie het meest publieksgerichte project ooit te worden en daarvoor het beste uit de omgeving te halen. Anderzijds wordt gewerkt binnen de kaders van de bestuursovereenkomst. Binnen die kaders is er een sterke focus op het doortrekken van de A15 en automobilititeit.”²³

²² De Volkskrant, *De weg komt*, 14 september 2007. Overigens wordt de term ‘bestuurlijk voorkeursalternatief’ sinds december 2007 niet meer gehanteerd, mede als gevolg van de consultatie. In de MER worden drie alternatieven gelijkwaardig onderzocht (zie paragraaf 5.2.7).

²³ *Inspraakpunt, Participatieplan Inspraak Nieuwe Stijl Project ViA15*, 3^e voorstel, 3 april 2008, p. 9 – 10.

4.2 Toepassing in de kwantitatieve analyse

De Werkgroep Inspraak ziet in Inspraak Nieuwe Stijl geen radicale trendbreuk. Inspraak Nieuwe Stijl wordt beschouwd als een *modaliteit*. Dit betekent dat publieksparticipatieprocessen in meer of mindere mate kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl kunnen hebben. Dat geldt ook voor processen die in het verleden zijn afgerond, deze kunnen in meer of mindere mate losse kenmerken bevatten van wat nu als geheel onder de paraplu van Inspraak Nieuwe Stijl wordt geschaard.²⁴

Voor de kwantitatieve analyse is informatie verzameld over de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl bij projecten die in het verleden zijn afgerond (zie paragraaf 2.2). Tabel 4.3 geeft een overzicht van de belangrijkste resultaten van de analyse van de webenquête en secundaire analysegegevens.²⁵

De percentages in tabel 4.3 moeten vooral in het licht van het eerste ambitieniveau worden gezien (zie paragraaf 3.4). Op dit ambitieniveau wordt publieksparticipatie als een afzonderlijk proces georganiseerd in aanvulling op het reguliere politiek-bestuurlijke proces. De nadruk ligt in dergelijke processen op externe communicatie en het vinden van een passende werkvorm. Bestuurlijk commitment beperkt zich tot steun voor het participatieproces en strekt zich niet uit tot actieve betrokkenheid. Het bestuur maakt de doorwerking van de participatie afhankelijk van het verloop van het politiek-bestuurlijke proces.

²⁴ In eerder onderzoek naar en literatuur over publieksparticipatie zijn dan ook vele kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl te herkennen. Zie bijvoorbeeld Edelenbos, J. , *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, Lemma, 2000 en Woerkum, C. van, *Communicatie en interactieve beleidsvoering*, Houten/Diegem, Bohn Stafleu Van Loghum, 1997.

²⁵ Voor de onderzoeksopzet van de kwantitatieve analyse en de samenhang tussen de secundaire analyse en de enquête wordt verwezen naar paragraaf 2.2 en bijlage 2. Een volledig overzicht van de bevindingen van deze beide onderdelen van de kwantitatieve analyse wordt verwezen naar Voorstudie 8 en 9 (de Voorstudies vormen gezamenlijk de basis voor dit hoofdrapport).

Kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl	Kwantitatieve analyse (N=174)		
	INS	niet INS	Totaal
Inspraak Nieuwe Stijl als geheel	34%	66%	100% (n = 174)
1 Aansluiting consultatie – finale belangentoets	73%	27%	100% (n = 44)
2 Professionaliteit	47%	53%	100% (n = 174)
2.1 Zicht op basiscondities ²⁶	54%	46%	100% (n = 13)
2.2 Methodisch werken	54%	46%	100% (n = 169)
2.3 Adequate communicatie	68%	32%	100% (n = 168)

Tabel 4.3: de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl in de secundaire analyse en de webenquête

Inspraak Nieuwe Stijl als geheel

Analyse van het totaal aan 174 publieksparticipatieprocessen die zijn afgerond voor 2008, laat zien dat circa één op de drie processen op het eerste ambitieniveau al enige gelijkenis vertoont met het concept Inspraak Nieuwe Stijl als geheel. De verhoudingen verschillen wanneer onderscheid wordt gemaakt naar type I, II en III situaties.

Kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl	Kwantitatieve analyse (N=174)		
	INS	niet INS	Totaal
Inspraak Nieuwe Stijl als geheel	34%	66%	100% (n = 174)
Inspraak Nieuwe Stijl als geheel in type I situaties	22%	78%	100% (n = 81)
Inspraak Nieuwe Stijl als geheel in type II situaties	44%	56%	100% (n = 41)
Inspraak Nieuwe Stijl als geheel in type III situaties	43%	37%	100% (n = 49)

Tabel 4.4: de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl in de kwantitatieve analyse, uitgesplitst naar type I, II en III situatie

Met name type I situaties enerzijds en type II en III situaties anderzijds verschillen. Van de type I situaties (projecten met ingrijpende, fysieke consequenties) vertoont 22% in grote mate gelijkenissen met Inspraak Nieuwe Stijl. Bij type II situaties (onduidelijke impact of impact op de langere termijn) is dat 44% en bij type III situaties (beperkte impact) 43%. Onder de projecten met een grotere schaal, waar volgens Inspraak Nieuwe Stijl sprake zou moeten zijn van vroegtijdige consultatie én een belangentoets, is de gelijkenis met Inspraak Nieuwe Stijl aanzienlijk minder sterk dan onder projecten met een kleinere schaal.

²⁶ Zicht op en voldoen aan de basiscondities is uitsluitend onderzocht in de secundaire analyse.

Voorbeeld: Stadsvisie Tiel

In de periode 2000-2002 is in samenspraak met burgers een stadsvisie voor Tiel in 2020 ontwikkeld. Dit is een voorbeeld van publieksparticipatie met een aanzienlijke gelijkenis met *Inspraak Nieuwe Stijl* als geheel.

- Er is gekozen voor diverse informele inspraakinstrumenten als consultatiegesprekken, fiets- en wandeltochten en werkateliers. De keuze voor alleen vroegtijdige consultatie sluit aan bij het feit dat het om een toekomstvisie ging (type II situatie).
- Er was sprake van een professionele aanpak. Het procesplan was grotendeels afgestemd op de Tielse situatie. De inspraakinstrumenten werden met expertise ingezet. Burgers zijn door de gemeente goed geïnformeerd over de voortgang van het proces en konden bij inloopbijeenkomsten kennisnemen van tussentijdse resultaten.

Vanuit het tweede ambitieniveau – publieksparticipatie als integraal onderdeel van het bestuurlijke proces – scoort dit project lager. Aan het einde van het proces ontbrak bestuurlijk commitment vanwege de verkiezingen. Daarmee viel de visie in een ‘politiek niemandsland’ en is de feitelijke uitvoering van de Stadsvisie Tiel onzeker geworden. Dit illustreert dat de resultaten van de kwantitatieve analyse vooral gelding hebben binnen het eerste ambitieniveau.

Aansluiting tussen consultatie en finale belangentoets

In 74% van de onderzochte projecten sluit de gekozen vorm aan bij de situatie. Daar waar niet de juiste vorm is gekozen, is meestal sprake van een type I situatie, waarbij toch uitsluitend óf consultatie óf een finale belangentoets plaatsvond.²⁷ In 44 van de 174 onderzochte projecten sprake was van consultatie én een finale belangentoets. In 73% van deze projecten is sprake van aansluiting tussen deze beide stappen, zoals bedoeld in *Inspraak Nieuwe Stijl* (zie tabel 4.3).

Voorbeeld: Roerdelta Roermond

Het Roerdelta-gebied was een door verontreiniging belaste zone en bood de gemeente Roermond een ‘inbreidingslocatie’. Het gebied moest op basis van de eigen uitgangspunten van de bewoners worden ontwikkeld tot een veilige, duurzame en kwalitatief hoogwaardige binnenstedelijke wijk.²⁸ Hier is sprake van een type I situatie, omdat de herontwikkeling van het Roerdelta-gebied ingrijpende consequenties heeft ten aanzien van de fysieke leefomgeving van een grote groep mensen. Burgers zijn vroegtijdig op een informele wijze geconsulteerd, maar het proces is niet aangesloten op andere procedures zoals wettelijke inspraak. Er heeft geen belangentoets plaatsgevonden. Op het onderdeel consultatie en finale belangentoets voldoet de Roerdelta Roermond niet aan de richtlijnen van *Inspraak Nieuwe Stijl*.

²⁷ Voorstudie 8: secundaire analyse, bevat een aantal voorbeelden.

²⁸ SEV Realisatie, Projectpagina Roerdelta, februari 2005 (www.sev-realisatie.nl).

Borging kwaliteit door professionalisering

Ongeveer de helft van de 174 onderzochte projecten (47%) biedt al een zekere mate van professionaliteit conform het concept Inspraak Nieuwe Stijl (zie tabel 4.3).

Professionaliteit is te verdelen in zicht op de basiscondities, methodisch werken en adequate communicatie.

- De analyse van de 174 projecten laat zien dat in 68% van de gevallen de **communicatie** conform Inspraak Nieuwe Stijl is vormgegeven.
- **Methodisch werken**, zoals gedefinieerd in Inspraak Nieuwe Stijl, is terug te zien in 54% van de onderzochte projecten. Opvallend is dat de procesaanpak/procesplannen door de bank genomen onder de maat zijn. Een ander kenmerk van methodisch werken scoort hoog: er is relatief vaak sprake van expertise in participatief werken in de projecten. Actuele inzichten over consultatie worden gehanteerd en de projectorganisaties evalueren hun eigen werk en sturen op basis daarvan bij.
- Voor 13 projecten kon worden onderzocht in hoeverre sprake is van **zicht op de basiscondities**. Dit bleek in 54% van de projecten het geval.

Beperkt zicht op ‘zicht op de basiscondities’

Of er sprake was van zicht op de basiscondities, kon maar bij een klein aantal projecten worden gemeten, omdat in de secundaire analyse bestudeerde documenten over het algemeen niet ingingen op dit onderwerp en omdat de webenquête omwille van de lengte geen vraag bevatte over zicht op de basiscondities. Eén van de projecten waar goed zicht bestond op de basiscondities is Nieuwegein Kloppend Stadshart, waarbij het verbeteren van de functionaliteit van het centrum van Nieuwegein centraal stond. Er was sprake van een nauwgezet procesontwerp waaruit bewustzijn blijkt van de positie en belangen van verschillende doelgroepen en waarin aandacht wordt besteed aan het organiseren van bestuurlijk commitment voor het consultatieproces.

5 Inspraak Nieuwe Stijl: de resultaten

Wat zijn de resultaten van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl?

De centrale conclusie van het onderzoek is dat naarmate een inspraakproces meer voldoet aan Inspraak Nieuwe Stijl betere resultaten worden bereikt, zoals inhoudelijke verrijking, draagvlak, en een grotere tevredenheid van deelnemers, beleidsmakers en bestuurders. Verschillende kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl versterken elkaar. Inspraak Nieuwe Stijl vraagt daarom een integrale toepassing van de afzonderlijke kenmerken in de bestuurlijke besluitvorming. Het succes van inspraak hangt bovendien af van de mate waarin de inspraak is geïntegreerd in de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Deze conclusie wordt zowel ondersteund door de monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten, als de kwantitatieve analyse. Het onderzoek toont ook aan dat Inspraak Nieuwe Stijl geen invloed heeft op de doorlooptijd van planprocessen. Het leidt niet tot vertraging van de besluitvorming.

Een goede aansluiting tussen consultatie en finale belangentoets draagt bij aan een groter draagvlak voor het ontwerpbesluit, gemeten aan de hand van het aantal negatieve inspraakreacties en bezwaren. Het onderzoek laat echter ook zien dat bezwaarschriften en negatieve inspraakreacties niet zijn te voorkomen in situaties waarin sprake is van grote belangentegenstellingen.

5.1 Resultaten in de voorbeeldprojecten

In paragraaf 4.1 is aangegeven in hoeverre de zeven voorbeeldprojecten voldoen aan Inspraak Nieuwe Stijl. Voor ieder van de zeven projecten zijn ook de resultaten in kaart gebracht. Daarbij is uitgegaan van de resultaten die de Werkgroep Inspraak verwacht van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl. Deze resultaten kunnen betrekking hebben op de inhoud (bijvoorbeeld bruikbaarheid van inspraakreacties) of op het proces (bijvoorbeeld de doorlooptijd van het inspraakproces). Ze kunnen objectief worden vastgesteld (bijvoorbeeld doorwerking van inbreng in een beleidsplan) of een meer subjectief karakter hebben (bijvoorbeeld de tevredenheid van deelnemers). Tabel 5.1 geeft een overzicht van de verwachte resultaten.

	Objectief meetbare resultaten	Subjectieve (belevings)resultaten
Inhoudelijke resultaten	<ul style="list-style-type: none"> – Bruikbaarheid inbreng uit inspraak – Doorwerking inbreng in visies, nota's, plannen of besluiten 	<ul style="list-style-type: none"> – Tevredenheid bestuurders, beleidsmakers en professionals over inbreng en bijdrage deelnemers – Tevredenheid deelnemers over inhoud besluit
Procesmatige resultaten	<ul style="list-style-type: none"> – Betrokkenheid belanghebbenden – Draagvlak voor besluit of plan – Doorlooptijd beleidsproces – Besluitvormingskosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Tevredenheid bestuurders, beleidsmakers en professionals over verloop inspraakproces – Tevredenheid deelnemers over verloop inspraakproces

Tabel 5.1: verwachte resultaten van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl

De resultaten kunnen zowel positief als negatief zijn (positief: méér bruikbare inspraakreacties of negatief: een langere doorlooptijd). Ook kan er sprake zijn van resultaten die gezien de inzet van de consultatie en het fragment van het proces wél verwacht hadden mogen worden, maar die zijn uitgebleven (bijvoorbeeld: het proces had moeten bijdragen aan het draagvlak voor de uiteindelijke beslissing, maar de monitoring en evaluatie maken duidelijk dat het draagvlak niet is veranderd).

Figuur 5.1 plaatst de zeven voorbeeldprojecten ten opzichte van elkaar op twee dimensies:

- 1 de mate waarin Inspraak Nieuwe Stijl is toegepast;
- 2 de mate waarin de resultaten overwegend positief of negatief zijn.

		Resultaten		
		Overwegend positief	Deels positief / deels negatief	Overwegend negatief
Inspraak Nieuwe Stijl	(Zeer) ruim	<ul style="list-style-type: none"> – Aanwijzen Zwemlocaties – Programma Ontmoetingen – Locatie Valkenburg 		
	Deels	<ul style="list-style-type: none"> – N18 Varsseveld-Enschede (fase 1) 	<ul style="list-style-type: none"> – Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020 – ViA15 	<ul style="list-style-type: none"> – Ontpoldering Noordwaard (fase 2)
	(Zeer) beperkt	<ul style="list-style-type: none"> – Ontpoldering Noordwaard (fase 1) 		<ul style="list-style-type: none"> – N18 Varsseveld-Enschede (fase 2)

Figuur 5.1: het verband tussen Inspraak Nieuwe Stijl en resultaten in de zeven voorbeeldprojecten

Hypothese Inspraak Nieuwe Stijl

De verwachtingen van de Werkgroep Inspraak over de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl zijn weergegeven in de onderzoekshypothese (zie hoofdstuk 1): naarmate een proces van inspraak meer voldoet aan Inspraak Nieuwe Stijl leidt dit tot een beter resultaat – in termen van inhoudelijke en procesmatige resultaten zoals beoogd door Inspraak Nieuwe Stijl. Visueel betekent dit in bovenstaande figuur dat alle voorbeeldprojecten terecht zouden komen in de cel ‘Inspraak Nieuwe Stijl/(zeer) ruim’ en ‘resultaten/overwegend positief’ óf de cel ‘Inspraak Nieuwe Stijl/(zeer) beperkt’ en ‘resultaten/overwegend negatief’. De patroon dat zich aftekent in de tabel sluit aan bij de algemene onderzoekshypothese. Onderzoekstechnisch gezien kunnen hier geen algemeen geldige conclusies aan verbonden worden, gezien het geringe aantal voorbeeldprojecten en het feit dat de monitoring zich beperkt tot een fragment van het proces.

- een voorbeeldproject waarin Inspraak Nieuwe Stijl in ruime mate wordt toegepast – bijvoorbeeld Aanwijzen Zwemlocaties, Programma Ontmoetingen – heeft relatief veel positieve resultaten;
- een voorbeeldproject waarin Inspraak Nieuwe Stijl in beperkte mate wordt toegepast – N18 Varsseveld – Enschede in de fase vanaf najaar 2006 heeft relatief veel negatieve resultaten.

Doorlooptijd

Een te verwachten resultaat van Inspraak Nieuwe Stijl is dat het een kortere doorlooptijd van beleidsprocessen met zich meebrengt. De kortere doorlooptijd zou het gevolg zijn van op het beleidsvraagstuk toegesneden inspraakprocedures. Daarnaast is de verwachting dat Inspraak Nieuwe Stijl draagvlak genereert, waardoor er minder beroepsprocedures worden gestart die een verlamdend effect hebben op de implementatie van beleid.

Op basis van de monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten kunnen geen robuuste conclusies worden getrokken over het effect van Inspraak Nieuwe Stijl op de doorlooptijd van processen. Dit heeft een aantal redenen. Zo is Inspraak Nieuwe Stijl in de voorbeeldprojecten toegepast binnen de huidige procedures en richten de monitoring en evaluatie zich slechts op een fragment van het hele proces. We hebben daarom niet kunnen vaststellen dat Inspraak Nieuwe Stijl leidt tot een kortere doorlooptijd van beleidsprocessen.

De monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten laten echter ook niet zien dat Inspraak Nieuwe Stijl leidt tot vertraging. Weliswaar loopt een aantal voorbeeldprojecten vertraging op ten opzichte van de planning, maar deze vertraging wordt dan vooral veroorzaakt door het politiek-bestuurlijke proces (zie bijvoorbeeld paragraaf 5.1.3 over de N18 Varsseveld). Op basis hiervan trekken we de voorzichtige conclusie dat Inspraak Nieuwe Stijl niet leidt tot vertraging.

Tabel 5.2 geeft een globaal overzicht van de positieve, uitgebleven en negatieve resultaten (per fase) van ieder voorbeeldproject. Vervolgens worden de resultaten in paragrafen 5.1.1 tot en met 5.1.7 besproken.

Voorbeeld- project	Bruikbaar- heid	Doorwerking	Betrokken- heid	Draagvlak	Doorlooptijd	Besluit- vormings- kosten	Tevredenheid bestuurders en beleids- makers: inhoud	Tevreden- heid deelnemers: inhoud	Tevreden- heid bestuurders en beleids- makers: proces	tevredenheid deelnemers: proces
Aanwijzen Zwemlocaties	positief	positief	n.v.t.	n.v.t.	uitgebleven	-	positief	n.v.t.	positief	positief
Locatie Valkenburg	positief	positief	uitgebleven	positief	uitgebleven	-	positief	positief	positief	positief
N18: fase 1	positief	positief	positief	uitgebleven	-	-	-	-	-	-
N18: fase 2	-	-	-	uitgebleven	uitgebleven	-	-	-	negatief	negatief
Ontpoldering Noordwaard: fase 1	positief	positief	-	-	-	-	positief	-	positief	-
Ontpoldering Noordwaard: fase 2	negatief	-	-	negatief	uitgebleven	uitgebleven	-	negatief	-	negatief
Pakketstudies	positief	-	positief	n.v.t.	n.v.t.	-	uitgebleven	-	negatief	positief
Programma Ontmoetingen	positief	positief	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	-	positief	positief	positief	positief
ViA15	positief én negatief	positief	positief	positief	-	-	positief	negatief	positief	negatief

Tabel 5.2: de resultaten in de zeven voorbeeldprojecten

5.1.1 Aanwijzen Zwemlocaties

Het voorbeeldproject Aanwijzen Zwemlocaties (consultatie over het procesontwerp voor de implementatie van een nieuwe Europese richtlijn) geeft in ruime mate blijk van een professionele aanpak (zie paragraaf 4.1.1). Dit leidt tot de volgende resultaten.

Positieve resultaten

Bruikbare reacties en doorwerking

De focusgroepen hebben inzicht gegeven in de vraag welke burgers betrokken willen worden bij het aanwijzen en afvoeren van zwemlocaties en de momenten waarop burgers betrokken willen worden. Een opmerkelijke uitkomst van de focusgroepen is dat burgers ook betrokken willen worden bij de inrichting van zwemlocaties, een onderwerp dat buiten de Europese richtlijn valt. De belangrijkste uitkomsten van de focusgroepen werken door in het procesplan voor de implementatie van de zwemwaterrichtlijn.

Aanvankelijk bestond het idee om burgers op drie momenten te betrekken:

- 1 bij de inventarisatie van potentiële locaties;
- 2 bij het voorgenomen besluit over het aanwijzen van de locaties;
- 3 bij het definitieve besluit over de locaties (als belangentoets).

Naar aanleiding van de focusgroepen zullen burgers alleen bij de eerste en derde stap worden betrokken. Ook hebben de focusgroepen ertoe geleid dat een grotere nadruk wordt gelegd op communicatie. De projectorganisatie ziet de consultatie van burgers nu als onderdeel van een bredere ‘communicatieparaplu’.

Tevredenheid van de betrokken beleidsmakers

De projectorganisatie is zeer tevreden over de uitkomsten van de consultatie en over het verloop van het proces. De focusgroepen hebben volgens de projectorganisatie zeer veel inzichten opgeleverd die verder gaan dan alleen het opstellen van een procesontwerp voor het aanwijzen van zwemlocaties. Leden van de projectorganisatie hebben aangegeven dat de consultatie een grotere meerwaarde heeft dan alleen de inhoudelijke uitkomsten. Een belangrijke meerwaarde is ook dat beleidsmakers zijn gaan beseffen dat burgers een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van beleid.

Enkele citaten van de projectorganisatie

“Nog nooit eerder ben ik betrokken geweest bij een project dat in zo’n korte tijd zoveel opbrengst heeft opgeleverd.”

“Voorafgaand aan de consultatie bestond er in ambtelijke kringen enige scepsis. Bij sommigen bestond de angst dat het aanwijzen van zwemlocaties te technisch zou zijn en dat burgers dit niet zouden begrijpen. Maar uit de focusgroepen is gebleken dat burgers het wel degelijk snappen.”

“Ik was eerst sceptisch, maar het heeft mijn ogen geopend hoe je burgers kunt betrekken bij de ontwikkeling van beleid. Het gebeurt eigenlijk nog veel te weinig.”

Tevredenheid van de deelnemers

Na afloop van de bijeenkomsten met de focusgroepen is aan de deelnemers gevraagd wat zij van de bijeenkomsten vonden. De deelnemers gaven aan dat zij zeer tevreden zijn

over het proces. Zij vonden het verrassend dat ‘de’ overheid burgers op deze wijze betreft en hebben daar veel waardering voor. Zonder uitzondering gaven de deelnemers aan dat zij het een goede zaak vinden dat de overheid op deze wijze burgers betreft in de beleidsontwikkeling.

5.1.2 Locatie Valkenburg

In het voorbeeldproject Locatie Valkenburg (inspraak over de herontwikkeling van de voormalige marinevliegbasis Valkenburg tot woonlocatie) is in ruime mate sprake van een professionele aanpak (zie paragraaf 4.1.2). Dit leidt tot de volgende resultaten.

Positieve resultaten

Bruikbaarheid van inspraakreacties en doorwerking

De inspraak in Locatie Valkenburg is sprake van maatwerk: de aanpak is afgestemd op de beleidssituatie. Dit leidt ertoe dat de inspraak bruikbare reacties oplevert. De schriftelijke inspraak op de ISV levert 68 reacties op. Daarvan is 20% niet bruikbaar, omdat ze het nut en de noodzaak van het ontwikkelen van de woonlocatie ter discussie stelde – een gepasseerd station. Meer dan de helft van de reacties betreft aanvullingen op de

Voorbeeld inspraakreactie

“Ik stel voor om aan de Valkenburgse kant ook een groene buffer tussen het oude dorp en de nieuwe woonwijk aan te leggen van zeker 500 meter breed. [...] In die zone bestaat dan de mogelijkheid om een klein aantal recreatieve functies, die elders in het dorp moeten verdwijnen, te huisvesten.”

Reactie stuurgroep

“Het idee om een groenstrook tussen de N206 en de woonlocatie aan te brengen, vinden we een goed idee. Bij het opstellen van het Integraal Structuurplan (ISP) zal worden gekeken of dit ruimtelijk kan worden ingepast.”

structuurvisie. Zo worden bijvoorbeeld ideeën aangedragen voor recreatieve functies in het gebied. De meeste van deze aanvullende opmerkingen vallen in formele zin buiten de beleidsruimte, omdat het concrete suggesties betreft die pas in een latere fase aan de orde komen (bij de uitwerking van de ISV in het ISP). Echter, de projectorganisatie en bestuurders geven aan dergelijke reacties wel degelijk ook in deze fase bruikbaar te achten. Dergelijke reacties komen van pas bij de belangenafwegingen van beleidsmakers en bestuurders bij het opstellen van het ISP en kunnen een steun zijn voor beleidsstandpunten van bestuurders. In het ISP zijn reacties uit de inspraak op de ISV duidelijk terug te zien. De wens van veel insprekers om het open en groene karakter van het landschap zoveel mogelijk te behouden komt in het ISP terug in de vorm van een grote groene buffer. In dit polderland worden geen woningen gebouwd. Ook blijft de ‘ruimtebeleving’ van de lange landingsbaan van het voormalige vliegveld gehandhaafd, waardoor een vrije zichtlijn van meer dan twee kilometer blijft bestaan.

Draagvlak

Aanvankelijk is er veel maatschappelijke weerstand tegen het besluit om het vliegveld Valkenburg te herontwikkelen tot woonlocatie. Zorgvuldige communicatie over de invloed van insprekers leidt ertoe dat uiteindelijk ongeveer een derde van de inspraakreacties nog specifiek blijk geeft van weerstand (24 van de 68 reacties). Gezien

de omvang van het gebied en het totaal aantal belanghebbenden is dit een relatief klein aantal.

Tevredenheid van bestuurders en beleidsmakers

Uit de gesprekken met de projectorganisatie en leden van de stuurgroep is gebleken dat de betrokken beleidsmakers en bestuurders tevreden zijn over de consultatie en inspraak. Men is over het algemeen van mening dat de consultatie en inspraak verschillende bruikbare reacties hebben opgeleverd en hebben bijgedragen aan het maatschappelijk en politiek draagvlak.

Verwachte resultaten die zijn uitgebleven

Doorlooptijd

De monitoring en evaluatie laten niet zien dat de consultatie tot een kortere doorlooptijd heeft geleid. Het proces heeft weliswaar vertraging opgeleverd, maar deze vertraging werd veroorzaakt door andere factoren. Met name het feit dat besluitvorming over de Locatie Valkenburg is gekoppeld aan de besluitvorming over de Rijnlandroute, heeft voor vertraging gezorgd. Door financiële onzekerheden en het gebrek aan overeenstemming bestond er lange tijd onduidelijkheid over de Rijnlandroute, waardoor ook de planvorming van de Locatie Valkenburg vertraging heeft opgelopen.

Betrokkenheid

Uit de monitoring en evaluatie blijkt niet dat de consultatie heeft geleid tot een grotere betrokkenheid van burgers. De inloopbijeenkomsten werden met een gemiddelde opkomst van ongeveer 100 mensen redelijk goed bezocht. Naar aanleiding van de ISV kwamen 68 inspraakreacties binnen. Gezien de omvang van de totale bevolking van het gebied is het aantal insprekers relatief laag. De projectorganisatie is er naar eigen zeggen niet in geslaagd potentiële nieuwe bewoners te mobiliseren.

5.1.3 N18 Varsseveld – Enschede

In het voorbeeldproject N18 Varsseveld – Enschede (inspraak over een nieuw tracé voor de stroomweg N18 als oplossing voor veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid) is deels sprake is van een professionele aanpak (zie paragraaf 4.1.3). Dit leidt tot de volgende resultaten, waarbij rekening moet worden gehouden met een onderscheid in de eerste fase van het proces (tot najaar 2006) en de tweede fase.

Positieve resultaten

Bruikbaarheid en doorwerking van inspraakreacties (tot najaar 2006)

Uit de formele inspraak op de startnotitie, de ontwerpdeltoelichtingen met belangengroepen en de veldbezoeken komt bruikbare inbreng voort. Zo blijkt dat een groot gedeelte van de inspraakreacties op de startnotitie binnen de beleidsruimte (zoals die destijds gold: alleen uitwerking van alternatieven) viel (55%) en positief (42%) of aanvullend (18%) waren. In interviews met de projectorganisatie wordt de bruikbaarheid van inbreng van deelnemers ook bevestigd. In de gedetailleerde uitwerking van de tracés van de verschillende varianten heeft deze inbreng ook doorgewerkt, aldus de projectleider van Rijkswaterstaat.

Betrokkenheid van burgers (tot najaar 2006)

Er was bij de informatiebijeenkomsten en de hoorzittingen die daarop volgden grote betrokkenheid van belanghebbenden en belangstellenden. Bij de hoorzittingen in Lichtenvoorde, Eibergen en Haaksbergen in 2005 waren respectievelijk 200, 400 en 300 belangstellenden.

Verwachte resultaten die zijn uitgebleven

Draagvlak (hele periode)

Uit de monitoring en evaluatie is niet gebleken of het gevoerde proces van invloed is geweest op het draagvlak voor de nieuwe N18. Uit inspraakreacties op de startnotitie blijkt dat voor- en tegenstanders elkaar redelijk in evenwicht houden.

Doorlooptijd (vanaf najaar 2006)

Door elkaar lopende discussies over nut en noodzaak en de uitwerking van alternatieven, het ontbreken van een gemeenschappelijke taal en uiteenlopende ambities hebben geleid tot een gebrek aan bestuurlijke eenheid. Dit heeft geleid tot langere bestuurlijke onderhandelingen en een langere doorlooptijd van de planprocedure. Een positief effect van Inspraak Nieuwe Stijl op de doorlooptijd is dus uitgebleven.

Negatieve resultaten

Tevredenheid over het proces (vanaf najaar 2006)

Belanghebbenden, belangstellenden en deelnemers zijn ontevreden over het gehele proces. Tijdens de bestuurlijke onderhandelingen is er relatieve ‘radiostilte’ ontstaan en zijn mensen ongeveer één jaar niet op de hoogte gehouden van de voortgang van het proces. Onduidelijkheid leidt tot frustratie, temeer omdat er vanuit het verleden angst heerst dat de planprocedure opnieuw wordt stopgezet. Er is behoefte aan duidelijkheid.

Voorbeeld campinghouder

Het bovenstaande wordt geïllustreerd in één van de gesprekken met de projectorganisatie. Een campinghouder die voor een goede bereikbaarheid van zijn bedrijf afhankelijk is van de N18 zoekt met enige regelmaat contact met Rijkswaterstaat. Hij roept om daadkracht: het gaat hem niet zozeer om welk tracé het uiteindelijk wordt, als er maar duidelijkheid komt. Hij wil verder met de ontwikkeling van zijn bedrijf en wil graag weten waar de nieuwe uitgang van zijn camping moet komen.

5.1.4 Ontpoldering Noordwaard

In het voorbeeldproject Ontpoldering Noordwaard (inspraak over de herinrichting van een poldergebied dat als gevolg van ‘Ruimte voor de Rivier’ ruimte moet gaan bieden aan water(afvoer)) deels sprake is van een professionele aanpak (zie paragraaf 4.1.4). De aanpak – en daarmee ook de resultaten – verschuiven gedurende het proces. In de eerste fase (tot en met 2006/ begin 2007) is sprake van onhelderheid over bestuurlijk commitment en zijn er problemen rond verwachtingenmanagement door onjuiste toezeggingen aan bewoners over hun toekomst in het gebied. Mede door deze toezeggingen is het draagvlak voor de conceptplannen aanvankelijk relatief groot, terwijl de status van met name het regionale alternatief onduidelijk is. In de tweede fase, vanaf voorjaar/ zomer 2007 organiseert het projectbureau bewust zicht op bestuurlijk

commitment en wordt de communicatiestrategie bijgesteld. Dit leidt tot de volgende resultaten.

Positieve resultaten

Bruikbare inspraakreacties

De inspraak op de startnotitie heeft 86 reacties opgeleverd van 21 verschillende insprekers. Van de reacties is 28% bruikbaar (in de zin dat het binnen de beleidsruimte valt). De meeste bruikbare reacties komen niet van de bewoners in het gebied, maar van andere overheden en bedrijven: 43% van de reacties van andere overheden en 38% van de reacties van bedrijven is bruikbaar, tegenover ongeveer 20% van de reacties van bewoners. Tweederde van het totaal aan bruikbare inspraakreacties betreft een aanvulling op de startnotitie. Reacties die buiten de beleidsruimte vallen, betreffen merendeels de concrete uitwerking van een alternatief, een stap die in deze fase nog niet aan de orde is. Het onderstaande kader bevat een voorbeeld van een bruikbare en een niet-bruikbare inspraakreactie (inclusief de reactie van het bevoegd gezag daarop). Naar aanleiding van reacties zijn de Richtlijnen op vier punten aangepast. Deze aanpassingen komen van vier partijen: de provincie Noord Brabant, de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), waterbedrijf Evides en een visserijbedrijf.

Bruikbaar

“Inspreker wil weten wat de consequenties zijn van de ontpoldering voor het visserijbedrijf.”

(Reactie bevoegd gezag: “Dit criterium ontbreekt ten onrechte in het beoordelingskader voor het toetsen van de alternatieven. In de Richtlijnen voor het MER is derhalve het criterium ‘visserij’ toegevoegd om per alternatief aan te geven wat de gevolgen zijn van de ontpoldering voor de beroepsvisserij.”)

Niet-bruikbaar

“Insprekers blijven primair van mening dat het nut en de noodzaak van het doorstromend maken van de Noordwaard zeer twijfelachtig zijn, zodat op basis van de tot nu toe bekende argumenten niet voor ontpoldering van de Noordwaard kan worden besloten.”

(Reactie bevoegd gezag: “Het bevoegd gezag is van oordeel dat nut en noodzaak van het doorstromend maken van de Noordwaard in de Planologische Kernbeslissing (PKB) ‘Ruimte voor de Rivier’ is aangetoond en op grond daarvan tot het ontpolderen van de Noordwaard kon worden besloten.”)²⁹

Tevredenheid van bestuurders en beleidsmakers

Uit de gesprekken met de projectorganisatie is gebleken dat de betrokken beleidsmakers en bestuurders tevreden zijn over de consultatie en inspraak. Ze zijn van mening dat de consultatie en inspraak nieuwe inzichten hebben opgeleverd die hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de plannen. Daarnaast geven zij aan dat met name het informele proces heeft bijgedragen aan het maatschappelijk en politiek draagvlak.

²⁹ Analyse op insprekers startnotitie MER Ontpoldering Noordwaard, 2006.

Verwachte resultaten die zijn uitgebleven

Doorlooptijd

Het plan van aanpak geeft aan dat de PKB-planning gericht is op een tijdige realisatie van de ontpoldering van de Noordwaard én op een tijdige realisatie van het natuurcompensatiegebied. Procesversnelling van het project Noordwaard draagt bij aan het in de tijd spreiden van de veelheid aan projecten en maatregelen die in het kader van ‘Ruimte voor de Rivier’ moeten worden uitgevoerd. De procesversnelling rond de ontpoldering van de Noordwaard moet gestalte krijgen door onder meer:

- het afstemmen van deelonderzoeken;
- het vervlechten, vervoegd opstarten en effectief omgaan met procedures;
- het bereiken van afstemming en overeenstemming vóór de start van de procedures.³⁰

In de monitoring en evaluatie van dit voorbeeldproject hebben we niet kunnen vaststellen in hoeverre het informele traject – als instrument voor het bereiken van afstemming en overeenstemming voor procedures – tot een kortere doorlooptijd heeft geleid. Aangezien de ontpoldering van de Noordwaard de eerste maatregel is die in het kader van Ruimte voor de Rivier wordt uitgevoerd, is de doorlooptijd moeilijk te vergelijken met andere projecten.

Besluitvormingskosten

De projectorganisatie verwacht dat de kosten stijgen naarmate er meer weerstand is tegen de plannen. Onder meer om actieve tegenstand te minimaliseren kiest de projectorganisatie voor een proces waarbij in een vroege fase bewoners en agrariërs bij de besluitvorming betrokken worden. Of dit feitelijk heeft geleid tot lagere besluitvormingskosten, is niet vast te stellen. De ontpoldering van de Noordwaard is de eerste Ruimte voor de Rivier-maatregel die uitgevoerd wordt en is daarmee lastig met andere projecten te vergelijken.

Negatieve resultaten

Bruikbare inspraakreacties en doorwerking

De hoeveelheid bruikbare inspraakreacties van bewoners en belangengroeperingen en de doorwerking daarvan is, afgezet tegen de bruikbaarheid en doorwerking van de reacties van andere overheden en bedrijven, zeer beperkt.

Draagvlak

Aanvankelijk is sprake van een redelijk ‘meewerkende houding’ van bewoners en agrariërs in het gebied (passieve steun). Ongeveer 20% van de inspraakreacties op de

“Geen duidelijkheid, geen medewerking. ‘We zijn steeds loyaal geweest’, aldus agrariër De Groot. ‘Maar de medewerking begint af te brokkelen. Als de zaak blijft slepen, gaan mensen de kont tegen de krib gooien en stoppen ze misschien wel met het overleg’.”³¹

³⁰ Zie onder meer het Plan van Aanpak Ontpoldering Noordwaard, januari 2006, p. 7.

³¹ Brabants Dagblad regio Heusden en Altena, *Begrip voor ongeduld Noordwaard*, 5 juni 2007.

startnotitie (april 2006) geeft blijk van expliciete weerstand tegen het project. Naarmate het proces vordert, neemt de steun af. Met name vanaf voorjaar/ zomer 2007 neemt de kans op protest toe (zie citaat).

Tevredenheid van burgers

De meeste deelnemers zijn ontevreden over de alternatieven die voorliggen in de startnotitie (óók over hun ‘eigen’ regioalternatief, de ontwerpvisie). Uit een enquête van het projectbureau blijkt onder meer het volgende:

- de helft van de respondenten is niet tevreden over de ontwerpvisie in het algemeen, met name gezien de te verwachten overlast van recreatie in het gebied en negatieve gevolgen hiervan voor het woongenot;
- de helft van de respondenten vindt het veiligheidsniveau te laag: een kans op wateroverlast van eens in de 100 jaar vindt men niet acceptabel;
- de helft van de respondenten heeft geen begrip voor de keuzes zoals omschreven in de ontwerpvisie.

Naarmate het proces vordert – met name vanaf voorjaar/ zomer 2007 – zijn betrokkenen steeds minder tevreden over de inhoud van het proces (zie citaat). Over het proces zijn deelnemers op onderdelen tevreden, maar op andere punten is sprake van ontevredenheid. Uit de enquête blijkt dat:

- een derde van de respondenten ontevreden is over het procesverloop en de wijze waarop ze in het proces betrokken zijn en spreekt van ‘ondoorzichtige planvorming’ en ‘er wordt weinig geluisterd’;
- eveneens een derde tevreden is over de wijze waarop ze bij het planproces betrokken zijn.

“Het begon een jaar of vijf, zes geleden allemaal nog zo mooi [...] We mochten meepraten, stoeien met ideeën, het leek net alsof we invloed hadden. Maar hoe gedetailleerder de plannen, hoe slechter ze worden voor de bewoners. Neem nou een begrip als ‘veilige woning’. Daarvan blijkt nu opeens ook sprake als er bijna een meter water in je huis staat.”³²

5.1.5 Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020

Het voorbeeldproject Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020 (consultatie over maatregelenpakketten voor het verbeteren van de bereikbaarheid in Midden-Nederland) voldoet wisselend aan Inspraak Nieuwe Stijl (zie paragraaf 4.1.5). De uitvoering van het inspraakproces zelf is in ruime mate als professioneel beoordeeld. Het beeld is minder positief wanneer wordt gekeken naar de wijze waarop het inspraakproces is ingebed in het bestuurlijke besluitvormingsproces. Deze verschillen zijn ook terug te zien in de resultaten.

Positieve resultaten

Bruikbaarheid

Zowel de oproep voor ideeën als het burgerpanel leveren bruikbare inbreng op. 44% van de binnengekomen en reeds beoordeelde ideeën op www.ikgaverder.nl is door het programmabureau als bruikbaar bestempeld en wordt in de ambtelijke voorbereiding van de maatregelenpakketten meegenomen. Het burgerpanel heeft in reactie op de

³² Brabants Dagblad regio Heusden en Altena, *Eerst Noordwaard, dan Munnikenland*, 15 februari 2008.

voorgelegde adviesvraag een eigen beoordelingskader opgesteld en op basis daarvan een analyse gemaakt van de bereikbaarheidsknelpunten in de twee studiegebieden. In de analyse legt het burgerpanel duidelijk andere accenten dan het UVVB en is er sprake van nieuwe inzichten (zie kader).

Fragment uit het advies van het burgerpanel van 26 januari 2008

“De kaarten en knelpunten die aan ons zijn voorgelegd gaan met beduidend meer diepgang in op knelpunten voor autoverkeer. Zeker in vergelijking met de analyse die is uitgevoerd voor het openbaar vervoer valt op dat de autoknelpunten veel gedetailleerder in kaart zijn gebracht. [...]” “Vanuit deze achtergrond brengen we het volgende advies uit. Voer met name ook voor het openbaar vervoer een gedetailleerde analyse uit. Leg het begrip leefbaarheid breder uit dan alleen verkeersveiligheid. Ook elementen als overlast en verrommeling moeten worden meegenomen (voor een indruk van andere leefbaarheidsproblemen die wij verwachten, verwijzen wij u naar onze eigen knelpuntenanalyse). Besteed meer aandacht aan milieu en leefomgeving. Milieuoverwegingen lijken een marginale rol te spelen in de knelpuntenanalyse van het UVVB. Wij hechten echter aan aandacht voor het milieu en aan een goede balans tussen bereikbaarheid en behoud van kwaliteit van de omgeving. Neem in dat opzicht geen genoegen met het voldoen aan Europese regels en richtlijnen voor lucht en geluid, formuleer eigen ambities die maat- en normgevend zijn.”³³

Tevredenheid over het proces bij deelnemers

De leden van het burgerpanel zijn tevreden over het verloop van de bijeenkomsten van het burgerpanel tot nu toe. Zij geven aan dat er sprake is van een veilige omgeving om in te werken. Deelnemers hebben het gevoel productief en constructief bezig te zijn. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de tevredenheid van deelnemers aan de oproep voor ideeën.

Betrokkenheid

Een groot aantal ‘mobilisten’ neemt deel aan ‘consultatie op maat’. Dit heeft ruim 300 inzenders en bijna 150 reacties daarop opgeleverd. Het programmabureau is er daarnaast in geslaagd een burgerpanel samen te stellen dat op meerdere mogelijke relevante achtergrondkenmerken een afspiegeling vormt van omwonenden en mobilisten uit de twee studiegebieden.

Verwachte resultaten die zijn uitgebleven

Tevredenheid van bestuurders en beleidsmakers over inhoudelijke resultaten

Binnen het UVVB bestaat verdeeldheid over de inhoudelijke resultaten die ‘consultatie op maat’ tot nu toe heeft opgeleverd. Betrokkenen geven aan dat er sprake is van (h)erkenning van de inhoudelijke opbrengst van de consultatie – met name ambtelijk – maar men slaagt er slechts ten dele in zelf ook iets met die opbrengst te doen. Inhoudelijke verschillen tussen UVVB-stukken en de producten van het burgerpanel zijn volgens één van de UVVB-leden een mogelijke bron van conflicten. Verschillen worden niet gezien als een mogelijkheid voor inhoudelijke verrijking.

³³ Aanbieding advies burgerpanel aan UVVB, 26 januari 2008.

Betrokkenheid

Hoewel er sprake is van een behoorlijke respons op de oproep voor ideeën en een representatief bezet burgerpanel, moet worden opgemerkt dat het aantal ingekomen ideeën en reacties uit het studiegebied driehoek Amersfoort-Hilversum-Utrecht sterk is achtergebleven bij die uit het studiegebied ring Utrecht. Uit één van de interviews blijkt ook dat de pakketstudies buiten de regio niet sterk leven.

Negatieve resultaten

Tevredenheid van bestuurders, beleidsmakers en professionals over het proces

Betrokken bestuurders, beleidsmakers en professionals zijn in verschillende mate tevreden over het verloop van het proces. Binnen het UVVB heersen verschillende opvattingen over het consultatieproces. Zo spreekt één van de leden zijn verbazing uit over het feit dat er nog geen maatregelen zijn vastgesteld, maar dat het burgerpanel toch al kritiek uit op maatregelenpakketten. Bij sommige leden heerst de perceptie dat ‘consultatie op maat’ aan de dure kant is en dat men het geld liever aan andere zaken zou besteden. Betrokken professionals van het begeleidende bureau (bureau KLB) zijn tevreden over de wijze waarop zij de oproep voor ideeën en het burgerpanel samen met het programmabureau hebben kunnen uitvoeren, maar geven aan last te hebben gehad van het gebrek aan bestuurlijk en ambtelijk commitment. Ze betreuren het dat de consultatie nog te weinig wordt gezien als iets waar beleidsmakers en bestuurders zelf iets mee kunnen. Vanuit het programmabureau wordt aangegeven dat het organiseren van *Inspraak Nieuwe Stijl* complex en intensief is gebleken. De projectorganisatie heeft hard gewerkt om verschillende organisatorische barrières weg te werken. Dat is ten dele gelukt.

5.1.6 Programma Ontmoetingen

Het voorbeeldproject Programma Ontmoetingen (een serie themagewijze gesprekken over opgaven op het beleidsterrein van het ministerie van LNV) geeft in zeer ruime mate blijk van een professionele aanpak (zie paragraaf 4.1.6). Dit leidt tot de volgende resultaten.

Positieve resultaten

Bruikbare reacties

Een doelstelling van het programma was om verkennende gesprekken te voeren met nieuwe maatschappelijke gesprekspartners. In die opzet is het programma geslaagd. Uit de gesprekken komen verschillende aandachtspunten naar voren. Bij een aantal gesprekken hebben deze aandachtspunten een relatief hoog abstractieniveau. Een voorbeeld: “LNV moet zich inspannen om verbindingen te leggen tussen thema’s die nu min of meer gescheiden worden behandeld zoals water, voedsel en energie”.³⁴ Andere gesprekken leveren meer concrete ideeën op. Zo stellen de gesprekspartners in de ontmoeting met jongeren voor om ‘groene hangplekken’ te realiseren voor jongeren. Vanuit de organisatie wordt verschillend gereageerd op de resultaten. Naast enthousiaste reacties zijn er ook minder positieve opmerkingen. Zo geeft een aantal

³⁴ Programma Ontmoetingen, LNV voor een waardevol leven, 2007, p. 23 en 25.

beleidsmakers aan dat de resultaten grotendeels buiten de competentiesfeer van het ministerie van LNV liggen.

Doorwerking

De doorwerking van de ontmoetingen is niet eenduidig te bepalen. Het Programma Ontmoetingen heeft vooralsnog niet geresulteerd in concrete besluiten. Hierdoor is de doorwerking in de politieke *oordeelsvorming* beperkt. Daar staat tegenover dat de ontmoetingen doorwerken in de *beeldvorming* van het ministerie van LNV. De ontmoetingen hebben in verschillende opzichten een denkomslag teweeggebracht. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop het ministerie omgaat met jongeren. Uit het gesprek met jongeren is gebleken dat voor sommige jongeren ‘de natuur’ erg ver van hen afstaat. Het streven is om jongeren meer bewust te maken van de natuur en dit op een leuke, niet-belerende toon te doen. Het ministerie heeft zich daarom verbonden aan verschillende organisaties die ervoor proberen te zorgen dat jongeren voor hun achttiende ten minste één natuurervaring hebben opgedaan.

Ook heeft het Programma Ontmoetingen ertoe bijgedragen dat het ministerie van LNV op een andere manier met bepaalde vraagstukken omgaat. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de wijze waarop LNV omgaat met voedsel. Voorheen werd vooral met een technische blik tegen voedsel aangekeken en lag de nadruk op veiligheid. Uit de gesprekken is gebleken dat het ministerie van LNV ook de meer prettige kant van voedsel kan benadrukken. Daarvoor heeft het ministerie een nieuwe gespreksgroep samengesteld die ingaat op

vraagstukken over voedsel. Dit brengt ons bij de tweede vorm van doorwerking. Zo heeft het programma ertoe bijgedragen dat de externe oriëntatie op het beleidsveld is toegenomen. Gezien de verschillende initiatieven die binnen het ministerie van LNV worden genomen ter versterking van de externe oriëntatie, moet het Programma Ontmoetingen niet worden gezien als een op zichzelf staand experiment. Veeleer kunnen de ontmoetingen worden gezien als een aanzet tot een nieuwe werkwijze binnen LNV waarbij meer ruimte is voor consultatie en participatie van externe partners en belanghebbenden.

Tevredenheid van de gesprekspartners

Uit telefonische interviews met een aantal gesprekspartners blijkt dat de meeste deelnemers met tevredenheid terugkijken op het gesprek waaraan zij hebben deelgenomen. Alle geïnterviewden geven aan dat er relevante onderwerpen aan de orde zijn gekomen tijdens het gesprek en dat zij vinden dat er goed naar hen is geluisterd

Werken aan een extern georiënteerde organisatie

Betrokken ambtenaren geven aan dat het Programma Ontmoetingen ertoe heeft bijgedragen dat zij op een andere wijze tegen het maatschappelijk veld aankijken. Het besef is toegenomen dat er meer maatschappelijke actoren zijn dan de traditionele geïnstitutionaliseerde gesprekspartners. Er is meer aandacht voor externe oriëntatie. Het ministerie van LNV wil de nieuwe manier van werken integreren in de ambtelijke werkwijze. Er worden cursussen gegeven voor ambtenaren. Er is een interdepartementaal groepje van ervaren projectleiders die ambtenaren ‘trainen’ op het gebied van participatief werken.

Enkele opmerkingen van deelnemers van de ontmoetingen

“Ik vond het onthullend hoe onze inbreng serieus werd genomen. Ik had van te voren niet verwacht dat we zo serieus genomen zouden worden.”

“Ik vind het al belangrijk dat het ministerie moeite doet om in contact te treden met de samenleving. Het proces is belangrijker dan de inhoud.”

“Ik vond het een wijselijk initiatief. Maar het zegt wel iets over het ministerie, want eigenlijk is het ministerie onderdeel van de samenleving en zou moeten weten wat er gaande is. Dat bleek niet het geval, dus wat dat betreft een goed initiatief.”

De gesprekspartners maken zich geen illusie over hun feitelijke invloed op de toekomstige besluitvorming. Zij beseffen dat het oriënterende gesprekken waren en verwachten niet dat hun individuele bijdrage tot grote veranderingen zal leiden in het beleid.

“Het geeft ook niet dat de resultaten van het gesprek niet worden opgepakt. Het is meer een oriënterend gesprek geweest, niet een die echte conclusies had.”

Voor de gesprekspartners was dat ook niet de insteek om te participeren in het programma. De meesten van hen wilden een bijdrage leveren aan de beeldvorming

van het ministerie van LNV. Opvallend is overigens dat de meeste geïnterviewden geen behoefte hebben aan structurele terugkoppeling over de beleidsprioriteiten van het ministerie van LNV.

Verwachte resultaten die zijn uitgebleven

Bepaalde doelbereiking van het Programma Ontmoetingen

Aanvankelijk werd een aantal ambitieuze doelstellingen geformuleerd voor het Programma Ontmoetingen. Het Programma Ontmoetingen is er niet in geslaagd de vooraf geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken. Dit komt doordat de val van het kabinet leidde tot veranderingen in de omstandigheden. Naar aanleiding van deze nieuwe omstandigheden zijn de doelstellingen geherformuleerd.

Het investeren in ‘publieke relaties in brede zin’ is komen te vervallen. In plaats daarvan is de nadruk komen te liggen op de vraag in hoeverre de publieke waarden van de beleidsterreinen van LNV door de *gesprekspartners* van de ontmoetingen worden gesteund of dat er nieuwe waarden moeten worden toegevoegd. We kunnen concluderen dat deze doelstelling is gerealiseerd. De gesprekspartners onderschrijven de waarden van LNV en het maatschappelijke belang ervan. Bovendien stellen de gesprekspartners dat LNV haar centrale waarden scherper kan formuleren.

De overige doelstellingen zijn vooralsnog niet gerealiseerd. De opzet van de ontmoetingen, waarin slechts een beperkt aantal gesprekspartners is uitgenodigd, is onvoldoende voor het leveren van maatschappelijke legitimatie voor toekomstige beleidskeuzes. Met het Programma Ontmoetingen is weliswaar een begin gemaakt met het veranderen van de werkwijze van het ministerie van LNV, maar vooralsnog is het prematuur om conclusies te trekken over de consolidatie van een meer extern georiënteerde werkwijze bij het ministerie van LNV.

Tevredenheid van de gesprekspartners

Hoewel de meeste gesprekspartners met tevredenheid terugkijken op de ontmoetingen, is er ook kritiek geuit. Twee deelnemers van de ontmoeting met jongeren hebben kritiek op het feit dat er maar weinig jongeren aan tafel zaten en dat er te veel vertegenwoordigers van jongerenorganisaties waren uitgenodigd. Dit is opmerkelijk aangezien de ontmoeting met jongeren het enige gesprek was waarin niet alleen met deskundigen is gesproken, maar ook met jongeren zelf.

5.1.7 ViA15

In het project ViA15 (oplossen van het mobiliteitsprobleem in de regio Arnhem-Nijmegen) is deels sprake is van een professionele aanpak (zie paragraaf 4.1.7). Dit leidt tot de volgende resultaten.

Positieve resultaten

Bruikbare reacties en doorwerking

De meedenksessie levert in totaal zo'n 40 alternatieven en varianten op. Daaronder bevinden zich twee alternatieven die bestuurlijk bruikbaar gevonden worden en die naast het bestuurlijk voorkeursalternatief geplaatst worden in de MER. Uiteindelijk verdwijnt de term 'bestuurlijk voorkeursalternatief' mede als gevolg van de reacties geheel uit de Startnotitie. Na de formele inspraak op de Startnotitie worden alle drie de alternatieven op gelijke wijze worden meegenomen in het onderzoek in het kader van de Trajectnota/MER. Ook een ingebrachte variant die mogelijk is binnen twee alternatieven wordt bruikbaar geacht door de projectorganisatie en het bestuur en werkt door in de MER. De projectorganisatie is van mening dat zonder de consultatie deze alternatieven op dat moment niet op de bestuurlijke agenda zouden zijn gekomen.

Draagvlak

Er is brede maatschappelijke steun voor de nut en noodzaak: betrokkenen onderschrijven het mobiliteitsprobleem in de regio en zien de consultatieactiviteiten als een kans om mee te denken. Een aanzienlijk deel ziet ook de meerwaarde van het bestuurlijk voorkeursalternatief als kansrijke oplossingsrichting, maar men blijft benadrukken dat de ruimtelijke ingreep niet ten koste mag gaan van de leefbaarheid. Een deel van de betrokkenen vindt dat er uitsluitend gedacht wordt vanuit de doortrekking van de A15 en dat er te weinig aandacht is voor alternatieve oplossingen. Vanuit deze groep komt protest, met name via een eigen 'anti-website' en berichten in lokale kranten.

Betrokkenheid

De opkomst bij, de belangstelling voor en de actieve deelname aan de consultatieactiviteiten is wisselend, maar relatief hoog voor een dergelijk project, zo geeft de projectorganisatie aan. Een bijeenkomst in Arnhem trekt slechts enkele bewoners. Dit is deels te verklaren door het feit dat Arnhem niet direct 'getroffen' wordt indien de A15 doorgetrokken wordt. Een bijeenkomst in de gemeente Zevenaar trekt meer dan 100 belangstellenden. Onder de aanwezigen zijn zowel voor als tegenstanders van de diverse scenario's om het mobiliteitsprobleem op te lossen, maar vooral ook veel mensen die zo goed mogelijk geïnformeerd willen worden. Er is veel (lokale) media-

aandacht voor het project. Belangengroeperingen creëren aandacht voor hun standpunten in de vorm van folders en websites.

Tevredenheid bestuurders, beleidsmakers en professionals

Een deel van de bestuurders, beleidsmakers en professionals is positief over zowel het proces als de inhoudelijke opbrengst van de consultatie.

Negatieve resultaten

Bruikbare reacties

Een groot deel van de opbrengst van de consultatie heeft te maken met wensen voor maatregelen voor leefbaarheid, milieu en behoud van de natuur. Deze zijn in deze fase niet bruikbaar. Reacties vanuit de projectorganisatie zijn minder nieuw/ creatief/ kwalitatief hoogstaand dan verwacht. Een aantal opmerkingen die met kracht en bij herhaling zijn ingebracht – zoals de volledige ondertunneling van het nieuwe wegdek – passen niet binnen de huidige (financiële) randvoorwaarden.

Tevredenheid deelnemers

Deelnemers aan de consultatieactiviteiten – met name de meedenksessie – zijn gedurende het proces steeds sterker van mening dat hun inbreng niet tot resultaat leidt. Dit leidt tot ontevredenheid over zowel de inhoud als het proces. Het feit dat de consultatieactiviteiten die tot in de zomer van 2006 zijn uitgevoerd nog geen vervolg hebben gekregen, versterkt deze mening.

5.2 Resultaten in de kwantitatieve analyse

In paragraaf 4.2 is aangegeven in hoeverre 174 inspraakprocessen die in de secundaire analyse en de webenquête zijn geanalyseerd al in enige mate kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl hebben. Met behulp van statistische analyses is onderzocht in hoeverre deze kenmerken bijdragen aan de inhoudelijke en procesmatige resultaten die de Werkgroep Inspraak verwacht van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl.³⁵ De resultaten van die analyses komen in deze paragraaf aan bod, evenals de resultaten van de paarsgewijze vergelijking.

Uit de analyses komt naar voren dat Inspraak Nieuwe Stijl de beoogde resultaten langs drie sporen beïnvloedt. Deze sporen zijn ook te herkennen in het onderzoeksmodel (figuur 2.1).

(1) Directe effecten

De procesaanpak werkt *direct* door in de resultaten van het participatieproces. Zo kan deskundige begeleiding van en zorgvuldige communicatie over het doel van een consultatiebijeenkomst zorgen voor tevreden deelnemers.

³⁵ Er is correlatie- en regressieanalyse toegepast met behulp van SPSS 15. Zie de voorstudies voor meer informatie over deze technieken. Voor meer informatie over SPSS, zie: Vocht, A. de, *Basishandboek SPSS 15: statistiek met SPSS 15*, Utrecht, Bijleveld, 2007.

(2) *Indirecte effecten*

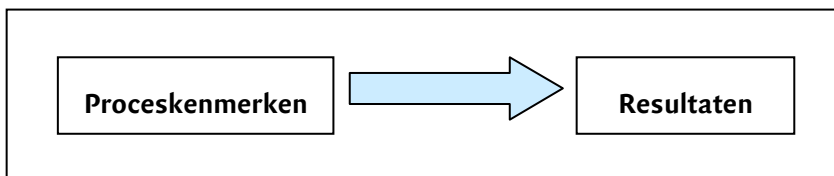
De procesaanpak draagt *indirect* bij aan de resultaten van het participatieproces. Die bijdrage verloopt via de basiscondities: een projectleider organiseert gedurende het proces de steun van bestuurders voor publieksparticipatie en zorgt ervoor dat zij zich committeren aan de uitkomsten ervan. Bestuurlijk commitment draagt vervolgens bij aan goede resultaten. De kans dat betrokken bestuurders en beleidsmakers tevreden zijn en dat inbreng van deelnemers doorwerkt, neemt toe.

(3) *Wisselwerking tussen procesaanpak en basiscondities*

De procesaanpak levert in *wisselwerking* met de basiscondities een bijdrage aan de resultaten. Met ‘wisselwerking’ wordt bedoeld dat de procesaanpak niet alleen direct inwerkt op de resultaten van publieksparticipatie, maar dat kenmerken van de beleidssituatie die werking verder kunnen versterken of verzwakken. Een voorbeeld hiervan is dat een methodische aanpak van een participatieproces tot goede inhoudelijke resultaten leidt: methodisch werken zorgt voor zinvolle inbreng van deelnemers en levert een bijdrage aan de doorwerking van die inbreng in een beleidsplan of besluit. Dat effect is echter nog sterker als er sprake is van veel beleidsruimte en als bestuurders de publieksparticipatie in woord en daad steunen.

Deze drie sporen worden in de volgende paragrafen uitgewerkt. In elke subparagraaf worden pijlen van het onderzoeksmodel die aan de orde zijn steeds uitgelicht.

5.2.1 Directe verbanden tussen proceskenmerken en resultaten



Figuur 5.2: weergave direct verband tussen proceskenmerken en resultaten

In tabel 5.3 is met vinkjes aangegeven welke directe verbanden tussen de kenmerken van *Inspraak Nieuwe Stijl* en de resultaten in de secundaire analyse en de webenquête naar voren zijn gekomen. De afkortingen in de tabel 5.3 verwijzen – net als in tabellen 5.4 en 5.5 – naar specifieke onderdelen van het analysekader *Inspraak Nieuwe Stijl* (zie bijlage 1).

Proceskenmerken Inspraak Nieuwe Stijl	Resultaten				
	Inhoudelijk objectief (r1)	Inhoudelijk subjectief (r2)	Procesmatig objectief (r3)	Procesmatig subjectief (r4)	Overall (r1 t/m r4 samen)
Consultatie en belangentoets (k1)					
Professionaliteit: methodisch werken (k2.2)	✓				✓
Professionaliteit: communicatie (k2.3)				✓	✓

Tabel 5.3: directe verbanden tussen kenmerken Inspraak Nieuwe Stijl en resultaten

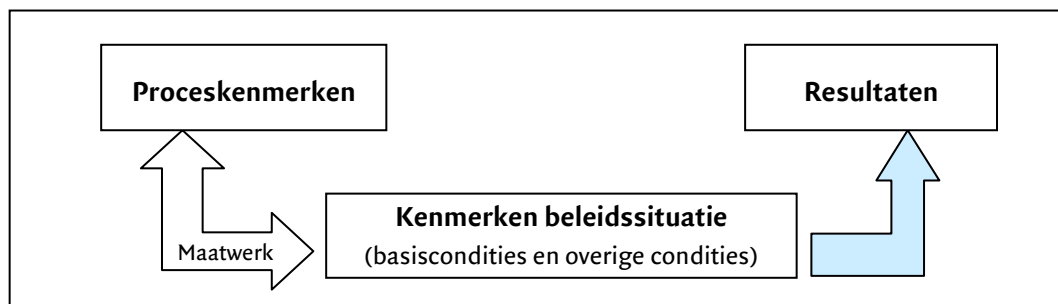
Adequate communicatie: verantwoording

Adequate communicatie is in algemene zin direct van invloed op de resultaten van participatieprocessen, zowel wat betreft inhoudelijke resultaten als wat betreft de resultaten op procesniveau. In het bijzonder toont het onderzoek een rechtstreeks verband aan tussen het afleggen van verantwoording gedurende het proces en de mate van tevredenheid met het proces. Een bestuurder die na een serie consultatiebijeenkomsten via een nieuwsbrief laat blijken op welke wijze de inbreng van burgers doorwerkt, kan achteraf vaststellen dat de betrokken burgers meer tevreden zullen zijn over het verloop van het proces. Het omgekeerde geldt ook. Zo blijkt uit een participatieproces over het parkeerbeleid in een stadscentrum (2005), waar de communicatieactiviteiten beperkt bleven tot de startfase van het proces, dat de (bestuurlijke) stilte zorgde voor ontevredenheid bij de deelnemers achteraf.

Methodisch werken: maatwerk

Maatwerk – één van de kenmerken van methodisch werken – heeft een direct effect op de inhoudelijke resultaten van een participatieproces (onder andere doorwerking). Naarmate de projectorganisatie het proces beter richt op de beleidssituatie (denk aan bewust rekening houden met verschillen in doelgroepen) zullen de resultaten positiever zijn. Het onderzoek laat zien dat dit met name geldt voor de bruikbaarheid van de inbreng en de doorwerking van de reacties in de besluitvorming. Zo blijkt uit een huisvestingsproject in Noord-Brabant (2000) dat een bewuste wijziging van bestuursstijl in de loop van het proces heeft geleid tot inhoudelijke verrijking.

5.2.2 Indirecte verbanden tussen proceskenmerken en resultaten



Figuur 5.3: weergave indirect verband tussen proceskenmerken en resultaten

In tabel 5.4 is met vinkjes aangegeven welke indirecte verbanden tussen de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl en de resultaten in de secundaire analyse en de webenquête naar voren zijn gekomen.

	Resultaten				
	Inhoudelijk objectief (r1)	Inhoudelijk subjectief (r2)	Procesmatig objectief (r3)	Procesmatig subjectief (r4)	Overall (r1 t/m r4 samen)
Basiscondities					
Impact (s1)	✓	✓	✓		✓
Beleidsruimte (s2)	✓		✓	✓	✓
Bestuurlijk commitment (s3)	✓			✓	✓
Vertrouwen van burgers (s4a)			✓	✓	✓
Politieke gevoeligheid (s4b)					✓

Tabel 5.4: indirecte verbanden tussen kenmerken Inspraak Nieuwe Stijl en resultaten (via basiscondities)

Bestuurlijk commitment

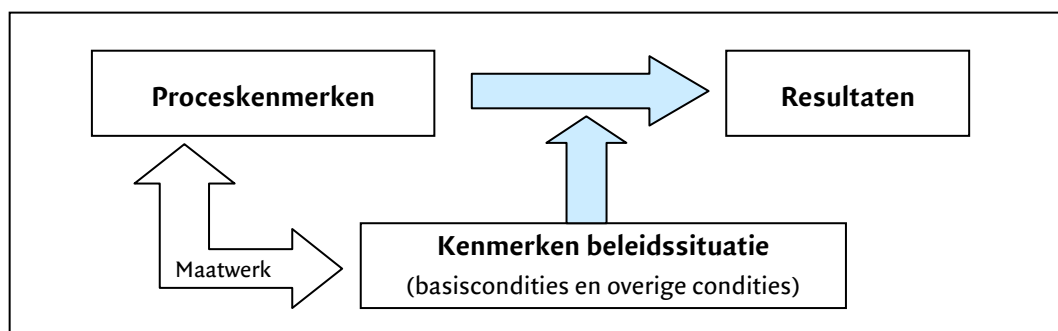
Het onderzoek laat zien dat bestuurlijk commitment rechtstreeks invloed heeft op de resultaten van participatieprocessen. Hoe minder bestuurlijk commitment (bijvoorbeeld onhelderheid over de bestuurlijke verantwoordelijkheid en gebrek aan betrokkenheid bij het participatieproces), hoe minder positief het resultaat. Een projectorganisatie die in staat is om – conform de uitgangspunten van Inspraak Nieuwe Stijl – in te spelen op bestuurlijk commitment en/ of dit kenmerk van de beleidssituatie in het voordeel probeert te beïnvloeden, zorgt daarmee (indirect) voor een positiever resultaat. Dit geldt in het bijzonder voor inhoudelijke resultaten: indien bestuurders de gekozen consultatievorm steunen en zich verbinden aan de uitkomsten, neemt de doorwerking van de consultatie in het uiteindelijke besluit toe. Het verband doet zich ook voor met procesmatige resultaten. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het proces rond de ontwikkeling van een stadsvisie voor een Gelderse gemeente (2006) dat de persoonlijke belangstelling van de burgemeester voor het proces en de deelnemers ervoor zorgde dat de deelnemers zich gewaardeerd en serieus genomen voelden.

Beleidsruimte en impact

Ook de twee andere basiscondities (naast bestuurlijk commitment) houden verband met de resultaten. Hoe meer beleidsruimte er is, des te meer ‘meedenkkracht’ er tot stand komt. Naarmate de beleidsruimte toeneemt, nemen ook draagvlak en betrokkenheid toe (procesmatige, objectieve resultaten). Hoe groter de impact van het onderwerp (hoe ingrijpender de gevolgen, hoe groter het belang), des te groter de betrokkenheid van burgers. Ook leidt een grotere impact tot een grotere kans op een betere bruikbaarheid en doorwerking van de resultaten. Dit biedt een projectorganisatie kansen om ‘via de band’ de resultaten positief te beïnvloeden.

Naast de drie basiscondities wijst het onderzoek ook op de (indirecte) invloed van andere condities. Ten eerste werkt vertrouwen bij deelnemers in het optreden van de overheid positief door op de resultaten van participatieprocessen, in het bijzonder op draagvlak, betrokkenheid en procestevredenheid. Ten tweede is er een relatie tussen de politieke gevoeligheid van het beleidsonderwerp en de uitkomsten: naarmate het thema politiek ‘gevoeliger’ is (dat wil zeggen: een onderwerpen dat maatschappelijk omstreden is en veel aandacht krijgt), zijn de resultaten op de inhoud en het proces minder positief. Een beleidsproces is meer politiek gevoelig in situaties met geprononceerde belangen. Dat wil zeggen dat er zowel voor- als tegenstanders van een bepaald besluit zijn. Dit soort processen zullen per definitie ‘winnaars’ en ‘verliezers’ opleveren: zij die erin slagen hun belangen en voorkeuren in besluiten te vertalen, en zij die daar niet in slagen. Het gevolg is dat sommige belanghebbenden tevreden zullen zijn, en anderen niet. Bij sommige groepen is er sprake van draagvlak voor het besluit, terwijl bij andere groepen het draagvlak beperkt is.

5.2.3 Verbanden tussen proceskenmerken en resultaten in wisselwerking met kenmerken van de beleidssituatie



Figuur 5.4: weergave wisselwerking

In tabel 5.5 is met vinkjes aangegeven welke kenmerken van *Inspraak Nieuwe Stijl* in wisselwerking met de basiscondities de beoogde resultaten beïnvloeden.

Proceskenmerken <i>Inspraak Nieuwe Stijl</i>	Resultaten				
	Inhoudelijk objectief (r1)	Inhoudelijk subjectief (r2)	Procesmatig objectief (r3)	Procesmatig subjectief (r4)	Overall (r1 t/m r4 samen)
Professionaliteit: methodisch werken (k2.2)	✓			✓	✓
Professionaliteit: communicatie (k2.3)				✓	

Tabel 5.5: kenmerken van *Inspraak Nieuwe Stijl* die de beoogde resultaten in wisselwerking met de basiscondities beïnvloeden

Methodisch werken

Het hanteren van een methodische werkwijze (adequate procesaanpak, expertise en maatwerk) houdt rechtstreeks verband met vooral inhoudelijke resultaten (bruikbare reacties, doorwerking van reacties). Dergelijke directe verbanden zijn eerder in deze paragraaf aan de orde gekomen. Het onderzoek laat zien dat dit effect wordt versterkt door de aanwezigheid van gunstige basiscondities. Met andere woorden: wanneer sprake is van gunstige basiscondities, zoals voldoende beleidsruimte en een groot bestuurlijk commitment, is het effect van een methodische werkwijze op de resultaten sterker dan bij ongunstige basiscondities.

Adequate communicatie

Een soortgelijke wisselwerking is zichtbaar voor adequate communicatie. Het onderzoek toont aan dat communicatie een inspraakproces kan maken of breken (zie eerder in deze paragraaf). Dit effect blijkt bij gunstige basiscondities versterkt te worden. Met name de tevredenheid over het proces wordt (nog) groter wanneer de projectorganisatie onder gunstige basiscondities werkt.

5.2.4 **Inspraak Nieuwe Stijl en doorlooptijd**

Op basis van de kwantitatieve analyse kunnen geen definitieve conclusies worden getrokken over het effect van (kenmerken van) Inspraak Nieuwe Stijl op de doorlooptijd van beleidsprocessen. Wel lijken projecten met meer kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl dikwijls een kortere doorlooptijd te hebben dan projecten waarbij deze kenmerken in mindere mate aanwezig zijn. Dit verschil is echter niet statistisch significant, zodat geen sprake is van een 'robuuste' conclusie.³⁶

Op basis van de kwantitatieve analyse kan wel worden geconcludeerd dat de kans klein is dat Inspraak Nieuwe Stijl tot vertraging van beleidsprocessen leidt. Een aantal kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl verkort de doorlooptijd, te weten de kwaliteit van het procesplan en de steun van bestuurders voor het proces. Echter, de analyse laat ook zien dat hoe vaker bestuurders tussentijds verantwoording afleggen, hoe langer de doorlooptijd wordt.

5.2.5 **Inspraak Nieuwe Stijl en bezwaarschriften**

De secundaire analyse en de webenquête geven inzicht in het verband tussen Inspraak Nieuwe Stijl en het aantal bezwaarschriften. Op basis van de paarsgewijze vergelijking kan echter de voorzichtige conclusie worden getrokken dat Inspraak Nieuwe Stijl tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften leidt. In de paarsgewijze vergelijking hebben inspraakprocessen met een goede aansluiting tussen consultatie en belangentoets minder negatieve inspraakreacties en bezwaren opgeleverd dan inspraakprojecten met een minder goede aansluiting (zie hoofdstuk 10 in de Voorstudies). Als voorbeeld kan worden gewezen op de vergelijking tussen het Dobbelmanproces in Nijmegen en de herstructurering van de wijk Presikhaaf 1 in Arnhem.

Situatieschets

CASUS 1: HET DOBBELMANPROCES IN NIJMEGEN

De zeepfabriek Dobbelman heeft meer dan een eeuw lang het industriële karakter van de Nijmeegse woonwijk Bottendaal bepaald. Met de sluiting van de fabriek in 1999 ontstond de behoefte aan een nieuw bestemmingsplan voor het oude fabrieksterrein. Met name het verplaatsen van poppodium 'Doornroosje' naar het oude Dobbelman-terrein werd in gemeentelijke kringen als een wenselijk alternatief gezien. Dit plan stuitte echter op grote weerstand bij de bewoners van de wijk en al snel werd een actiegroep opgericht van bewoners. De verantwoordelijke wethouder zag dit als een kans om een intensief participatieproces te starten, waarin de werkgroep van bewoners nauw werd betrokken in de ontwikkeling van de plannen. Met vallen en opstaan heeft de samenwerking tussen de gemeente, bewoners, maatschappelijke organisaties en ontwikkelende partijen geleid tot een nieuw bestemmingsplan dat ter inspraak is gelegd.

³⁶ Projecten uit de webenquête met veel kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl hadden een gemiddelde doorlooptijd van 2 jaar, terwijl projecten waarbij de kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl in mindere mate aanwezig waren een gemiddelde doorlooptijd van 2,3 jaar hadden.

CASUS 2: DE HERSTRUCTURERING VAN PRESIKHAAF 1 IN ARNHEM

In 2001 presenteert de gemeente Arnhem een ontwikkelingsplan voor de naoorlogse woonwijk Presikhaaf. Hoewel bij het opstellen van het plan een aantal gesprekken zijn gevoerd met de bewonersorganisaties in de wijk, komt het ontwikkelingsplan vooral uit de koker van de gemeente en de woningbouwcorporaties. Het ontwikkelingsplan roept weerstand op bij de bewoners. Om deze reden besluit de woningbouwcorporatie een klankbordgroep in het leven te roepen waarin een aantal burgers hun mening kunnen geven bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan. De gemeente vertaalt dit stedenbouwkundig plan in een bestemmingsplan.

Basiscondities

De impact van beide projecten is hoog. De herontwikkeling van een terrein of woonwijk heeft directe consequenties voor de fysieke leefomgeving van de buurtbewoners en houdt direct verband met de belangen van de omwonenden. In beide projecten is geen sprake van beleidsruimte in de nut- en noodzaakfase. Voor het Dobbelmanproces geldt dat burgers betrokken zijn bij het benoemen en de uitwerking van alternatieven. In het geval van Presikhaaf 1 zijn burgers uitsluitend betrokken bij het uitwerken van alternatieven, niet bij het benoemen hiervan. De beide projecten verschillen wat betreft bestuurlijk commitment. Het bestuurlijk commitment voor een consultatieproces bij de wethouder in Nijmegen (Dobbelmanproces) is groot. Wanneer het proces in een impasse dreigt te raken, stelt de wethouder extra tijd en middelen beschikbaar om – met belanghebbenden – een nieuw plan te maken. Het bestuurlijk commitment in Arnhem (Presikhaaf 1) is beperkt. De consultatie wordt primair georganiseerd vanuit de woningcorporatie. De rol van het gemeentebestuur is klein.

Een belangrijk verschil tussen beide projecten is de actie- en participatiebereidheid van de bewoners. Bottendaal, waar het Dobbelman-terrein ligt, wordt gezien als de meest linkse wijk van Nijmegen. De actiebereidheid is traditiegetrouw groot. De bewoners zijn van meet af aan van plan eensgezind richting de gemeente op te treden. De participatiebereidheid van bewoners in Presikhaaf 1 is beperkt. De meningen van bewoners over wat er met hun wijk moet gebeuren, zijn sterk verdeeld.

Aansluiting consultatie en belangentoets

De inhoudelijke en procesmatige aansluiting tussen de consultatie en finale belangentoets is bij het Dobbelmanproces in orde. Het bestemmingsplan is inhoudelijk een goede vertaling van het plan dat deelnemers hebben ontwikkeld. Een kleine groep bewoners is een volwaardige samenwerkingspartner van de gemeente Nijmegen geweest. Daarnaast hebben verschillende consultatiebijeenkomsten plaatsgevonden die breed toegankelijk waren. De inhoudelijke en procesmatige aansluiting tussen de consultatie en finale belangentoets is bij het proces rond Presikhaaf 1 beperkter. De klankbordgroep van bewoners die betrokken is bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan kan zich niet uitspreken over de bredere inhoud van het bestemmingsplan. Uiteindelijk komen in de inspraak op het bestemmingsplan ook onderwerpen aan de orde die geen onderwerp van gesprek in de consultatie zijn geweest, bijvoorbeeld de aanleg van een groene buffer, die ten koste zou gaan van veelgebruikte tennisbanen.

Professionele aanpak

Bij het Dobbelmanproces is sprake van een adequaat procesplan en maatwerk. Bewoners hebben veel invloed gehad op de totstandkoming van het procesplan. Ook het proces rond Presikhaaf 1 kent een adequaat procesplan, maar dan zonder invloed van de bewoners. De communicatie rond het Dobbelmanproces vindt plaats via vele kanalen en is intensief. De communicatie rond het proces Presikhaaf 1 is sporadisch. Tijdens het proces zijn er veel 'radiostiltes'. Een 'misser' van de projectorganisatie was de planning van de brede consultatiebijeenkomst op het moment dat het Nederlands voetbalelftal een belangrijke wedstrijd speelde.

Resultaten

Onderstaande tabel vat de resultaten samen van de beide processen. Het proces waarin Inspraak Nieuwe Stijl in ruimere mate is toegepast, leverde betere resultaten op. De finale besluitvorming bij het Dobbelmanproces levert negen inspraakreacties op, tegen 164 reacties bij het proces Presikhaaf 1. Van deze 164 reacties hadden 156 reacties betrekking op het verdwijnen van de tennisbanen. Dit was juist die ene beslissing die niet onderwerp van de consultatie was geweest. Hierdoor was dit besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid. Deze onzorgvuldige voorbereiding resulteerde in een groot aantal negatieve inspraakreacties. Bij het Dobbelmanproces werd na de besluitvorming één bezwaarschrift ingediend bij de Raad van state. Het proces rond Presikhaaf 1 krijgt met drie bezwaarschriften te maken.

	Dobbelmanproces	Presikhaaf 1
Draagvlak (negatieve inspraakreacties en bezwaren)	Het draagvlak voor het inhoudelijke besluit is groot. Uiteindelijk zijn er 9 inspraakreacties bij de finale belangentoets. Vervolgens werd 1 bezwaar ingediend bij de Raad van State. Dit bezwaar werd afgewezen.	Het draagvlak voor het uiteindelijke inhoudelijke besluit is beperkt. De finale belangentoets leidt tot 164 inspraakreacties. Er worden 3 bezwaarprocedures gestart. De Raad van State wijst alle drie de bezwaren af.
Bruikbare reacties	De consultatie heeft zeer veel bruikbare reacties opgeleverd. Bewoners hebben veel invloed gehad op de plannen.	De consultatie heeft bruikbare en minder bruikbare reacties opgeleverd. Consultatie over het bouwbesluit heeft geleid tot een compromis waar eigenlijk niemand tevreden over is.
Doorlooptijd	Er is sprake van vertraging aan het begin van het proces door wantrouwen van bewoners richting de gemeente. Het proces wordt echter zonder verdere vertraging afgerond.	Er is sprake van vertraging aan het begin van het proces door wantrouwen van bewoners naar de gemeente en woningcorporaties. Het proces loopt vervolgens verdere vertraging op door de afhandeling van de ingediende bezwaarschriften.
Tevredenheid deelnemers	Over het algemeen zijn deelnemers tevreden over het proces en de uitkomsten ervan. Het wantrouwen richting de gemeente is afgenomen. Het wantrouwen richting de projectontwikkelaar is toegenomen.	Deelnemers zijn verdeeld. Een aantal deelnemers is zeer tevreden en voelt zich serieus genomen. Andere deelnemers zijn teleurgesteld en menen dat de gemeente nooit bereid is geweest echt naar hen te luisteren.

Tabel 5.5: de resultaten van het Dobbelmanproces en het proces rond Presikhaaf 1

6 Slaag- en faalfactoren

Op basis van het onderzoek kan de onderzoekshypothese worden bevestigd: naarmate een proces van inspraak meer voldoet aan Inspraak Nieuwe Stijl, leidt dit tot een beter resultaat – in termen van inhoudelijke en procesmatige resultaten zoals beoogd door Inspraak Nieuwe Stijl. Dit laatste hoofdstuk gaat dieper in op de verklaringen achter deze bevinding. Wat zijn de belangrijkste slaag- en faalfactoren die het resultaat van inspraakprocessen verklaren? Bij het beantwoorden van deze vraag wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen slaag- en faalfactoren.

- 1 Inspraak Nieuwe Stijl: welke kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl zijn van belang voor het behalen van bepaalde resultaten?
- 2 Basiscondities: welke basiscondities zijn cruciaal voor het behalen van bepaalde resultaten?
- 3 Voorwaarden voor de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl: welke factoren zorgen ervoor dat bepaalde kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl überhaupt in de praktijk kunnen worden gebracht?

Welke factoren bieden een verklaring voor de waargenomen of uitgebleven resultaten (slaat- en faalfactoren)?

Op basis van de kwantitatieve analyse en de monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten worden tien slaag- en faalfactoren onderscheiden:

- 1 Aansluiting tussen consultatie en belangentoets leidt tot meer draagvlak en tevredenheid bij deelnemers van de consultatie.
- 2 Vroegtijdige consultatie draagt bij aan nieuwe inzichten.
- 3 Een professionele aanpak (methodisch werken) leidt tot meer bruikbare inbreng.
- 4 Maatwerk is een sleutelfactor voor succes.
- 5 Adequate communicatie is een voorwaarde voor succes.
- 6 Professionele publieksparticipatie leidt niet tot vertraging.
- 7 Bestuurlijk commitment is een sleutelfactor voor succes.
- 8 Een grote beleidsruimte draagt bij aan tevredenheid van de deelnemers.
- 9 Gedeelde visies en percepties over de rol van publieksparticipatie in het beleidsproces als voorwaarde voor de implementatie van Inspraak Nieuwe Stijl.
- 10 Organisatorische voorwaarden voor de implementatie van Inspraak Nieuwe Stijl.

6.1 Inspraak Nieuwe Stijl als slaagfactor

Aansluiting tussen consultatie en belangentoets leidt tot meer draagvlak en tevredenheid bij deelnemers van de consultatie (1)

De kwantitatieve analyse toont aan dat een goede aansluiting tussen consultatie en belangentoets een bijdrage levert aan een groter draagvlak voor het (ontwerp)besluit en een grotere inhoudelijke en procesmatige tevredenheid onder deelnemers. Daarnaast bevordert een goede procesmatige aansluiting de doorwerking van inspraakreacties.

Ook de paarsgewijze vergelijking wijst op het belang van een goede aansluiting tussen consultatie en belangentoets voor het creëren van draagvlak (zie hoofdstuk in de

Voorstudies). Het Dobbelmanproces (Nijmegen) en de wederopbouw van Roombeek (Enschede) hadden een adequate aansluiting tussen de inhoudelijke besluiten die in de consultatiefase werden genomen en het uiteindelijke bestemmingsplan. Bij de herontwikkeling van de wijken Presikhaaf 1 (Arnhem) en Nieuw-Crooswijk (Rotterdam) was deze aansluiting minder goed. In het bestemmingsplan voor Presikhaaf 1 was een ecologische zone opgenomen die ten koste zou gaan van de tennisbanen in de wijk. Deze beslissing was geen onderdeel geweest van de consultatie en leidde tot 156 negatieve inspraakreacties. Bij de herontwikkeling van Crooswijk bevatte het door de gemeente opgestelde masterplan scherpe concretisering van de bewonersvisie die in de consultatie was opgesteld. Een gevolg was dat er grote weerstand bestond tegen dit plan.

Vroegtijdige consultatie draagt bij aan nieuwe inzichten (2)

De Werkgroep Inspraak stelt voor inspraak te organiseren langs twee stappen: consultatie en belangentoets. Doel van de consultatie is om de meedenkkracht van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is. De monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten bevestigen het beeld dat consultatie in een vroege fase van de besluitvorming de meedenkkracht van burgers weet te benutten, waardoor nieuwe inzichten ontstaan.³⁷

In het **Programma Ontmoetingen** vond consultatie plaats in een fase die voorafgaat aan de beleidsontwikkeling, namelijk de *beeldvorming*. De consultatie was gericht op maatschappelijke dilemma's en politieke keuzevraagstukken die zich in de toekomst voor kunnen doen. De uitkomsten van de gesprekken hebben bijgedragen aan de beeldvorming over deze politieke keuzevraagstukken. Beleidsmakers worden zo in staat gesteld bepaalde beleidsonderwerpen vanuit een ander perspectief te zien. De betrokken beleidsmakers gaven dan ook aan dat het Programma Ontmoetingen in verschillende opzichten een 'eye-opener' is geweest.

Dit was ook het geval bij het voorbeeldproject **Aanwijzen Zwemlocaties**. Aanvankelijk waren enkele leden van de projectorganisatie sceptisch over het betrekken van burgers in deze vroege fase van het beleidsproces. Na de consultatie is deze scepsis omgeslagen in enthousiasme. Dit is vooral toe te schrijven aan het feit dat de deelnemers van de focusgroepen in staat waren de problematiek op een hoog niveau te bediscussiëren en te beoordelen. Een belangrijke factor die hieraan heeft bijgedragen is de zorgvuldige voorbereiding van de focusgroepen. Doordat de projectorganisatie vooraf duidelijke vragen heeft geformuleerd en hiermee de consultatie goed heeft gericht, zijn de deelnemers van de focusgroepen in staat gesteld een goede inbreng te leveren. Op deze wijze schept consultatie al in een vroege fase richting in het beleidsproces. Volgens de projectorganisatie heeft dit de besluitvorming aanzienlijk vereenvoudigd.

Het voorbeeldproject **VIA15** laat ook zien dat vroegtijdige consultatie een bijdrage kan leveren aan een zorgvuldige voorbereiding van de oordeelsvorming. De opdracht van het

³⁷ Zie ook Edelenbos, J., A. Domingo, P.J. Klok, J. van Tatenhove, *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek, 2006.

projectbureau ViA15 beperkte zich aanvankelijk tot het opstarten van de planstudie voor de doortrekking van de A15. Na de consultatieactiviteiten in juni en september 2007 bleek echter dat er veel kritiek was op het bestuurlijke voorkeursalternatief. Veel reacties trokken bovendien de aanleg van een nieuwe weg in twijfel. Als gevolg hiervan werd een bredere probleemstelling geformuleerd. Twee van de alternatieven die in de startnotitie worden opgenomen, zijn direct te herleiden tot de inbreng van deelnemers tijdens de consultatiebijeenkomsten. Dit betekent dat meer alternatieven A15 onderzocht worden en een plaats krijgen in de oordeelsvorming, als gevolg van de consultatie.

Een professionele aanpak (methodisch werken) leidt tot meer bruikbare inbreng (3)

Het onderzoek laat zien dat een professionele aanpak, in de zin van zicht op de basiscondities, methodisch werken en adequate communicatie, de kans op bruikbare inbreng vergroot.

Zo laat de kwantitatieve analyse (webenquête) een sterk verband zien tussen verschillende aspecten van methodisch werken en de bruikbaarheid van de inbreng van deelnemers. Hierbij zijn vooral de kwaliteit van het procesplan en maatwerk belangrijk. Wanneer vooraf duidelijk is vastgelegd waar insprekers over kunnen meepraten, neemt de kans op bruikbare inbreng toe.

Dit blijkt ook uit het voorbeeldproject **Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020**. In dit project is sprake van een professionele aanpak van de consultatie wat betreft een zorgvuldige voorbereiding en begeleiding van het burgerpanel. Hiermee werden voor de leden van het burgerpanel randvoorwaarden gecreëerd om gericht te werken aan een knelpuntenanalyse van de bereikbaarheid in de regio. Dit heeft geleid tot veel bruikbare inbreng.

Ook bij het voorbeeldproject **N18 Varsseveld – Enschede** heeft een professionele aanpak de bruikbaarheid van de inbreng verhoogd. De professionele uitvoering van de ontwerpatelier, de hoorzittingen en de veldbezoeken hebben bruikbare inbreng opgeleverd, in het bijzonder voor het aan- en inpassen van de verschillende tracés voor een nieuwe N18. Een aanzienlijk deel van deze reacties heeft doorgewerkt in de trajectnota/ MER.

Een professionele aanpak veronderstelt dat de inzet van de consultatie duidelijk is vastgesteld. Dit was aanvankelijk niet het geval bij het voorbeeldproject **ViA15**. In dit project was de inzet van consultatie vooraf onvoldoende benoemd: het was onduidelijk hoe zwaar het bestuurlijk voorkeursalternatief woog ten opzichte van de alternatieven die door insprekers werden ingebracht. Het ontbreken van een procesplan en de ad hoc inrichting van consultatieactiviteiten versterkten de onhelderheid. De projectorganisatie kon vragen over de beleidsruimte en de doorwerking van de inbreng van betrokkenen onvoldoende scherp beantwoorden.

Het voorbeeldproject **Ontpoldering Noordwaard** toont aan dat bij onhelderheid over de inzet, meer bruikbare reacties te verwachten zijn van mede-overheden dan van burgers. Zolang bewoners niet 'geholpen' en 'gericht' worden op bruikbare inbreng, zullen hun reacties veelal te maken hebben met concrete zaken in de eigen woonomgeving. Deze

reacties – concrete uitwerking van alternatieven – passen niet in de fase waarin het proces rond de ontpoldering van de Noordwaard verkeert. Mede-overheden hebben meer kennis van en ervaring met ruimtelijke processen en de onderliggende procedures. Zij zijn beter in staat dan burgers hun inbreng te richten op de fase van het proces – ook wanneer de inzet van de consultatie en/ of inspraak onhelder blijft.

Maatwerk is een sleutelfactor voor succes (4)

Inspraak Nieuwe Stijl is maatwerk. Maatwerk heeft een direct effect op de inhoudelijke resultaten van een participatieproces, zo toont de kwantitatieve analyse aan. Naarmate de projectorganisatie het proces beter richt op de beleidssituatie, zijn de resultaten over het algemeen positiever. Dit geldt zowel voor de inhoudelijke resultaten, zoals de bruikbaarheid en doorwerking van inspraakreacties, als voor procesmatige resultaten, zoals draagvlak. Bovendien draagt maatwerk bij aan een grotere inhoudelijke en procesmatige tevredenheid, bij beleidsmakers en bestuurders, maar ook bij deelnemers van de consultatie.

Het belang van maatwerk komt ook naar voren uit de monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten. Het project **Locatie Valkenburg** is een voorbeeld van maatwerk. Bij een gebrek aan bestuurlijk commitment bestaat er veel onzekerheid over de mogelijke uitkomsten van het proces en is een intensieve vorm van consultatie niet geschikt. De kans is anders groot dat het consultatieproces los komt te staan van de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Dit voorbeeldproject wijst uit dat men niet altijd voor een zeer intensieve consultatie hoeft te kiezen om tot bevredigende resultaten te komen. Ook met een minder intensieve consultatievorm kunnen bevredigende resultaten worden bereikt. De projectorganisatie is tevreden over de kwaliteit van de inspraakreacties en een aantal reacties heeft doorwerking gehad in de besluitvorming.

In de fase tot en met 2006/ begin 2007 was voor het voorbeeldproject **Ontpoldering Noordwaard** het bestuurlijk commitment van de staatssecretaris onhelder. Ondanks het gebrek aan zicht op deze basisconditie koos de projectorganisatie voor een intensief consultatieproces. Hierdoor werd de consultatie opgepakt als een afzonderlijk proces dat losstond van de bestuurlijke besluitvorming. Hierdoor bleef er gedurende de hele beleidsvoorbereiding grote onzekerheid bestaan over de rol van de consultatie in de oordeels- en besluitvorming. Een gevolg was een afname van de procesmatige tevredenheid bij de deelnemers van de consultatie.

Adequate communicatie is een voorwaarde voor succes (5)

Heldere, volledige en betrouwbare communicatie is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle publieksparticipatie. De kwantitatieve analyse toont een (sterk) positief verband tussen adequate communicatie en tevredenheid (zowel inhoudelijk als procesmatig) van insprekers en bestuurders, draagvlak en doorlooptijd van beleidsprocessen. Uit de kwantitatieve analyse blijkt tevens dat goede communicatie tot positieve resultaten kan leiden, ook als niet alle kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl worden toegepast. Dit betekent dat goede communicatie tekortkomingen in het proces kan 'repareren'.

Dit komt ook naar voren in het voorbeeldproject **Locatie Valkenburg**. Gezien de spreiding van bestuurlijke verantwoordelijkheden was de ruimte voor intensieve consultatie beperkt. De projectorganisatie heeft daarom gekozen voor een beperkte vorm van consultatie en een zeer intensieve communicatiestrategie. Deze communicatiestrategie was eerst gericht op de bewustwording en maatschappelijke acceptatie – ook wel een ‘rouwproces’ genoemd – van de herontwikkeling van de locatie Valkenburg tot een woonlocatie. Deze strategie heeft zijn vruchten afgeworpen. Aan het begin van het proces was de weerstand groot. Naar aanleiding van de inspraak op de ISV werd een relatief klein aantal bezwaren geuit tegen de herontwikkeling. Dit kan duiden op maatschappelijke acceptatie van een pijnlijk besluit.

In het geval van **Ontpoldering Noordwaard** heeft de projectorganisatie vroeg in het proces toezeggingen gedaan aan bewoners en agrariërs over de toekomstige woonmogelijkheden in het gebied. Later in het proces werden deze toezeggingen genuanceerd. Dit tastte de geloofwaardigheid aan van de projectorganisatie en – in het kielzog – van de bestuurder op Rijksniveau. De ontevredenheid bij de bewoners en agrariërs in het gebied nam toe naarmate het proces vorderde.

Bij het voorbeeldproject **N18 Varsseveld – Enschede** is ten onrechte de indruk gewekt dat de nut en noodzaakdiscussie beslecht was. Bestuurlijk gezien stond weliswaar vast dat de nieuwe N18 de verkeersveiligheids- en leefbaarheidsproblemen moest oplossen, maar het was niet duidelijk in hoeverre eerdere maatregelen deze problemen al hadden opgelost. Ook het effect van deze eerder doorgevoerde maatregelen op doorstroming en bereikbaarheid was niet inzichtelijk gemaakt. Deze onduidelijkheid lag aan de basis van de moeizame bestuurlijke onderhandelingen die volgden. Deze hebben tot aanzienlijke vertraging van de planprocedure geleid. De bestuurders en de ambtelijke top van Rijkswaterstaat hebben daarom gekozen voor beperkte communicatie. Het lang uitblijven van zorgvuldige communicatie over de oorzaken van deze vertraging heeft geleid tot ontevredenheid bij de deelnemers en gevoelens van onzekerheid en frustratie bij belanghebbenden.

Professionele publieksparticipatie leidt niet tot vertraging (6)

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat Inspraak Nieuwe Stijl niet leidt tot vertraging. De kwantitatieve analyse laat nergens een negatief verband zien Inspraak Nieuwe Stijl en de doorlooptijd van projecten. Wel lijken projecten met meer kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl dikwijls een kortere doorlooptijd te hebben dan projecten waarbij deze kenmerken in mindere mate aanwezig zijn. Dit verschil is echter niet statistisch significant, zodat geen sprake is van een ‘robuuste’ conclusie.

Vertraging van planprojecten kan verschillende oorzaken hebben, zoals:

- betrokken bestuurders verschillen van mening over inhoud en proces;
- gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor het besluit;
- NIMBY-gedrag (‘not in my backyard’) van burgers, waardoor patstellingen ontstaan;
- gebrek aan visie: vooraf is bijvoorbeeld het nut en de noodzaak niet goed in kaart gebracht;
- procedurele onzorgvuldigheid.

In het project **N18 Varsseveld – Enschede** werd de vertraging grotendeels veroorzaakt door het gebrek aan bestuurlijk commitment. De politieke en bestuurlijke dissensus heeft tot een patstelling in de besluitvorming geleid.

De paarsgewijze vergelijking laat ook een aantal vertragingfactoren zien (zie hoofdstuk 10 van de Voorstudies). Bij de herontwikkeling van de Rotterdamse wijk Nieuw-Crooswijk bestond er grote weerstand tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Er werden 22 bezwaren ingediend bij de Raad van State. Een aantal van deze bezwaren werd gehonoreerd en in maart 2008 werd het bestemmingsplan nietig verklaard door de Raad van State. Het gevolg was dat zes jaar van beleidsvoorbereiding nog steeds geen uitvoerbaar besluit had opgeleverd. Consultatie bij het opstellen van het masterplan had wellicht een aantal bezwaren kunnen doen voorkomen, bijvoorbeeld de gehonoreerde bezwaren ten aanzien van de sloop van een aantal gebouwen met een cultuur-historische waarde.

6.2 Basiscondities als slaagfactoren

Voorafgaand aan dit onderzoek werd verwacht dat de toepassing van *Inspraak Nieuwe Stijl* afhankelijk is van de basiscondities. Deze verwachting werd bevestigd door de kwantitatieve analyse. *Inspraak Nieuwe Stijl* leidt alleen tot de beoogde resultaten indien aan de basiscondities is voldaan en/of wanneer het proces is afgestemd op de beperkte basiscondities (maatwerk).

Uit de kwantitatieve analyse blijkt bovendien dat basiscondities een zelfstandige bijdrage leveren aan positieve resultaten. Het gaat hier met name om bestuurlijk commitment en beleidsruimte. Deze basiscondities zijn niet alleen een voorwaarde voor een succesvolle toepassing van *Inspraak Nieuwe Stijl*, maar dragen ook op een directe wijze bij aan positieve resultaten.

Bestuurlijk commitment is een sleutelfactor voor succes (7)

De kwantitatieve analyse toont aan dat bestuurlijk commitment een sleutelfactor voor succes is. Er bestaat een sterk positief verband tussen bestuurlijk commitment en de overall-resultaten (zowel inhoudelijk als procesmatig). Deze conclusie wordt ook in de literatuur breed gedragen.³⁸ Het belang van bestuurlijk commitment blijkt ook uit de paarsgewijze vergelijking. De wederopbouw van Roombeek kende een ongekend hoog bestuurlijk commitment. Na de verwoestende vuurwerkramp was het vertrouwen in de overheid sterk gedaald en het gemeentebestuur was er alles aan gelegen om het beschadigde vertrouwen te herstellen. Het resultaat was dat deelnemers van de

³⁸ Zie bijvoorbeeld Edelenbos, J., A. Domingo, P.J. Klok en J. van tatenhove, *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek, 2006; Edelenbos, J., *Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces*, in: *Bestuurskunde*, nr. 10, 2001: p. 349 – 356; Klijn, E.H., en J.F.N. Koppenjan, *Tussen representatieve en directie democratie. Interactieve besluitvorming en ‘de politiek’*, in: *Bestuurskunde*, 7, 1998: p. 302 – 308.

consultatie uiterst serieus werden genomen en veel inspraakreacties doorwerkten in de plannen. Ook heeft dit tot een zeer snelle besluitvorming geleid. Dit was anders bij de herstructurering van Nieuw-Crooswijk. In dit project werden bewoners aanvankelijk betrokken bij het opstellen van een structuurvisie, maar bij de concrete uitwerking hiervan vond geen consultatie meer plaats. Het bestuur had een teruggetrokken positie ten opzichte van marktpartijen, waardoor het bestuurlijk commitment voor publieksconsultatie beperkt was. Hoewel bewoners wel waren betrokken bij het opstellen van een structuurvisie, zijn zij niet meer geconsulteerd over de uitwerking ervan. Veel deelnemers van de consultatie hadden het gevoel dat het plan ‘niet meer van hun was’ en maakten met succes bezwaar aan bij de Raad van State.

Ook in het voorbeeldproject **Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020** was het bestuurlijk commitment beperkt. Er bestond binnen het UVVB – het overlegplatform van de bestuurders in de regio – geen overeenstemming over het nut en de inzet van de consultatie. De verantwoordelijke bestuurders hadden ingestemd met de consultatie, zonder de consequenties ervan te onderkennen en zich hier naar te gedragen. Tijdens het proces bleek dat het bestuur wat betreft commitment eerder een lipdienst had bewezen, dan dat het blij gaf van werkelijke bestuurlijke steun en betrokkenheid. In de aanpak werd onvoldoende rekening gehouden met dit gebrek aan bestuurlijk commitment. Dit leidde tot ontevredenheid bij enkele bestuurders over het proces.

Een grote beleidsruimte draagt bij aan tevredenheid van de deelnemers (8)

Voldoende beleidsruimte is een voorwaarde voor zinvolle participatie. De kwantitatieve analyse toont aan dat de kans op positieve resultaten toeneemt, indien de beleidsruimte groter is. Dit geldt in het bijzonder voor de tevredenheid van de deelnemers. De analyses wijzen op een (sterk) positief verband tussen de beleidsruimte en de tevredenheid van de deelnemers van de consultatie. Naarmate de beleidsruimte groter is, nemen zowel de inhoudelijke als de procesmatige tevredenheid van de deelnemers toe. Een grotere beleidsruimte draagt bovendien bij aan draagvlak voor het ontwerpbesluit en bevordert de procestevredenheid. Ruimte bij het formuleren van de oplossingsrichtingen hangt bovendien positief samen met de bruikbaarheid van inspraakreacties. Deze resultaten wijzen erop dat bestuurders er goed aan doen ruimte te geven voor publieksparticipatie.³⁹

De beleidsruimte is het grootst als belanghebbende burgers en organisaties in een zo vroeg mogelijk stadium bij het proces worden betrokken. Bij het voorbeeldproject **Via15** werd pas met de consultatie begonnen toen er al een voorkeursalternatief was. Hierdoor was de beleidsruimte aanzienlijk beperkt, hetgeen tot ontevredenheid en weerstand leidde bij de deelnemers. De beslissing van de projectorganisatie om de beleidsruimte op te rekken door ook andere alternatieven in de oordeelsvorming mee te nemen, heeft de tevredenheid van de deelnemers doen toenemen.

³⁹ Dat ruimte geven aan deelnemers tot tevredenheid leidt, komt onder meer naar voren in het proefschrift van De Graaf. Zie Graaf, L. de, *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft, Eburon, 2007.

6.3 Voorwaarden voor de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl

Het in de praktijk brengen van Inspraak Nieuwe Stijl is geen sinecure. Een aantal voorwaarden zorgt ervoor dat Inspraak Nieuwe Stijl van de grond komt, of juist niet. De monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten laten twee typen voorwaarden zien die noodzakelijk zijn voor de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl:

- 1 een gedeelde visie en percepties over de betekenis van publieksparticipatie;
- 2 organisatorische voorwaarden.⁴⁰

Gedeelde visies en percepties over de rol van publieksparticipatie in het beleidsproces als voorwaarde voor de implementatie van Inspraak Nieuwe Stijl (9)

Wil Inspraak Nieuwe Stijl van de grond komen, dan is het nodig dat er een gedeelde visie bestaat over de rol van de publieksparticipatie in het beleidsproces, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.⁴¹

Bij het voorbeeldproject **Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020** heeft het UVVB bij aanvang ingestemd met de consultatie, maar in de loop van het proces bleek dat er zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau werd getwijfeld aan de meerwaarde van de consultatie. Op bestuurlijk niveau bleken er verschillende visies en percepties te bestaan over de betekenis van publieksparticipatie in het proces. Sommige UVVB-leden staan vanuit hun functie dicht bij de leefwereld van burgers en achten de kans op bruikbare inbreng groter dan andere leden. Bij een aantal bestuurders bestond het beeld dat consultatie tot vertraging leidt, afbreuk doet aan slagvaardig bestuur en vooral uit de koker komt van het programmabureau. Grosso modo bleek het bestuur wat betreft commitment eerder een lippendienst te bewijzen, dan dat het blijkt gaf van een echte verantwoordelijkheid voor het proces.

Het gebrek aan een gedeelde visie speelde ook op ambtelijk niveau. Niet alle betrokken beleidsmakers hadden dezelfde visie over de meerwaarde van publieksconsultatie. Diverse factoren bemoeilijken de realisatie van ambtelijk commitment voor ‘consultatie op maat’:

- 1 Er is sprake van een verkokering tussen de inhoudelijke projectleiding, communicatieadviseur en consultatieadviseur. De projectleiding verbindt de consultatie niet met het inhoudelijke proces. Communicatie- en consultatieadviseurs strijden over de vraag van wie de consultatie is.

⁴⁰ Inbedding van publieksparticipatie in het reguliere beleidsproces en de infrastructuur van organisaties blijkt ook in eerder onderzoek een belangrijk thema. Zie bijvoorbeeld NICIS/ Partners+Pröpper, *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*, in opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma, Vught, 2006 en Partners+Pröpper, *Evaluatie programma Beleid met Burgers*, in opdracht van het Ministerie van VROM, Vught, 2007.

⁴¹ Ook in de literatuur komt een gezamenlijke visie op publieksparticipatie en gezamenlijk optreden als belangrijke slaagfactor naar voren. Zie bijvoorbeeld Pröpper, I.M.A.M., en D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum, Coutinho, 2001.

- 2 Consultatie en communicatie worden gezien als een apart proces los van het beleidsproces en bestuurlijk proces. Consultatie is vooral gericht op het realiseren van draagvlak, niet op het tot stand brengen van inhoudelijke verrijking. Men is bang voor een groot aantal onzinnige ideeën en voor de mogelijke werkdruk die dat met zich meebrengt.
- 3 Men ziet het oplossen van bereikbaarheidsproblematiek als een technische aangelegenheid in plaats van een belangenafweging.
- 4 Men is bang voor juridische consequenties, omdat er nog weinig jurisprudentie is over vroegtijdige consultatie.

Organisatorische voorwaarden voor de implementatie van INS (10)

Voor de implementatie van *Inspraak Nieuwe Stijl* is het niet alleen noodzakelijk dat er een gedeelde visie bestaat over publieksparticipatie, maar dat er ook organisatorische voorwaarden aanwezig zijn om *Inspraak Nieuwe Stijl* toe te passen.

De ontwikkeling van de **Locatie Valkenburg** is afhankelijk van de aanleg van de Rijnlandroute. Er bestaat, met andere woorden, een *inhoudelijke koppeling* tussen de Rijnlandroute en de ontwikkeling van de Locatie Valkenburg. Deze inhoudelijke koppeling is onvoldoende vertaald in een *procesmatige* of *organisatorische koppeling*. Het feit dat er niet één project is gemaakt van de Locatie Valkenburg en de Rijnlandroute heeft een bestuurlijk-organisatorische reden. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over de Rijnlandroute ligt bij de provincie Zuid-Holland en het Rijk, terwijl de besluitvormende organen voor Valkenburg de gemeenteraden van Katwijk en Wassenaar zijn. Daarnaast heeft het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) slechts mandaat voor dat deel van de Rijnlandroute ten westen van de A44, de rest valt onder het mandaat van Rijkswaterstaat. Door deze spreiding van de bestuurlijke verantwoordelijkheden was het niet mogelijk een adequate organisatorische koppeling te maken tussen de projecten Locatie Valkenburg en de Rijnlandroute. Met andere woorden: de inhoudelijke koppeling tussen de verschillende projecten sloot niet aan bij de bestuurlijke realiteit. Hierdoor waren de organisatorische voorwaarden in beperkte mate aanwezig voor een intensieve publieksconsultatie.

Ook bij het voorbeeldproject **Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020** waren er organisatorische belemmeringen voor een integrale toepassing van *Inspraak Nieuwe Stijl*. Zo werd de bereikbaarheidsproblematiek voor het eerst integraal vanuit verschillende modaliteiten en over grote geografische schaal bestudeerd. Dit zorgde ervoor dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk onwennigheid was met de rollen en dat het primaire besluitvormingsproces nog niet goed was uitgelijnd, bijvoorbeeld in de tijd. Vanuit deze optiek is het te verklaren dat consultatie door bestuurders als een secundair proces werd beschouwd, beperkte prioriteit had en een onduidelijke plaats kreeg in het primaire besluitvormingsproces.

6.4 Slaag- en faalfactoren en de gedragscode voor professionaliteit

De Werkgroep Inspraak heeft een aanzet gegeven voor de professionalisering van de inspraakpraktijk. Hiervoor heeft zij een gedragscode voor professionaliteit opgesteld. Deze gedragscode bestaat uit ‘tien algemene principes van goede inspraak’ (zie ook paragraaf 3.1).

Gedragscode voor professionele inspraak

- 1 Bepaal wie eindverantwoordelijk is en committeer diegene aan het proces.
- 2 Maak vooraf een procesplan en publiceer dit.
- 3 Ken en mobiliseer alle belanghebbenden.
- 4 Organiseer kennis.
- 5 Wees een geloofwaardige gesprekspartner.
- 6 Communiceer helder, op het juiste moment en modern.
- 7 Wees helder over de verschillende rollen en over wat er gebeurt met de resultaten.
- 8 Eisen stellen mag.
- 9 Leg verantwoording af.
- 10 Doe geen consultatie om de consultatie.

De 10 principes van goede inspraak zijn vertaald in het analysekader (zie bijlage 1), en op deze wijze in de praktijk onderzocht. Het onderzoek laat zien dat de principes uit de gedragscode een grote rol spelen in succesvolle inspraakprojecten. Dit komt tot uiting in de slaag- en faalfactoren die deze principes omvatten:

Een professionele aanpak (methodisch werken) leidt tot bruikbare inbreng:

- maak vooraf een procesplan en publiceer dit;
- ken en mobiliseer alle belanghebbenden;
- wees helder over de verschillende rollen en over wat er gebeurt met de resultaten;
- organiseer kennis.

Adequate communicatie is een voorwaarde voor succes:

- communiceer helder, op het juiste moment en modern;
- wees een geloofwaardige gesprekspartner;
- leg verantwoording af.

Maatwerk is een sleutelfactor voor succes:

- doe geen consultatie om de consultatie;
- ken en mobiliseer alle belanghebbenden.

Bestuurlijk commitment is een sleutelfactor voor succes:

- bepaal wie eindverantwoordelijk is en committeer deze aan het proces.

Bijlagen

Bijlage 1: Definitief analysekader Inspraak Nieuwe Stijl

1.1 Kenmerken van de beleidssituatie (S)

Code	Beschrijving kenmerk	Basisconditie niet aanwezig ←—————→				Basisconditie aanwezig
		1	2	3	4	5
S1	Impact					
S1a	<i>Impact- objectief:</i> – directe consequenties – ingrijpendheid consequenties – aantal geraakte mensen	Beslissingen hebben geen directe consequenties.	Beslissingen hebben directe consequenties, maar zijn niet ingrijpend (bijv. procesontwerp voor inspraak bij aanwijzen zwemlocaties).	Beslissingen hebben geen directe consequenties, maar kunnen eventueel later doorwerken in concrete plannen, (bijv. toekomstvisie).	Beslissingen die in het project worden genomen hebben ingrijpende (fysieke) consequenties voor relatief klein aantal mensen (bijv. parkeerbeugels).	Beslissingen die in het project worden genomen hebben ingrijpende (fysieke) consequenties voor groot aantal mensen (bijv. ontwikkelingsplan, tracé).
S1b	<i>Impact- subjectief:</i> – belang (pijn, vreugde) – aantal mensen	Er zijn vrijwel geen burgers met een belang bij een bepaalde uitkomst van het proces.		Een relatief kleine groep burgers heeft een groot belang bij een bepaalde uitkomst van het proces. of Een relatief grote groep burgers heeft een klein belang bij een bepaalde		Een relatief grote groep burgers heeft een groot belang bij een bepaalde uitkomst van het proces.

Code	Beschrijving kenmerk	Basisconditie niet aanwezig ←————→ Basisconditie aanwezig				
		1	2	3	4	5
				uitkomst van het proces.		
S2 Beleidsruimte						
S2a	Beleidsruimte in nut- en noodzaakfase: – probleemdefinitie – doelstellingen	Zowel de probleemdefinitie als de beleidsdoelstellingen staan vast.	De probleemdefinitie staat vast, beleidsdoelstellingen zijn benoemd, maar staan niet vast en kunnen nog worden aangevuld of veranderd.	Probleemdefinitie staat vast, de beleidsdoelstellingen zijn niet benoemd.	Probleemdefinitie is benoemd, maar staat nog niet vast en kan nog worden aangevuld of veranderd. De beleidsdoelstellingen zijn niet benoemd.	Zowel probleemdefinitie als beleidsdoelstellingen zijn nog niet benoemd.
S2b	Beleidsruimte bij uitwerking oplossingsrichtingen: – oplossingsrichtingen (alternatieven) – uitwerkingen (varianten)	Oplossingsrichtingen staan vast en zijn volledig uitgewerkt.	Oplossingsrichtingen (alternatieven) staan vast, uitwerkingen (varianten) zijn benoemd, maar kunnen nog worden aangevuld of veranderd.	Oplossingsrichtingen staan vast, de uitwerkingen (varianten) zijn niet benoemd.	Oplossingsrichtingen zijn benoemd, maar staan nog niet vast en kunnen nog worden aangevuld of veranderd. De uitwerkingen (varianten) zijn nog niet benoemd.	Oplossingsrichtingen (alternatieven) en uitwerkingen (varianten) zijn niet benoemd.
S3 Bestuurlijk commitment						
S3a	Bestuurlijk commitment: duidelijkheid over bestuurlijke verantwoordelijk-	Het is niet duidelijk wie het bevoegde gezag is voor de bestuurlijke besluitvorming in het proces.	Bestuurlijke verantwoordelijkheid is verspreid over verschillende actoren en deze actoren verschillen	Bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij meerdere actoren en tussen deze actoren bestaan	Bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij meerdere actoren met een eenduidige mening over	Bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij één actor met een eenduidige mening over de inrichting van

Code	Beschrijving kenmerk	Basisconditie niet aanwezig ←—————→ Basisconditie aanwezig				
		1	2	3	4	5
	heid – spreiding beslissingsverantwoordelijkheid – consensus tussen bestuurders		van mening over proces.	accentverschillen over de inrichting van het proces.	de inrichting van het proces.	het proces.
S3b	Bestuurlijk commitment: bestuurders onderstrepen de wijze van consultatie – voorstander consultatie – besluit over inzet/ inrichting consultatie	Bestuurders zijn geen voorstander van de consultatie. Zij hebben geen besluit genomen over de inzet en/ of inrichting van de consultatie.		Bestuurders geven aan voorstander te zijn van de consultatie, maar hebben alleen een informeel besluit genomen over de inzet en/ of inrichting van de consultatie.		Bestuurders zijn voorstander van de consultatie. Zij hebben een formeel besluit genomen over de inzet en/ of inrichting van de consultatie.
S3c	Bestuurlijk commitment: betrokkenheid – weten wat er speelt – actieve rol	Bestuurders weten niet of nauwelijks wat er speelt in het inspraakproces (geen rol).	Bestuurders weten niet of nauwelijks wat er speelt in het inspraakproces en hebben een ceremoniële rol (symbolische rol).	Bestuurders weten wat er speelt, maar staan aan de zijlijn. Zij zijn nooit aanwezig bij consultatiebijeenkomsten en/ of hebben een ceremoniële rol.	Bestuurders weten wat er speelt, zijn aanwezig bij een aantal consultatiebijeenkomsten, maar blijven bewust aan de zijlijn (beperkt actieve rol).	Bestuurders zijn goed op de hoogte van de consultatie en zijn doorgaans aanwezig bij consultatiebijeenkomsten (actieve rol).

Code	Beschrijving kenmerk	Basisconditie niet aanwezig ←————→				Basisconditie aanwezig
		1	2	3	4	5
S3d	Bestuurlijk commitment voor een zorgvuldig proces 1: het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de consultatie	Het bestuur heeft vooraf geen financiële middelen beschikbaar gesteld om de consultatie te faciliteren.		Het bestuur stelt een beperkt bedrag beschikbaar om de consultatie te faciliteren.		Het bestuur stelt vooraf financiële middelen beschikbaar om de consultatie te faciliteren. Als tijdens de consultatie blijkt dat deze middelen ontoereikend zijn, stelt het bestuur tijdens het proces meer middelen beschikbaar.
S3e	Bestuurlijk commitment voor een zorgvuldig proces 2: het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de realisatie van de plannen	Het bestuur stelt geen middelen beschikbaar voor het realiseren van de plannen (als vooraf duidelijk is dat dit nodig is voor de realisatie van de plannen).		Het bestuur stelt een beperkt bedrag voor de realisatie van de plannen (als vooraf duidelijk is dat dit nodig is voor de realisatie van de plannen).		Het bestuur stelt een groot bedrag beschikbaar voor het realiseren van de plannen (als dat nodig is).
S3f	Bestuurlijk commitment voor een zorgvuldig proces 3:	Het bestuur heeft vooraf geen inhoudelijke randvoorwaarden genoemd.		Het bestuur heeft vooraf inhoudelijke randvoorwaarden geformuleerd die		Het bestuur heeft vooraf duidelijke inhoudelijke randvoorwaarden genoemd die passen bij

Code	Beschrijving kenmerk	Basisconditie niet aanwezig ←—————→				Basisconditie aanwezig
		1	2	3	4	5
	inhoudelijke randvoorwaarden die passen bij de beleidsruimte			passen bij de beleidsruimte, maar veel randvoorwaarden bieden ruimte voor interpretatieverschillen.		de beleidsruimte. De randvoorwaarden bieden geen ruimte voor interpretatieverschillen.
S4	Overige condities					
S4a	Houding van het publiek: – vertrouwen in de overheid – verwachtingen over consultatie	Betrokken burgers hebben geen vertrouwen in de overheid en verwachten dat meedoen aan de consultatie geen zin heeft.		Betrokken burgers hebben weinig vertrouwen in de overheid, maar hebben wel verwachtingen over de consultatie.		Betrokken burgers hebben vertrouwen in de overheid en hebben hoge verwachtingen over de consultatie.
S4..	Anders...					

1.2 Kenmerken Inspraak Nieuwe Stijl (K)⁴²

Code	Beschrijving kenmerk	Niet conform Inspraak Nieuwe Stijl ←				→ Conform Inspraak Nieuwe Stijl
		1	2	3	4	5
K1	Aansluiting consultatie – belangentoets					
K1a	<p>Consultatie en belangentoets:</p> <ul style="list-style-type: none"> – informele consultatie vooraf – wettelijke belangentoets achteraf <p>NB. De scores zijn afhankelijk van de situatie (impact). Wanneer de impact laag is hoeft er geen consultatie plaats te vinden.</p>	<p>Geen consultatie, maar alleen inspraak op wettelijk voorgeschreven momenten. Als er geen wettelijk voorgeschreven inspraakmomenten zijn, worden burgers helemaal niet betrokken.</p> <p>NB. Wanneer er geen sprake is van objectieve impact (scores 1 of 2) hoeft er geen consultatie plaats te vinden. In dit geval score 5 toekennen.</p>	<p>Er vindt consultatie plaats, maar alleen in latere fasen van het beleidsproces. Er vindt geen belangentoets plaats.</p>	<p>Er vindt consultatie plaats in een vroege fase van het beleidsproces. Er vindt geen belangentoets plaats.</p> <p>NB. Als de objectieve impact score 3 heeft, is er alleen consultatie conform INS. In dit geval wordt daarom de score 5 toegekend.</p>	<p>De consultatie wordt gevolgd door een belangentoets, maar niet in de vorm van formele inspraak.</p>	<p>De consultatie wordt gevolgd door een belangentoets die de vorm heeft van formele inspraak en het sluitstuk is van het gehele inspraakproces.</p> <p>NB. Dit is alleen nodig als er sprake is van objectieve impact (scores 4 of 5 bij objectieve impact).</p>
K1b	Inhoudelijke aansluiting consultatie en	De (finale) belangentoets gaat over andere onderwerpen	Veel onderwerpen in de (finale) belangentoets zijn niet aan de orde	Niet alle onderwerpen in de (finale) belangentoets zijn aan	Alle onderwerpen in de (finale) belangentoets zijn aan de orde	Alle onderwerpen in (finale) belangentoets zijn aan de orde

⁴² De kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl zijn schematisch weergegeven op pagina 18.

Code	Beschrijving kenmerk	Niet conform Inspraak Nieuwe Stijl ←————→ Conform Inspraak Nieuwe Stijl				
		1	2	3	4	5
	<i>belangentoets:</i> – dezelfde onderwerpen komen aan de orde NB. Alleen scoren als er sprake is van consultatie en belangentoets.	dan die aan de orde zijn gekomen tijdens de consultatie.	gekomen tijdens de consultatie.	de orde gekomen tijdens de consultatie.	gekomen tijdens de consultatie. Er bestaan wel inhoudelijke accentverschillen tussen de onderwerpen die aan de orde komen tijdens de consultatie en belangentoets.	gekomen tijdens de consultatie.
K1c	<i>Procesmatige aansluiting consultatie en belangentoets:</i> – mogelijkheden tot participatie NB. Alleen scoren als er sprake is van consultatie en belangentoets.	Een groot aantal deelnemers van de belangentoets heeft niet de mogelijkheid gehad te participeren tijdens de consultatie.		De meeste deelnemers van de belangentoets hebben de mogelijkheid gehad te participeren tijdens de consultatie.		Alle burgers en organisaties die deelnemen aan de belangentoets hebben de mogelijkheid gehad te participeren tijdens de consultatie.
K2.1	Professionaliteit: zicht op aan de basiscondities					
K2.1a	<i>Situatieschets:</i> – basiscondities – actoranalyse	Er is geen situatieschets gemaakt.		De situatieschets gaat niet in op alle relevante onderdelen.		De situatieschets gaat in op basiscondities en geeft een actoranalyse.

Code	Beschrijving kenmerk	Niet conform Inspraak Nieuwe Stijl ←————→ Conform Inspraak Nieuwe Stijl				
		1	2	3	4	5
K2.2	Professionaliteit: methodisch werken					
K2.2a	<i>Procesplan/ aanpak:</i> – adequaat (doelgroep, beleidsruimte en rol) – duidelijkheid	Het bestuur maakt vooraf geen procesplan. De consultatie is ad hoc ingericht.		Het bestuur maakt vooraf een procesplan, maar niet alle relevante onderwerpen zijn geëxpliciteerd. Dit betekent dat er ruimte is voor interpretatieverschillen (bijvoorbeeld verschillende betrokkenen hebben een verschillend beeld van wat de beleidsruimte is).		Het bestuur maakt vooraf een duidelijk procesplan voor de consultatie van burgers. Het procesplan expliciteert de toegang, de beleidsruimte en de rolverdeling in de consultatie.
K2.2b	<i>Maatwerk 1</i> Gegeven de wenselijkheid om Inspraak Nieuwe Stijl toe te passen, worden basiscondities aangepast voor zover er niet aan voldaan is.	Als er niet aan bepaalde basiscondities wordt voldaan, worden er geen pogingen gedaan deze aan te passen.		Als er niet aan bepaalde basiscondities wordt voldaan, worden pogingen gedaan deze aan te passen. Deze pogingen zijn echter zeer beperkt en/ of niet gericht op alle basiscondities.		Als er niet aan bepaalde basiscondities wordt voldaan, worden pogingen gedaan deze aan te passen (bijvoorbeeld organiseren van bestuurlijk commitment of het verbreden van de beleidsruimte).

Code	Beschrijving kenmerk	Niet conform Inspraak Nieuwe Stijl ←————→ Conform Inspraak Nieuwe Stijl				
		1	2	3	4	5
K2.2c	<p>Maatwerk 2</p> <p>Procesplan/ aanpak is afgestemd op relevante kenmerken van de beleidssituatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – basiscondities – overige relevante situatie-kenmerken 	Het procesplan en de aanpak zijn standaardwerk. Er wordt geen rekening gehouden met belangrijke kenmerken van de beleidssituatie.		Het procesplan en de aanpak zijn afgestemd op een aantal relevante kenmerken van de beleidssituatie, maar een aantal andere kenmerken worden over het hoofd gezien.		Het procesplan en aanpak zijn afgestemd op de basiscondities en andere relevante kenmerken van de beleidssituatie.
K2.2d	<p>Expertise</p> <ul style="list-style-type: none"> – toepassen actuele inzichten participatief werken – evaluatie – bijsturing 	De projectorganisatie past geen actuele inzichten over participatief werken toe, consultatieronden worden niet geëvalueerd en nieuwe inzichten worden niet toegepast.		De projectorganisatie past actuele inzichten over participatief werken toe, maar consultatieronden worden niet geëvalueerd en nieuwe inzichten worden niet of zeer beperkt tijdens het proces toegepast.		De projectorganisatie past actuele inzichten over participatief werken toe, consultatieronden worden geëvalueerd en nieuwe inzichten worden tijdens het proces toegepast. NB. Als de projectorganisatie niet over kennis en vaardigheden

Code	Beschrijving kenmerk	Niet conform Inspraak Nieuwe Stijl ←				→ Conform Inspraak Nieuwe Stijl
		1	2	3	4	5
						beschikt huurt zij deze kennis in.
K2.3 Professionaliteit: adequate communicatie als voorwaarde voor verwachtingenmanagement						
K2.3a	Heldere inhoudelijke communicatie: – volledig – begrijpelijk – communicatiemiddelen	De inhoudelijke informatie is niet volledig en niet voor iedereen begrijpelijk. Beleidsmakers maken gebruik van eenzijdige communicatiemiddelen, waarmee niet alle doelgroepen worden bereikt.		De inhoudelijke informatie is voor de meeste betrokkenen begrijpelijk, maar niet altijd volledig. Beleidsmakers gebruiken verschillende communicatiemiddelen (als dat nodig is om alle doelgroepen te bereiken).		De inhoudelijke informatie is volledig en begrijpelijk. Beleidsmakers maken gebruik van verschillende (moderne) communicatiemiddelen (als dat nodig is om alle doelgroepen te bereiken).
K2.3b	Communicatie over de invloed van insprekers: – bestuursstijl – eisen stellen (wat wordt van insprekers verwacht?)	Het bestuur communiceert niet over de gekozen bestuursstijl en is niet duidelijk over wat het verwacht van de insprekers.		Het bestuur communiceert over de gekozen bestuursstijl, maar is niet duidelijk over wat het van de insprekers verwacht.		Het bestuur bepaalt vooraf de bestuursstijl en communiceert hierover naar alle betrokkenen. Het bestuur is duidelijk over wat het van de insprekers verwacht.
K2.3c	Verantwoording – communicatie	Er vindt gedurende het proces niet of	De terugkoppeling over de resultaten en het	Er vindt terugkoppeling over de resultaten van	Er vindt alleen op de cruciale momenten	Er vindt gedurende het gehele proces

Code	Beschrijving kenmerk	Niet conform Inspraak Nieuwe Stijl ←————→ Conform Inspraak Nieuwe Stijl				
		1	2	3	4	5
	op de juiste momenten tijdens het hele proces – terugkoppeling over de inhoud en proces	nauwelijks terugkoppeling plaats over de resultaten van de consultatie en het verdere verloop van de besluitvorming.	verdere verloop van de besluitvorming is beperkt. Er zijn veel ‘radiostiltes’.	de consultatie en het verdere verloop van de besluitvorming, maar niet gedurende het hele proces.	terugkoppeling plaats over de resultaten van de consultatie en het verdere verloop van de besluitvorming.	terugkoppeling plaats over de resultaten van de consultatie en het verdere verloop van de besluitvorming.
K2.3d	<i>Geloofwaardige gesprekspartner:</i> – nakomen beloftes – eerlijk zijn (openheid)	Beleidsmakers doen beloften die ze niet waar (kunnen) maken en zijn niet eerlijk over ‘slecht nieuws’.		Beleidsmakers doen geen beloften die ze niet waar (kunnen) maken, maar zijn terughoudend met het geven van ‘slecht nieuws’.		Beleidsmakers doen geen beloften die zij niet waar (kunnen) maken en houden geen informatie achter.

1.3 Resultaten (R)

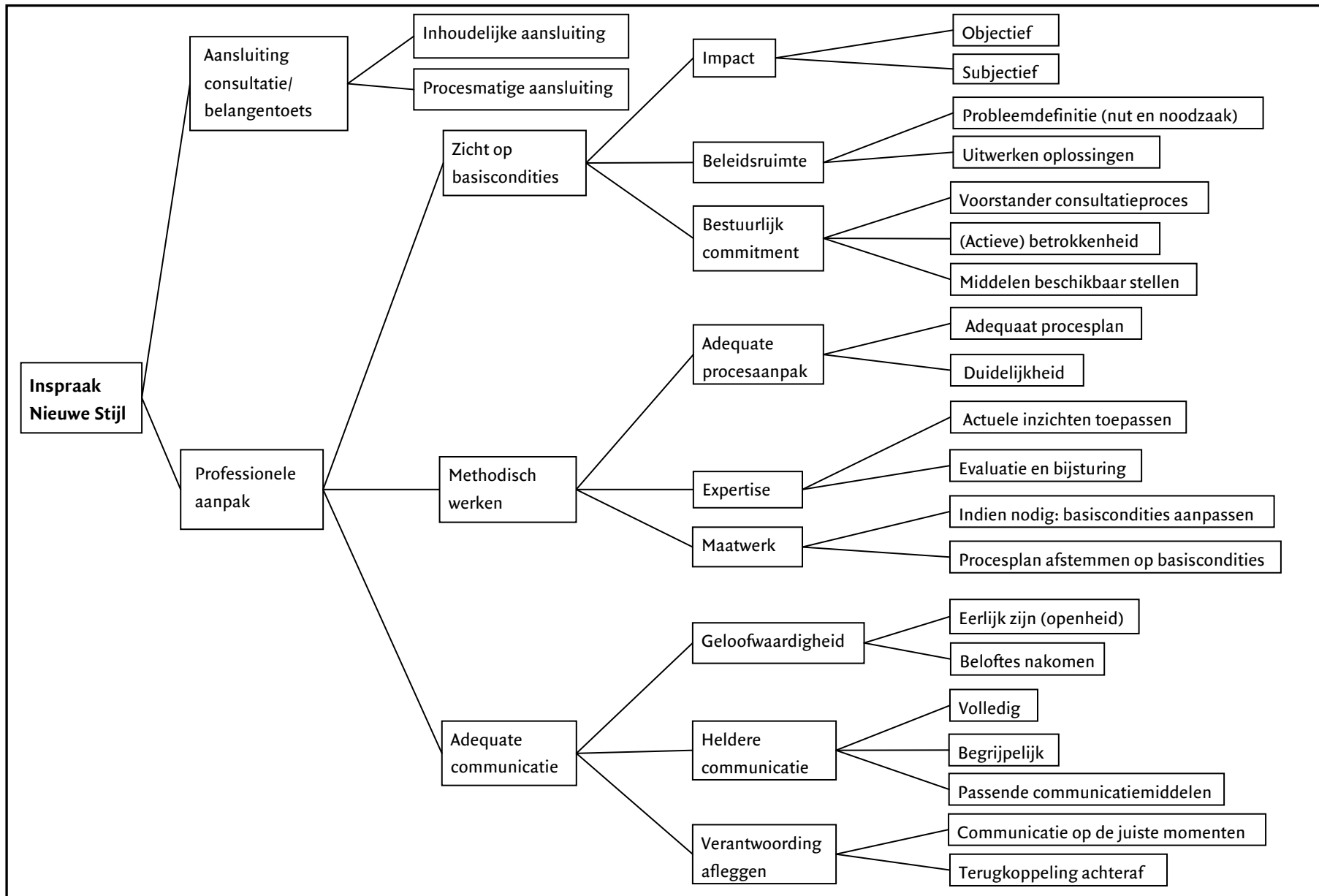
Code	Beschrijving kenmerk	Resultaten afwezig/ negatief ←————→ Resultaten aanwezig/ positief				
		1	2	3	4	5
R1	Inhoudelijke resultaten- objectief					
R1a	<i>Bruikbare inspraakreacties:</i> – binnen beleidsruimte – realiseerbaar (binnen)	De meeste inspraakreacties vallen buiten de beleidsruimte en zijn niet realiseerbaar.	Relatief veel inspraakreacties leveren nieuwe inzichten op, maar deze zijn niet toepasbaar binnen de beleidsruimte en/ of	Consultatie levert relatief veel reacties op die toepasbaar zijn binnen de beleidsruimte en inhoudelijke en	Consultatie levert relatief veel reacties op die toepasbaar zijn binnen de beleidsruimte en inhoudelijke en financiële	Consultatie levert relatief veel bruikbare reacties op. Een reactie is bruikbaar als deze een nieuw inzicht verschaft en toepasbaar is binnen

Code	Beschrijving kenmerk	Resultaten afwezig/ negatief ←————→ Resultaten aanwezig/ positief				
		1	2	3	4	5
	inhoudelijke en financiële randvoorwaarden) – creatief (nieuw inzicht)		inhoudelijke en financiële randvoorwaarden.	financiële randvoorwaarden, maar leveren geen nieuwe inzichten op.	randvoorwaarden, maar weinig reacties leveren nieuwe inzichten op.	de beleidsruimte en inhoudelijke en financiële randvoorwaarden.
R1b	Doorwerking in beleidsvisie, trajectnota en beleidsplan	Bruikbare reacties werken niet door in de beleidsvisie, trajectnota of het beleidsplan.		Een aantal reacties werkt door in de beleidsvisie, trajectnota of beleidsplan.		Een groot aantal bruikbare reacties werken door in de beleidsvisie, trajectnota of het beleidsplan.
R1c	Doorwerking in ontwerpbesluit	Bruikbare reacties werken niet door in het ontwerpbesluit.		Een aantal reacties werkt door in het ontwerpbesluit.		Een groot aantal bruikbare reacties werkt door in het ontwerpbesluit.
R2	Inhoudelijke resultaten- subjectief					
R2a	Tevredenheid bestuurders, beleidsmakers en professionals: – inhoud inspraak – mate waarin inspraak heeft bijgedragen aan kwaliteit	De meeste beleidsmakers, bestuurders en professionals zijn niet tevreden over de inbreng van deelnemers en vinden dat dit niet heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het		Sommige beleidsmakers, bestuurders en professionals zijn tevreden over de inbreng van deelnemers en vinden dat dit heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het besluit.		Alle beleidsmakers, bestuurders en professionals zijn tevreden over de inbreng van deelnemers en zijn van mening dat de consultatie heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het besluit.

Code	Beschrijving kenmerk	Resultaten afwezig/ negatief ←————→ Resultaten aanwezig/ positief				
		1	2	3	4	5
	– aantal beleidsmakers professionals	besluit.		Andere beleidsmakers en professionals zijn minder tevreden.		
R2b	<i>Tevredenheid deelnemers</i> – tevredenheid – aantal	De meeste deelnemers zijn zeer ontevreden over de inhoud van het besluit.	De meeste deelnemers zijn redelijk ontevreden over de inhoud van het besluit.	Sommige deelnemers zijn (heel) tevreden, andere deelnemers zijn (heel) ontevreden.	De meeste deelnemers zijn redelijk tevreden over de inhoud van het besluit.	De meeste deelnemers zijn zeer tevreden over de inhoud van het besluit.
R3	Procesmatige resultaten- objectief					
R3a	<i>Betrokkenheid:</i> – aantal deelnemers – representatief voor de doelgroep	Een klein groepje belanghebbenden neemt deel aan consultatie. Deelnemers zijn niet representatief voor doelgroep van de participatie.		Een relatief groot aantal belanghebbenden neemt deel aan de consultatie, maar deelnemers zijn niet representatief voor de doelgroep van de participatie.		Een relatief groot aantal belanghebbenden neemt deel aan de consultatie en de deelnemers zijn representatief voor de doelgroep van de participatie.
R3b	<i>Draagvlak:</i> – actieve steun – passieve steun (geen protest)	Er is veel protest tegen het (ontwerp)besluit of beleidsplan. Er zijn voornamelijk negatieve (inspraak)reacties.		Er zijn ongeveer evenveel belanghebbenden die het ontwerpbesluit of beleidsplan ondersteunen of verwerpen. Het aantal negatieve en positieve inspraakreacties op de		Belanghebbenden geven aan het (ontwerp)besluit te ondersteunen. Er zijn vooral positieve inspraakreacties bij de belangentoets. Er zijn weinig beroepsprocedures.

Code	Beschrijving kenmerk	Resultaten afwezig/ negatief ←————→ Resultaten aanwezig/ positief				
		1	2	3	4	5
				belangentoets is ongeveer even groot.		
R3c	Doorlooptijd	De doorlooptijd van het proces is langer dan die van vergelijkbare projecten.		De doorlooptijd van het project is ongeveer even lang als die van vergelijkbare projecten.		De doorlooptijd van het proces is minder lang dan bij vergelijkbare projecten.
R3d	Besluitvormingskosten	De besluitvormingskosten zijn hoger dan die van vergelijkbare projecten.		De besluitvormingskosten zijn even hoog als die van vergelijkbare projecten.		De besluitvormingskosten zijn lager dan bij vergelijkbare projecten. <i>NB. Vergelijkbare projecten zijn projecten die wat betreft inhoudelijk vraagstuk en impact overeenkomen.</i>
R4	Procesmatige resultaten- subjectief					
R4a	Tevredenheid beleidsmakers en professionals: – tevredenheid – aantal beleidsmakers, bestuurders en	Beleidsmakers zijn niet tevreden over het verloop van het proces (op basis van genoemde indicatoren).		De meeste beleidsmakers zijn op een aantal onderdelen tevreden over het verloop van het proces.		Beleidsmakers zijn tevreden over het verloop van het proces (op basis van genoemde indicatoren).

Code	Beschrijving kenmerk	Resultaten afwezig/ negatief ←————→ Resultaten aanwezig/ positief				
		1	2	3	4	5
	professionals					
R4b	Tevredenheid insprekers	Deelnemers zijn niet tevreden over de meeste onderdelen van het proces. De onderdelen waar zij wel tevreden over zijn staan niet in verhouding tot de onderdelen waar zij niet tevreden over zijn.		Deelnemers zijn op een aantal onderdelen tevreden over het verloop van het proces. Over een aantal onderdelen zijn zij niet tevreden.		Deelnemers zijn tevreden over het verloop van het proces (op basis van genoemde indicatoren).



Bijlage 2: Opzet kwantitatieve analyse

Stap 1: secundaire analyse bestaande evaluatiestudies van inspraakprocessen

Het eerste element van de kwantitatieve analyse is een secundaire analyse van bestaande evaluaties van inspraakprocessen. Het doel van de secundaire analyse is driedig:

- 1 Het benoemen van *aansprekende voorbeelden* die illustratief zijn voor de resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl.
- 2 Het in kaart brengen van de *relevante kenmerken van de beleidssituatie* die worden meegenomen in het onderzoek.
- 3 Het formuleren van *beslisregels* voor de verdere analyse.

Inhoudelijk inzicht

Het voordeel is dat de secundaire analyse ons in staat stelt aansprekende voorbeelden te formuleren die illustratief zijn voor de resultaten van INS. Bovendien kunnen we op basis van de secundaire analyse de relevante kenmerken van de beleidssituatie in kaart brengen en beslisregels formuleren voor de verdere analyse. Het nadeel is dat we geen compleet beeld kunnen schetsen van alle relevante kenmerken van INS, omdat bestaande evaluaties niet alle kenmerken van INS beschrijven.

Validiteit en betrouwbaarheid

Het voordeel van de secundaire analyse is dat het ons in staat stelt het conceptuele en analytisch model aan te scherpen, waardoor de interne validiteit van de verdere analyses wordt vergroot. Een nadeel is dat we moeilijk kunnen controleren in hoeverre de evaluatiestudies betrouwbaar zijn.

Praktische uitvoerbaarheid

Het voordeel van de secundaire analyse is dat we gebruikmaken van bestaande kennis: we hoeven het wiel dus niet opnieuw uit te vinden. Een mogelijk nadeel is dat de evaluatiestudies waarschijnlijk niet alle relevante informatie opleveren.

Figuur 1: voor- en nadelen secundaire analyse

Bij de secundaire analyse van evaluatiestudies zijn de volgende stappen doorlopen:

- 1 *Inventarisatie van evaluatiestudies naar inspraakprocessen*
De eerste stap is het inventariseren van een groot aantal evaluatiestudies. Deze studies kunnen betrekking hebben op evaluaties van specifieke inspraakprocessen, maar ook op vergelijkende casestudies.
- 2 *Het analyseren van de evaluaties*
Bij het analyseren van de evaluatiestudies brengen we in de eerste plaats een aantal aansprekende voorbeelden in kaart die illustratief zijn voor de resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl, of juist het ontbreken daarvan. Deze voorbeelden kunnen we op twee niveaus beschrijven:
 - niveau 1: voorbeelden van inspraakprocessen die conform Inspraak Nieuwe Stijl zijn en die tot de beoogde procesmatige en inhoudelijke resultaten hebben geleid;

- niveau 2: voorbeelden van de wijze waarop *afzonderlijke kenmerken* van *Inspraak Nieuwe Stijl* tot resultaten kunnen leiden.

Naast aansprekende voorbeelden brengen we ook in kaart welke *situatiekenmerken* van invloed kunnen zijn op de inrichting, het verloop en de resultaten van *inspraakprocessen*. Hierbij realiseren we ons dat niet alle relevante *situatiekenmerken* in kaart kunnen worden gebracht. We kunnen echter wel in kaart brengen welke *situatiekenmerken* in de *evaluatiestudies* worden aangemerkt als relevante kenmerken. Op basis van de aansprekende voorbeelden en de relevante kenmerken van de *beleidssituatie* formuleren we *beslisregels*. Deze *beslisregels* geven een antwoord op de vraag onder welke omstandigheden de aanwezigheid van bepaalde kenmerken van *Inspraak Nieuwe Stijl* een noodzakelijke voorwaarde is om te kunnen spreken van *Inspraak Nieuwe Stijl*.

3 *Verslaglegging*

Van de *secundaire analyse* maken we een verslag waarin de *beslisregels* voor de verdere analyse worden gepresenteerd. Het rapport wordt vervolgens *voorgelegd* aan de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht beoordeelt uiteindelijk of de *beslisregels* inderdaad kunnen worden gebruikt in de verdere analyse.

Stap 2: webenquête onder projectleiders

De tweede stap van de kwantitatieve analyse is het afnemen van een *webenquête* onder een groot aantal *projectleiders*.

Inhoudelijke inzichten

Het voordeel van de *webenquête* is dat we verbanden kunnen blootleggen tussen bepaalde kenmerken van *inspraakprocessen* en *inhoudelijke* en *procesmatige effecten*. Deze verbanden kunnen op meerwaarde duiden van *INS*. Het nadeel is echter dat we dit niet zeker kunnen weten. Met de *webenquête* kunnen we namelijk geen *causale mechanismen* blootleggen.

Validiteit en betrouwbaarheid

Het voordeel van de *webenquête* heeft betrekking op de *externe validiteit*: door een groot aantal *inspraakprocessen* te analyseren zijn de onderzoeksresultaten *generaliseerbaar*. Daarnaast kunnen we op basis van de *webenquête* de *interne validiteit* van ons meetinstrument testen. We kunnen namelijk meten in hoeverre verschillende indicatoren toebehoren aan hetzelfde kenmerk. Een nadeel is dat de kenmerken worden gescoord door de *projectleiders*, hetgeen afbreuk doet aan de *betrouwbaarheid*.

Praktische uitvoerbaarheid

Het voordeel is dat we *relatief snel* een groot aantal cases kunnen analyseren. Het nadeel is dat *actuele gegevens* van respondenten niet allemaal eenvoudig zijn op te sporen. Indien veel gegevens van de respondenten zijn verouderd zal de *non-respons* hoog zijn.

Figuur II: voor- en nadelen webenquête

Bij het uitvoeren van de *webenquête* zijn de volgende stappen doorlopen.

- 1 Het opstellen van een ‘*groslijst*’ van *ervaren projectleiders* van *planprocessen*

De eerste stap is het samenstellen van een lijst van een groot aantal ervaren projectleiders. De gegevens van de projectleiders vragen we op bij verschillende kennisinstituten, zoals het IPP, KEI, NICIS en KISS. Daarnaast maken we gebruik van ons eigen netwerk en het netwerk van het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat.

2 *Het afnemen van de enquête bij zoveel mogelijk projectleiders*

De projectleiders op de groslijst worden via een e-mail gevraagd de vragenlijst in te vullen. Vervolgens vullen de projectleiders een vragenlijst in waarin vragen worden gesteld over twee verschillende projecten die zij in het verleden hebben begeleid. Daarbij kunnen we langs twee lijnen opereren. Ten eerste kunnen we de projectleiders vragen een succesvol en een minder succesvol inspraakproces te benoemen. Op deze wijze krijgen we een spreiding in de afhankelijke variabele van het onderzoek. Het voordeel hiervan is dat we op deze wijze kunnen voorkomen dat projectleiders alleen hun ‘succesprojecten’ etaleren. Een tweede lijn waarlangs we kunnen opereren is dat we projectleiders vragen een proces te evalueren waarin alleen formele inspraak was, en een proces waarin ook langs informele weg burgers werden betrokken (door middel van interactieve beleidsvoering). Op deze wijze ontstaat spreiding in de onafhankelijke variabele.

3 *Het analyseren van de gegevens*

Bij het analyseren van de gegevens gaan we op zoek naar verbanden tussen kenmerken van Inspraak Nieuwe Stijl en inhoudelijke en procesmatige resultaten.

Stap 3: een paarsgewijze vergelijking van inspraakprocessen

De derde stap in de kwantitatieve analyse is het uitvoeren van een paarsgewijze vergelijking van ongeveer twintig inspraakprocessen.

Inhoudelijke inzichten

Met de paarsgewijze vergelijking kunnen we de resultaten van inspraakprocessen conform INS ten opzichte van inspraakprocessen niet conform INS in kaart brengen. Daarnaast kunnen we het gehele inspraakproces analyseren in plaats van alleen een fragment.

Validiteit en betrouwbaarheid

De paarsgewijze vergelijking heeft een hoge interne validiteit. We controleren namelijk voor de relevante kenmerken van de beleidssituatie. Omdat we bovendien een experimentele groep (inspraakprocessen conform INS) vergelijken met een controlegroep (inspraakprocessen niet conform INS) benaderen we een quasi-experimenteel design. Ook is de betrouwbaarheid van de resultaten groter dan bij de webenquête, aangezien we de kenmerken van de inspraakprocessen zelf scoren volgens een gestandaardiseerde systematiek.

Praktische uitvoerbaarheid

Het nadeel van de paarsgewijze vergelijking is dat het een lastige opgave is om de paren te vormen. Het is moeilijk om afgeronde projecten te vinden die vergelijkbaar zijn wat betreft de beleidssituatie, maar die verschillen in de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl.

Figuur III: voor- en nadelen paarsgewijze vergelijking

Bij het uitvoeren van de paarsgewijze vergelijking gaan we als volgt te werk:

1 *Het selecteren van de te analyseren projecten*

Op basis van de resultaten uit de webenquête selecteren we drie projecten die conform Inspraak Nieuwe Stijl zijn en drie projecten die niet conform Inspraak Nieuwe Stijl zijn. Daarbij selecteren we zoveel mogelijk projecten die grote overeenkomsten vertonen wat betreft de kenmerken van de beleidssituatie.

2 *Het verzamelen van de data*

Nadat we de projecten hebben geselecteerd gaan we de onderzoeksgegevens verzamelen. Daarbij gaan we als volgt te werk:

- inventarisatie van de projectdocumenten;
- inventarisatie van de inspraakreacties en beroepsprocedures;
- interviews met de projectleiders voor aanvullende informatie.

3 *Het maken van paarsgewijze vergelijkingen*

Bij het analyseren van de projecten maken we gebruik van zogenaamde *paarsgewijze vergelijkingen*. Dat wil zeggen dat we steeds de resultaten van processen conform Inspraak Nieuwe Stijl vergelijken met de resultaten van processen die niet conform Inspraak Nieuwe Stijl zijn. Daarbij vergelijken we steeds projecten met ongeveer dezelfde situatiokenmerken.⁴³ Op deze wijze kunnen we de invloed van kenmerken van de beleidssituatie op de resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl zoveel mogelijk controleren. De verwachting is dat we onder dezelfde situatiokenmerken verschillen zien in de resultaten van inspraakprocessen conform Inspraak Nieuwe Stijl en inspraakprocessen niet conform Inspraak Nieuwe Stijl.

⁴³ Het constant houden van situatiokenmerken en vervolgens vergelijken op één of enkele variabelen wordt ook wel een ‘matched-pairs’ vergelijking genoemd. Zie bijvoorbeeld Blalock, H.M., *Social Statistics. Second Edition*, McGraw-Hill Kogakusha, 1972.

Bijlage 3: Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek naar de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl is omvangrijk, zowel in looptijd en omvang als inhoudelijke diepgang. Een dergelijk proces vergt frequent overleg op diverse niveaus. In deze bijlage wordt op hoofdlijnen de begeleiding van het onderzoek weergegeven in de periode oktober 2006 tot en met mei 2008:

- Maandelijks, gedurende de gehele looptijd van het onderzoek, vond een vast overleg plaats over de voortgang van het onderzoek tussen Partners+Pröpper en adviseurs van het Inspraakpunt, Mirjam Westgeest (hoofd Inspraakpunt), Corine Schipper, Steven Wouda en Harm van der Wal.
- Vanaf 2008 woonde een deel van het onderzoeksteam van Partners+Pröpper maandelijks het overleg tussen de consultatieadviseurs ('CAO' van het Inspraakpunt) bij, een platform waarin maandelijks gereflecteerd werd op onder andere de opbrengst van de monitoring en evaluatie van de voorbeeldprojecten.
- Driemaal hebben met name in de eerste fase van het onderzoek projectleiderbijeenkomsten plaatsgevonden, waar de projectleiders van de zeven voorbeeldprojecten, het Inspraakpunt, leden van de Raad van Toezicht en onderzoekers van Partners+Pröpper in gesprek konden gaan over de tussentijdse bevindingen.
- 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 concepteindrapportage ontvangen van hun eigen project (de voorstudie) en zijn zij in de gelegenheid geweest opmerkingen en feitelijke onjuistheden terug te koppelen.
- Op twee momenten in het onderzoek, 22 mei 2007 en 10 april 2008, heeft een daartoe uitgenodigde groep experts zich gebogen over de 'methodische robuustheid' van de onderzoeksopzet en de data-analyse.
- Vijf keer – viermaal in 2007 en eenmaal in 2008 – is de projectleider van het onderzoek in gesprek gegaan met de leden van de Raad van Toezicht over de inhoudelijke opbrengst van het onderzoek en de samenhang tussen de onderzoeksresultaten en de rapportage aan het kabinet.

Bijlage 4: Literatuurlijst

- Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (commissie Elverding), *Sneller en beter*, Den Haag, 2008.
- Blalock, H.M., *Social Statistics. Second Edition*, McGraw-Hill Kogakusha, 1972.
- Cornips, J., *Invloed in interactie. Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*, Enschede, Universiteit Twente, 2008.
- Denters, S.A.H. en P.J. Klok, *Rebuilding Roombeek, an institutional analysis of interactive governance in the context of a representative democracy*, in: S.A.H. Denters, O. van Heffen, J. Huisman, en P.J. Klok (red.), *The rise of interactive governance and quasi-markets, Library of public policy and public administration*, vol. 8. Dordrecht, Kluwer academic Publishers, pp. 91-110.
- Edelenbos, J., *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, Lemma, 2000.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P.J. Klok en J. van Tatenhove, *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek, 2006.
- Edelenbos, J., *Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces*, in: *Bestuurskunde*, nr. 10, 2001: p. 349 – 356.
- Edelenbos, J., *Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming. Dilemma's in procesontwerp en procesmanagement*, in: *Bestuurskunde*, nr. 7, 1998: p. 309 – 316.
- Graaf, L. de, *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft, Eburon, 2007.
- Klijn, E.H. en J.F.N. Koppenjan, *Tussen representatieve en directie democratie. Interactieve besluitvorming en 'de politiek'*, in: *Bestuurskunde*, nr. 7, 1998: p. 302 – 308.
- Nederveen, J., *Ruimtelijke inpassing van lijninfrastructuur*, Delft, TU Delft, 2007.
- Partners+Pröpper, *Evaluatie programma Beleid met Burgers*, in opdracht van het ministerie van VROM, Vught, 2007.
- NICIS/ Partners+Pröpper, *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*, in opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma, Vught, 2006.
- Wal, H. van der, Pröpper, I.M.A.M. en J. de Jong, *The Netherlands – Professionalizing citizen engagement: vision, practical experiences and a model for evaluation*, in: OESO (red.), *Country cases of open and inclusive policy making in OECD countries*, in voorbereiding.
- Pröpper, I.M.A.M. *Interactieve beleidsvoering: de binnenkant van het proces*, Informatiepunt overheidscommunicatie, 1999.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum, Coutinho, 2001.
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings, *Omtrent interactieve besluitvorming. Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke*

participatie in de 'alledaagse democratie', Voorstudie t.b.v. Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999.

Vocht, A. de, *Basishandboek SPSS 15: statistiek met SPSS 15*, Utrecht, Bijleveld, 2007.

Woerkum, C. van, *Communicatie en interactieve beleidsvoering*, Houten/Diegem, Bohn Stafleu Van Loghum, 1997.

Bijlage 5: Begrippenlijst

Zonder te streven naar volledigheid, beschrijft deze bijlage een aantal centrale begrippen in dit onderzoek.

Belanghebbende	burger voor wie het (voorgenomen) beleid impact heeft
Belangstellende	burger voor wie het (voorgenomen) beleid geen directe persoonlijke impact heeft, maar die geïnteresseerd is in/ op de hoogte gehouden wil worden van/ een bijdrage wil leveren aan het onderwerp en/ of de publieke zaak
Burger	individuele burgers én georganiseerde burgers (belangengroeperingen, maatschappelijke organisaties, bedrijven etc.)
Consultatie	een niet wettelijk verplichte vorm van inspraak die voorafgaat aan de finale belangentoets (voor zover deze laatste van toepassing is)
Deelnemer	burgers die betrokken zijn in de consultatie en/ of de inspraak
Finale belangentoets	inspraak over het ontwerpbesluit die plaats vindt conform de Algemene wet bestuursrecht en als vangnet fungeert van zaken die in de consultatie over het hoofd zijn gezien
Inspraak	verzamelterm voor alle vormen van advies van burgers aan het bestuur in de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming en/ of evaluatie van beleid. Dit omvat wettelijk verplichte en niet verplichte advisering en omvat zowel consultatie als finale belangentoets
Inspraak Nieuwe Stijl	professionele inspraak die vorm krijgt via twee opeenvolgende stappen (consultatie en finale belangentoets) die convergeren naar het te nemen besluit
Publiek	(potentieel) belanghebbende en/ of (potentieel) belangstellende burgers
Publieksparticipatie	verzamelterm voor alle vormen van deelname van burgers aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming en/ of evaluatie van beleid (naast adviseren kan het bijvoorbeeld gaan om gezamenlijke besluitvorming)