

# Doorwerking Inspraak

Een onderzoek naar sleutelfactoren voor betekenisvolle inspraak

---

Inspraak is...

... als het bakken van Pannenkoeken.



*Rapportage v 4.0 \* d.d. 20 maart 2007\**

*Opdrachtgever: Inspraakpunt Harm van der Wal en Tom Leest*

*Uitvoering: Instituut voor Maatschappelijke Innovatie Nathalie Lécina, Guido Enthoven en Tom Egyedi*

# Samenvatting

---

## A . Goed Beginnen

**1 . Focus op mensen die iets willen.** Doorwerking wordt bepaald door mensen van vlees en bloed. Doorwerking vindt vaak plaats indien er mensen zijn – projectleiders, bestuurders – die deze inbreng belangrijk vinden. Indien een bestuurder inspraak ziet als ‘een moetje’ is de kans heel klein dat er iets met de resultaten gebeurt. Het helpt zeker indien de open planprocessen zijn ingebed in bijvoorbeeld het beleid van het College van B&W. Voor het Inspraakpunt betekent dit: Richt alle energie in deze fase op ‘the willing’. Verspil geen tijd en inspanningen in trajecten waar het zaad toch op de rotsen valt. Op termijn zal het Inspraakpunt ook moeten investeren in ‘de onwilligen en achterblijvers’.

**2 . Start zo vroeg mogelijk met consultatie.** In de fase van de Startnotitie kunnen reeds globale ontwerpvarianten een plaats krijgen en kunnen mensen worden uitgenodigd hierop in te spreken. Aldus ook Jan Nederveen in zijn recente dissertatie. Op dat moment kunnen de reacties nog invloed hebben. In latere fasen komt de inspraak vaak te laat; de initiatiefnemer heeft het gevoel alles goed overwogen en doordacht te hebben en is voor zijn gevoel klaar.

**3 . Kennis van irrationele en groepsdynamische processen.** Doorwerking wordt vaak bepaald door irrationele processen bij ambtenaren, maar ook bij bewoners en ondernemers. Eigen vooronderstellingen over de ander en de manier waarop de ander benaderd wordt, bepalen de mate waarin naar elkaar geluisterd wordt en argumenten doorwerken.

**4 . Voor doorwerking is beleidsruimte of creatieve ruimte nodig.** De werkelijke ruimte voor de burgers om mee te denken (beleidsmatig, financieel, etc.) bepaalt of er sprake van doorwerking kan zijn. Er moet dus voldoende creatieve ruimte zijn om tot doorwerking te komen. Hierbij is van belang dat er duidelijke kaders zijn waarover burgers mogen meepraten, het managen van verwachtingen. Maak expliciet waar de ruimte zit en maak ook duidelijk waar absoluut geen ruimte is.

**5 . Voldoende kennis, mensen en middelen.** Projectleiders zijn vaak niet geschoold in dialoogvoering. Het organiseren van consultatie en het behandelen van inspraak vereist deskundigheid; die moet je in je eigen organisatie inbrengen via training, advies of intervisie. Consultatieprocessen zijn altijd maatwerk, met telkens nieuwe opgaven. Organiseer kwaliteit en budget; er zijn gerichte inspanningen nodig.

**6 . Faciliteren van insprekers.** Eigenlijk zou je bij de start van een traject een soort ‘sociaal contract’ met elkaar moeten afsluiten, zodat de partijen ook weten wat ze van elkaar mogen verwachten. Er moet een garantie zijn dat goede plannen ook uitgewerkt worden. Bij dergelijke dialoogprocessen zijn er vaak achterstanden in termen van kennis, competenties, macht, geld en tijd. De overheid kan hier iets aan doen. Bijvoorbeeld door overheidsexperts ter beschikking te stellen aan belangengroepen of door politiek gelegitimeerde toegang tot overheidskennis.

## B . Goed Verbinden

**7 . Investeer in de relatie met de projectleider en projectorganisatie.** Als Inspraakpunt zou je eigenlijk bij de aanvang van een traject met de projectorganisatie een halve dag op de hei moeten gaan zitten. Investeer in een optimale integratie van het inspraakproces in het hoofdproces van het project (inspraak doe je er niet naast maar is een logisch en verweven onderdeel van het gehele proces). Je moet met elkaar in gesprek gaan over de vraag hoe het consultatieproces te organiseren op een manier dat de resultaten ook gebruikt kunnen worden.

**8 . Zorg voor een directe lijn tussen de coördinator inspraak (adviseur Inspraakpunt) en de beslisser.** Dat kan ook in de vorm van een ‘driegesprek’ tussen het bevoegd gezag (Minister of HID), de projectleider en een vertegenwoordiger van het Inspraakpunt. Het Inspraakpunt kan dan de resultaten uit de dialoog toelichten. “Beste beslisser, indien je door de ooghalen naar de oogst van de inspraak kijkt, dan zijn dit de belangrijkste lijnen en uitkomsten.” Voor een HID of bestuurder kan het zeker toegevoegde waarde hebben; diegene zit vaak ook in een geïsoleerde positie en is afhankelijk van de informatie die hem/haar wordt aangereikt. Binnen departementen bestaat een zekere neiging om beslissers uit de wind te houden; in de lijn wordt heel veel afgevangen. Er zijn veel grote projecten en als Inspraakpunt wordt je al snel vermalen in een technische omgeving. Voor het Inspraakpunt betekent het dat je eigenlijk 2 x per jaar een half uur moet overleggen met de Minister.

**9 . Organiseer direct contact tussen de insprekers en het bevoegd gezag.** Het verdient aanbeveling om na iedere consultatiefase een bijeenkomst te beleggen waarbij de belangrijkste insprekers en woordvoerders van de verschillende belangen worden uitgenodigd en de gelegenheid krijgen hierover in gesprek te gaan met de betrokken bestuurder en/of beslisser. Op deze wijze kunnen partijen meer zicht krijgen in de achtergronden en overwegingen.

### 10 . Verbindingen tussen insprekers

Uit de onderzochte case blijkt dat insprekers samen sterker staan. ‘Herrie helpt’. Het feit dat insprekers zich verbonden in een protest tegen het voorgenomen besluit (1.200 handtekeningen) leidde, in combinatie met een responsieve bestuurder, tot belangrijke aanpassingen van het voorstel.

### 11 . Vormgeven van verbindingen

Diegenen die over het vervolg beslissen, dienen ook bij de participatie betrokken te zijn. Soms zijn dat inhoudelijk medewerkers of leidinggevendenden van een Directie, terwijl bij politiek gevoelige dossiers ook bewindslieden betrokken moeten worden. Bij de start van een traject moet je dus heel goed nadenken wie je aan het eind van het traject nodig hebt.

Voor wat betreft de betrokkenheid van **bewindslieden** kan gedacht worden aan:

- Briefing bij de start van het proces
- Consultatie aankondigen in een brief aan de Kamer over het dossier
- Periodiek bewindslieden op de hoogte houden van tussentijdse resultaten
- Actieve rol in terugkoppelingsbijeenkomst, waarbij de Minister in gesprek met de betreffende burgers of stakeholders aangeeft wat het departement gaat doen met de resultaten.

De betrokkenheid van **beleidsambtenaren** kan op verschillende manieren gestalte krijgen:

- Enkele keren gedurende het traject bijpraten
- Achter de ruit meekijken en luisteren bij een gesprek met een focusgroep
- In Begeleidingscommissie zitting nemen
- Inhoudelijke rol als vraagbaak bij panelgesprekken
- Directe contacten tussen beleidsmedewerkers en ‘gewone burgers’

# Inhoudsopgave

---

Samenvatting.....	2
1 Inleiding.....	7
2 Onderzoeksonderwerp & -ontwerp <i>wat wordt onderzocht en hoe?</i> .....	9
2.1 Onderzoeksonderwerp: doorwerking inspraak.....	9
2.2 Onderzoeksontwerp.....	11
3 De sleutelfactoren van de expert.....	13
3.1 Algemene observaties.....	13
3.2 Sleutelfactoren.....	15
3.3 De experts. Een antwoord op de vragen.....	19
3.4 De experts aan het woord: Wat kan het Inspraakpunt doen?.....	22
4 De casus: doorwerking aan de weg.....	25
4.1 Achtergrond.....	25
4.2 Proces en participatie.....	26
5 Conclusie.....	34

# Voorwoord

Met inspraak is reeds 30 jaar ervaring opgedaan en sinds 15 jaar worden ook nieuwe vormen van consultatie en interactie beproefd. Toch is nog steeds niet duidelijk welke factoren ertoe leiden dat inspraak 'betekenisvol' is. Welke omstandigheden leiden ertoe dat voorgenomen plannen van de overheid ook daadwerkelijk veranderen door de inbreng van insprekers? Wat maakt het verschil? Eenvoudige antwoorden en oplossingen liggen niet voor het oprapen. Ondanks de behoefte aan duidelijkheid, richtlijnen en structuren, blijkt telkens weer dat opvolgen van de richtlijnen en structuren niet zaligmakend is. In sommige gevallen zijn ze behulpzaam, in andere gevallen bewerkstelligen ze juist een averechts effect.

Het Inspraakpunt heeft het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie gevraagd om een onderzoek te doen naar de sleutelfactoren voor doorwerking van Inspraak. Wat zorgt er voor dat er 'geluisterd' wordt naar opmerkingen? Waarom leiden sommige reacties wel tot wijzigingen in beleid en andere niet? Heeft het te maken met de kwaliteit van de argumenten? Is het moment waarop je naar buiten treedt bepalend voor de doorwerking van inspraakreacties?

Het zal niemand verbazen dat 'de sleutelfactoren' voor doorwerking van Inspraak niet zonder meer te geven zijn. Er is wel een aantal algemene *denkrichtingen* te geven, die hoewel niet in ieder geval zaligmakend, wel een sleutelrol spelen bij Inspraak en de doorwerking van inspraakreacties.

In een poging de wereld van inspraak simpeler te maken, een vergelijking:



(met dank aan internet voor bovenstaande tekeningen:  
[home.hetnet.nl/~lindmar/inspraak.gif](http://home.hetnet.nl/~lindmar/inspraak.gif); [img412.imageshack.us](http://img412.imageshack.us))

De vergelijking roept op het eerste gezicht wellicht vreemde associaties op, wat hebben pannenkoeken en inspraak nu eigenlijk met elkaar gemeen. Met pannenkoeken misschien niet direct. Met het bereiden van Ossobucco had ik eenzelfde vergelijking kunnen maken. Het gaat erom wat je bakt, maar bovenal dat je weet waarom je bakt, hoe je het doet en voor wie. De een houdt van pannenkoeken, de ander niet. Is het zinnig om elke keer pannenkoeken te bakken voor diegene die er niet van houdt? Misschien kun je met dezelfde ingrediënten ook een omelet maken.

Wat heb je nodig voor het bakken van Pannenkoeken?

- allereerst de goede ingrediënten (meel, eieren, melk, stroop, suiker, spek?); Een deel van de ingrediënten staat vast, voor het andere deel is het afhankelijk van de eters);
- ten tweede een kok en zijn team: mensen die willen bakken en bereid zijn om na te denken over het verbeteren van de baktechniek, de juiste instelling, de juiste inkoop, etc.;
- dan volgt onlosmakelijk dat je geen pannenkoeken hoeft te bakken als er geen eters zijn: voor wie bak je? Waarom bak je? En natuurlijk: het is weinig zinnig pannenkoeken te bakken met spek als iemand een pannenkoek met appel wil. Je zult ook aan de eters moeten vragen wat ze willen hebben, of ze de mogelijkheid geven zelf keuzes te maken;

Zeker niet onbelangrijk: de sfeer bepaalt misschien wel een groot deel (misschien wel het grootste deel) van de smaak van de pannenkoek. Met leuke gezellige mensen, een leuke kok, ben ik eerder geneigd de koek voor zoete koek te slikken, dan als iemand in ruzie de pannenkoek op mijn bord gooit. Het is belangrijk dat ik me speciaal (erkend) voel door de kok en zijn team. Een deel van de sfeer kun je in de hand hebben, een deel ook niet... Als de zon schijnt, schijnt alles ook al snel lekkerder te smaken.

Het was een groot plezier om aan dit onderzoek te werken. We hebben een tiental mensen geïnterviewd, van de projectleider van Amsterdam-Geuzenveld tot de burgemeester van Dordrecht, van directeur Inspiraakpunt, de SG van LNV tot wetenschappers, ervaren projectleiders en bestuurders. Ze waren bereid mee te werken. En daarom weten we nu precies hoe het zit.

Onze speciale dank gaat uit naar mevrouw van Haaren, gedeputeerde van de provincie Gelderland, die ons veel informatie heeft gegeven in het interview, maar bovenal ook een mooie casus heeft aangereikt. De openheid en het vertrouwen die we van de provincie hebben gekregen bij het onderzoek is van bijzondere betekenis voor het verkrijgen van inzichten in de sleutelfactoren van doorwerking. De inzage in interne mails bleek bijzonder waardevol. Hans en Hans, beide werkzaam bij de provincie, zonder jullie openheid en medewerking was dit niet gelukt, bedankt!

Als extra hebben we in de bijlage een notitie van VROM opgenomen waarin 34 tips worden gegeven om vanuit het programmateam doorwerking te bevorderen. Doe er uw voordeel mee!

# 1 Inleiding

---

De formele inspraak bij ruimtelijk-economische projecten kan beter. De rijksoverheid wil belanghebbenden meer gelegenheid geven om mee te denken over plannen zoals de aanleg van een weg op het moment dat er nog echt wat met hun inbreng kan gebeuren. Dat staat in het kabinetsbesluit 'Inspraak Nieuwe Stijl'. Het kabinet volgt daarmee het advies van de interdepartementale Werkgroep Inspraak, onder leiding van prof. Tops. Die concludeerde dat de huidige inspraakmethoden aan verandering toe zijn. In het begin van het beleidsproces zijn plannen nog te abstract om er goed op te kunnen reageren. En aan het eind wekt inspraak soms verkeerde verwachtingen over de invloed die dan nog mogelijk is. Kern van het voorstel is de inspraak in twee opeenvolgende stappen te voltrekken.

De eerste stap heet *consultatie* en betreft de beleidsvoorbereiding. Consultatie kan plaatsvinden in twee fasen van het beleidsproces, namelijk over nut en noodzaak en over de ontwikkeling en keuze van de alternatieven. Doel is de meedenkkraft van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is. Het meedenken is op maat. Een vrije invulling dus, waarbij een professionele aanpak de kwaliteit ervan borgt. Daarbij horen een gedragscode en interdepartementale kennisuitwisseling.

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

Het moderniseren van inspraak biedt een kans om de dialoog tussen overheid en burgers over beleidsvoornemens meer op maat en doelgerichter vorm te geven. Dat resulteert in:

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

## *Praktijkgerichte invoering*

De voorgestelde werkwijze zal in de praktijk worden getoetst. Daarvoor zijn een aantal voorbeeldprojecten aangewezen. Als aangetoond is dat de nieuwe aanpak bij de betreffende projecten leidt tot een effectievere en meer bevredigende betrokkenheid van burgers, kan de denkrichting rijksbreed ingevoerd worden en waar relevant ook voor andere overheden. Eind 2008 worden de eerste resultaten gepresenteerd.

De kwaliteit van de inspraak dient zo goed mogelijk geborgd te worden. De kwaliteit van de finale toets wordt geborgd door de bestaande wettelijke verankering. De kwaliteit van de consultatie zal geborgd worden door professionalisering. Elementen van deze aanpak zijn: een gedragscode met principes van goed consulteren en een periodieke toets op de kwaliteit en effectiviteit van inspraak. Voorts zullen burgers gefaciliteerd worden om een optimale bijdrage te leveren in de consultatiefase en wordt de expertise gebundeld in een interdepartementaal, ondersteunend bureau (Inspraakpunt). Dit bureau biedt advies over de invulling van consultatiemomenten en levert ondersteuning bij de uitwerking en organisatie van de inspraak, onder meer door een platform te bieden voor kennisuitwisseling. Het borgen van de implementatie en de toerusting daarop van het Inspraakpunt is in handen van een interdepartementaal samengestelde Raad van Toezicht.

### *Doorwerking als graadmeter van succes*

Het Inspraakpunt heeft de opdracht om de implementatie van de nieuwe werkwijze te organiseren en de meerwaarde van inspraak in kaart te brengen. Een cruciale vraag daarbij is de verbinding van de consultatieprocessen met de formele besluitvorming en de doorwerking van de finale toets in de besluitvorming. **De consultatie en formele inspraak dient met andere woorden ‘betekenisvol’ te zijn, dat wil zeggen dat de inbreng vanuit deze processen inhoudelijke verrijking oplevert voor de uiteindelijke besluitvorming.** Deze inzichten over de doorwerking van inspraak kunnen door het Inspraakpunt benut worden bij de vormgeving van consultatie en finale toets in nieuwe inspraakprojecten. De resultaten van dit onderzoek zullen ingebracht en benut worden bij de op te zetten kennisbank.

Het Inspraakpunt heeft het IMI verzocht een onderzoek te doen naar de condities waaronder inspraak betekenisvol is en toegevoegde waarde biedt. Dit onderzoek heeft gestalte gekregen via het bestuderen van een project dat – voor wat betreft de besluitvorming – inmiddels afgerond is. Meer specifiek gaat het om de volgende vragen:

- Wat kunnen we leren van ervaringen van projectleiders over de sleutelfactoren die beslissend zijn voor de doorwerking van inspraak?
- Welke lessen kunnen gedestilleerd worden uit een afgerond project waarbij inspraak heeft plaatsgevonden (case N797), waarbij zowel sprake was van consultatie als van finale toets? Wat zijn de belangrijkste conclusies die getrokken kunnen worden op basis van een informatie-analyse, waarin zowel de inhoudelijke als de procesmatige stappen betrokken worden?
- Wat zijn de condities waaronder inspraak betekenisvol is en toegevoegde waarde biedt in termen van doorwerking in de besluitvorming in de verschillende fasen?
- Welke instrumenten of handelingsopties staan het Inspraakpunt ter beschikking om de kans te vergroten dat de consultatie en interactie met de omgeving goed aansluit op het reguliere (interne) besluitvormingsproces?

## 2 Onderzoeksonderwerp & -ontwerp

*wat wordt onderzocht en hoe?*

---

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke sleutelfactoren van invloed zijn op de doorwerking van inspraak. Maar wat is doorwerking, wanneer is er sprake van doorwerking? Hoe ziet het onderzoek naar de doorwerking van Inspraak er uit? In dit hoofdstuk gaan we in op deze vragen.

### 2.1 Onderzoeksonderwerp: doorwerking inspraak

De van Dale geeft aan dat er sprake is van doorwerking wanneer iets een blijvend effect sorteert. Bij het onderzoek naar de doorwerking van inspraak biedt deze definitie nog onvoldoende houvast. Juist de mate van het effect en de blijvendheid van het effect zijn niet altijd eenduidig. In dit onderzoek gaan we ervan uit dat van doorwerking sprake is indien opvattingen of denkrichtingen welke door geconsulteerde burgers of sprekers zijn ingebracht, zijn terug te vinden in het finale besluit. De volgende drie vragen zijn van belang om de definitie van doorwerking in dit onderzoek nader te duiden:

1. tijd: binnen welke periode meten we doorwerking?
2. inhoud: is er sprake van doorwerking wanneer niet exact datgene dat is genoemd is doorgewerkt, maar het idee erachter wel?
3. effect: is er sprake van doorwerking wanneer de inspraakreactie marginaal is terug te vinden in het besluit?

Ad 1. Doorwerking, terstond of ook later? (tijd)

Misschien wel een van de lastigste onderdelen van doorwerking inspraak heeft te maken met de periode waarin je de doorwerking meet. Op moment A komt een inspraakreactie binnen. De behandelend ambtenaar ziet op dat moment geen mogelijkheden om de reactie te verwerken. De reactie komt 'niet binnen'. Op een later moment kan hij wel door de reactie aan het denken zijn gezet en op moment B kan hij toch tot verwerking van de reactie overgaan.

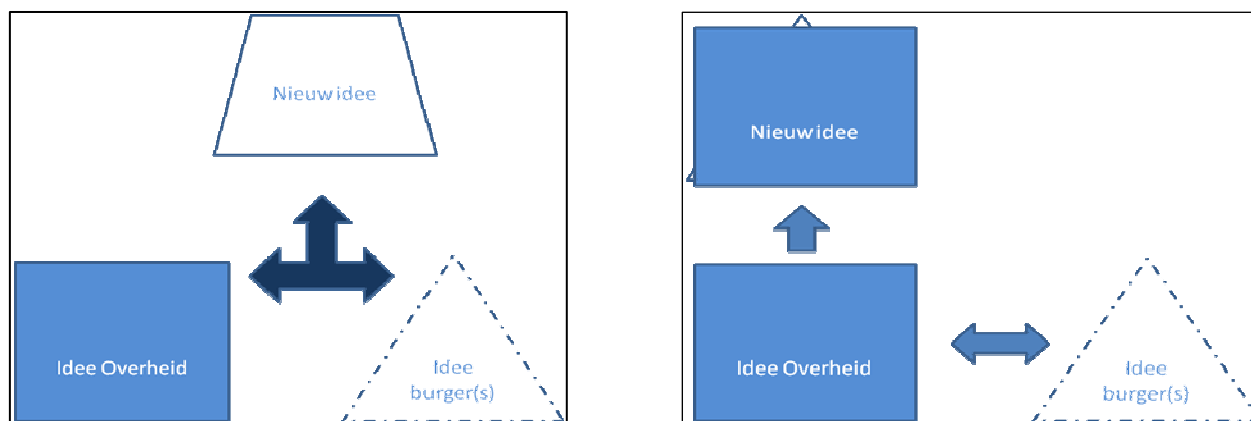
De relatie tussen doorwerking van inspraak en menselijk wezen:

Mensen zijn geen machines, dat betekent dat voor andere ideeën dan de dominante (expert) oplossingen over het algemeen een bepaalde incubatietijd nodig is. Wanneer mensen zelf al een aantal oplossingen hebben bedacht, is het moeilijk van de bedachte gebaande paden af te wijken. Deze gedachten worden dominant, kruisingen of afwijkingen van deze dominante gedachte kunnen dan niet zomaar worden geaccepteerd. Weken, maanden of jaren later kan de gegeven reactie leiden tot aanpassing in de dominante waarneming. Hoe meer het idee afwijkt van de eigen dominante waarneming, hoe langer de benodigde incubatietijd. Wanneer er geen sprake is van directe doorwerking, we zien niet direct dat iets doorwerkt, wil dat niet zeggen dat er geen sprake is van doorwerking. Indirect kan zijn gezorgd voor een verandering van de dominante waarneming.

In dit onderzoek beperken we ons tot de directe doorwerking van consultatie en inspraakreacties: dat wil zeggen de doorwerking van de inspraak binnen hetzelfde project/beleid. Dit wil echter niet zeggen dat er geen sprake is van doorwerking: het kan langer duren voordat de reactie doorwerkt dan in de scope die we bij dit onderzoek hebben genomen.
--

## 2. Doorwerking, marginaal of groots en meeslepend?

Er zijn twee uitersten: het plan wordt geheel aangepast aan 'de wensen' van de burgers of er wordt niets gedaan met de verkregen informatie (consultatie, omdat het moet). Daar tussenin zit een groot grijs gebied.



Voor dit onderzoek gaan we er van uit dat van doorwerking sprake is zowel wanneer er een marginale wijziging van beleid optreedt als wel een wezenlijke verandering.

## 3. Doorwerking, feitelijke informatie of ideeën?

Mensen en organisaties hebben een bepaalde motivatie waarmee ze een inspraakreactie indienen. De uiting van de motivatie is daarbij niet altijd gelijk aan de intentie van die motivatie.

Voorbeeld: Overheid X heeft bedacht dat het goed zou zijn als alle deuren aan de weg rood geverfd zouden worden. Iemand houdt niet van de kleur rood en stuurt een brief: 'Ik wil niet dat u de deuren verft'. Deze beste man had niet de bedoeling te voorkomen dat de deuren geverfd zouden worden, maar liet op nogal ongelukkige wijze weten geen rode deuren te willen. Hij associeerde de kleur rood met verven. Is er sprake van doorwerking wanneer nu de deuren niet geverfd worden? X denkt tegemoet te komen aan deze man, maar deze man bleek achteraf wel degelijk geverfde deuren te willen (groen).

Wanneer is sprake van doorwerking? Is dit het geval wanneer de feitelijke informatie wordt overgenomen? Kan er ook sprake zijn van doorwerking wanneer niet de voorgestelde oplossingsrichting doorwerkt in het beleid, maar wel de gedachte achter de voorgestelde oplossingsrichting?

In dit onderzoek gaan we er van uit dat doorwerking te maken heeft met het bijstellen van het beleid/project met feitelijke informatie als ook met oplossingsrichtingen en de gedachten achter de mogelijke oplossingsrichtingen. Doorwerking door de gedachten achter de mogelijke oplossingsrichtingen is in dit onderzoek echter enkel dan meegenomen, wanneer de intentie achter de oplossingsrichtingen ook expliciet in de reacties naar voren is gebracht. Doorwerking van impliciete intenties nemen we in het kader van dit onderzoek niet mee.

Concluderend brengt dit ons tot de volgende definitie van doorwerking. Er is sprake van doorwerking indien:

- de doorwerking plaatsvindt binnen het project waarvoor de inspraak is georganiseerd;
- er zowel sprake is van een marginale wijziging, dan wel een wezenlijke verandering;
- de inspraakreacties expliciet zijn. Impliciete intenties die niet op papier zijn gezet, kunnen we in het kader van dit onderzoek niet meenemen.

Kanttekening bij de definiering:

1. Natuurlijk is er ook sprake van doorwerking van een inspraakreactie wanneer de reactie aansluit bij de ideeën van de overheidsinstantie en deze versterkt;

2. Er is ook sprake van doorwerking van inspraak wanneer een alternatief idee goed is onderzocht, maar uiteindelijk verworpen.

Kort gezegd, ook zonder een uiteindelijke wijziging kan er sprake zijn van doorwerking.

De definities die we er in dit onderzoek aan geven, gelden niet als ‘algemene definities’ voor doorwerking, maar zijn specifiek gekoppeld aan dit onderzoek. De definiëring houdt verband met het feit dat we een documentonderzoek doen naar een afgerond project. Een documentonderzoek beperkt de mogelijkheden om bijvoorbeeld de doorwerking van een reactie buiten het project te meten. We kunnen alleen zien wat op papier staat. We denken dat dit onderzoek ons desondanks inzichten over doorwerking opleveren die breder zijn dan deze ‘smalle’ definitie. Uiteindelijk gaat het in dit onderzoek om het identificeren van sleutelfactoren voor een betekenisvolle inspraak. Het gaat er om dat er een zinvolle dialoog ontstaat tussen initiatiefnemer en inspreker en dat er een bevredigend resultaat wordt gevonden. Soms krijgt de een gelijk soms de ander en soms ontstaat er een nieuw alternatief. Als er maar een respectvol proces wordt gevolgd en de partijen tevreden zijn met proces en uitkomst.

## 2.2 Onderzoeksontwerp

Het onderzoek naar de succesfactoren doorwerking van inspraak bestaat uit twee delen:

1. Interviews met deskundigen op het gebied van doorwerking;
2. Een onderzoek naar de feitelijke doorwerking van reacties tijdens de consultatieve fase en bij inspraak op een concrete casus.

### 1. Interviews met deskundigen op het gebied van doorwerking

De interviews zijn afgenomen onder een tiental deskundigen. De deskundigen hebben een verschillende achtergrond en functie: projectleider op lokaal niveau, gedeputeerde, wetenschapper, burgemeester, directeur Inspraakpunt, etc.

Voor het interview zijn drie hoofdvragen geformuleerd. Het interview werd afgenomen middels een ‘chaotische gespreksmethode’. Dat betekent dat de hoofdvragen richtinggevend zijn, maar de antwoorden van de geïnterviewden mede de koers van het interview bepalen. Doorvragen, concretiseren en confronteren afhankelijk van de opmerkingen van de geïnterviewden.

De volgende drie hoofdvragen zijn gesteld:

1. Wat zijn de sleutelfactoren die beslissend zijn voor de doorwerking van de uitkomsten van interactieve consultaties in de besluitvorming?
2. Wat zijn de sleutelfactoren die beslissend zijn voor de doorwerking van inspraak in het finale besluit?

3. Welke instrumenten of handelingsopties staan het Inspraakpunt ter beschikking om te zorgen dat de consultatie en interactie met de omgeving goed aansluit en landt in het regulier (interne) besluitvormingsproces?

Op basis van de uitkomsten van de interviews is een hypothese geformuleerd met een aantal subvragen voor het casus onderzoek.

## 2. Casus onderzoek

Het onderzoek van de casus splitsen we in twee delen:

- enerzijds het documentonderzoek;
- anderzijds het onderzoek uit de interviews met betrokkenen.

De hoofdvragen luiden als volgt:

- 1) *Tot welke inhoudelijke veranderingen van het plan hebben consultatie en finale toets in deze casus geleid? Wat is als gevolg van inspraak veranderd ten opzichte van het oorspronkelijk plan?*
- 2) *Hoe komt dat? In welke mate spelen de sleutelfactoren genoemd in de verkennende interviews een rol voor de doormerking van inspraak in de consultatiefase en in de finale toets?*

## 3 De sleutelfactoren van de expert

---

De burgemeester van Dordrecht, de gedeputeerde van Gelderland, een wetenschapper en een projectleider bij de gemeente Amsterdam hebben gemeen dat ze allen op hun eigen manier en vanuit hun eigen perspectief te maken hebben met inspraak. Welke sleutelfactoren zijn volgens deze experts doorslaggevend voor doorwerking? In de bijlage is de lijst met experts opgenomen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de factoren die er volgens de experts toe doen. We geven de algemene observaties weer, gaan in op de door de experts genoemde sleutelfactoren voor doorwerking en op de mogelijkheden voor het inspraakpunt om de doorwerking van inspraak te verbeteren.

### 3.1 Algemene observaties

**‘Doorwerking is een ambigue begrip.’** (van der Zande)

Doorwerking is geen simpel onderwerp. Het is niet zo eenvoudig dat een inspreker kan zeggen ‘ik krijg mijn zin niet, dus er is geen doorwerking’. Hebben de publicaties over klimaatverandering doorwerking? Voor de meeste mensen wel, maar voor een aantal ook niet. Wat is de doorwerking van het LNV voorbeeldproject over ‘Ontmoetingen’? Dat kun je niet precies aangeven.

Een goed inspraaktraject beïnvloedt de deelnemers over en weer. Ook de ‘niet-overheden’ zullen een proces van voortschrijdend inzicht doormaken. (van der Zande) Doorwerking van inspraak kan ook bestaan uit het veranderen van denkrichting van betrokken ambtenaren, zonder dat dit direct tot ander beleid leidt (Edelenbos).

**‘je moet expliciet de beleidsruimte duidelijk maken: dat wat je weet, wat je niet weet, wat een vaststaand kader is en waar juist nog ruimte zit’** (Wouda)

De interactiviteit bij projecten van het ministerie van V&W is beperkt. Vaak gaat het om de vraag hoe een 4-baans weg van A naar B kan worden ingepast. ‘Het speelveld is vaak erg klein.’ (van der Zande)

Bij LNV gaat het vaak om andere vraagstukken, waarin meer ruimte voor invulling bestaat. Denk bijvoorbeeld aan het vraagstuk hoe de leefbaarheid van de zandgronden te vergroten. Over dit vraagstuk denken ook provincies en bedrijven mee en zij betalen uiteindelijk ook mee. Er moet dus voldoende creatieve ruimte zijn om tot doorwerking te komen. In de wereld van agro en groen zie je soms prachtige voorbeelden van doorwerking. Samen praten leidt tot samen plannen maken en uiteindelijk ook samen investeren. Het start vaak met een botsing van opvattingen, maar na een intensief discours over het probleem, de oplossingen en de maatregelen, kan er een nieuw en overtuigend verhaal ontstaan. (van der Zande)

**“Wij gaan niet naar buiten als we nog niet weten wat we zelf willen.”** (van Zwam)

Op veel plaatsen binnen RWS is er nog steeds een zekere angst om open en zonder vaste agenda met de buitenwereld in gesprek te gaan. Een cynische projectleider beschouwt consultatie en inspraak als een hobbeltje dat nu eenmaal genomen moet worden. Er zit wel enige beweging in het departement, maar voor mensen met een technische en inhoudelijke focus is een dergelijke werkwijze erg lastig. Mensen met een focus op processen zijn beter in staat hierin effectief te opereren. Het vergt mensen met een bepaald karakter. (van Zwam)

### **Doorwerking verschilt sterk per sector of organisatie onderdeel.**

Binnen de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling gaat dat relatief makkelijk. Men is daar gewend te werken met clientenraden, panels of focusgroepen; de resultaten ervan klinken redelijk goed door in het beleid. In het domein van de Ruimtelijke Ordening ligt dat anders, daar zitten veel techneuten en vaak weet men al wat men wil. Het leidt dan tot leuke bijeenkomsten, maar uiteindelijk is het ‘geschudde pap’ en is er in de besluitvorming weinig van terug te vinden. (Bandell)

Indien je alleen nieuwe dingen hoort bij de inspraak, is het proces niet goed georganiseerd. Toch kan het voorkomen dat een project helemaal kantelt door de onderbouwing van de inspraakreacties en het ontbrekend draagvlak voor het voorstel van het bestuur. Zo is bij de N797 de provincie teruggekomen op haar besluit, door het ontbreken van voldoende maatschappelijk draagvlak. Door een niet goed doorlopen participatie-traject is uiteindelijk na demonstraties en handtekeningenacties van bewoners het finale besluit herroepen en veranderd. De uitkomst is echt anders geworden dan vooraf gepland (van Haaren).

**‘Het is belangrijk oog te hebben voor de verschillen in participanten’**, ook in grote lijnen verschillend tussen de gemeente enerzijds en provincie of rijk anderzijds. Bij gemeenten zijn de participanten vooral bewoners-leken, bij hogere overheden meer organisaties/platforms-professionals. Bewoners-leken vragen om meer communicatievaardigheden van de projectleiders/bestuurders dan professionals. Belangrijk is te beseffen welk type participanten betrokken is bij een proces en daarop het proces aan te passen, wanneer de kernkwaliteiten niet passen bij de benodigde kwaliteiten, moet de organisatie niet vrezen dit te onderkennen en eventueel extern te zoeken naar meer expertise. Zo heeft de gemeente Zoetermeer bijvoorbeeld wel eens een schooldirecteur de leiding laten nemen over een participatieproces.

**‘Met name bestuurders zouden eerder mogen onderkennen waar hun kernkwaliteiten liggen en hun zwakheden, dat is geen zwakte, maar juist de kracht.**  
(van Haaren)

Er is een dilemma dat ik regelmatig zie terugkomen. Enerzijds moeten de ambtenaren van de politici goed luisteren naar de bevolking, tegelijk is het niet de bedoeling dat er té goed geluisterd wordt. Te goed luisteren beangstigt de politici, omdat hun rol daarmee minder duidelijk wordt (‘de bewoners nemen het over’). (Roland)

**Een plan kan ook zonder participatie goed zijn.** Het algemene beeld, dat het altijd ‘beter’ is, is niet juist. Een goede stedenbouwkundige kan ook een heel goed plan maken, waarbij met zeer veel factoren rekening is gehouden. Wel is het zo dat het helpt bij het verzamelen van relevante informatie om meer inzicht te krijgen in de context van het plan. Ook is het zo dat het het bestuur kan helpen bij het nemen van beslissingen. De consequenties van keuzes bij bepaalde belangtengeestellingen zijn beter te overzien. (Holstein)

## 3.2 Sleutelfactoren

Wat zijn de sleutelfactoren die beslissend zijn voor de doorwerking van de uitkomsten van interactieve consultaties en inspraak als toets in de besluitvorming?

Consultatie moet in een heel **vroeg stadium** georganiseerd worden. Er moet nog voldoende beleidsruimte aanwezig zijn en er mogen nog geen conclusies getrokken zijn. (van der Zande, van Haaren). Indien je het voortraject goed hebt georganiseerd, dan hoor je aan het einde weinig nieuwe dingen en zijn er nog maar weinig bezwaren. (van Zwam) Het verdient aanbeveling om burgerconsultaties zo vroeg mogelijk te laten plaatsvinden, bij voorkeur nog in de fase voordat met gemeenten en bedrijven wordt gesproken en onderhandeld. Zo kan de inbreng van burgers nog een plaats krijgen; daarna wordt het moeilijk omdat er immers dan vaak al afspraken uitonderhandeld zijn. (Basset)

Allerlei partijen hebben **oordelen en vooroordelen** over de inzet en belangen van andere organisaties. Het begin van een traject hangt vaak van misverstanden aan elkaar. Daarom is het goed om gewoon met deze organisaties in gesprek te gaan, in eerste instantie vaak in 1 op 1 gesprekken en in een later stadium in de vorm van bijeenkomsten. Waar gaat het in deze kwestie om, wat zijn de beelden en wensen van de betrokken partijen? Op deze wijze ontstaat er langzaam maar zeker meer helderheid en wordt een 'level playing field' gecreëerd op het gebied van informatie. Overigens is het kiezen van gesprekspartners een subjectief proces, de projectleider is daarin leidend. De keuze van deze partijen is niet persé een democratisch proces, hoewel je natuurlijk goed rekening houdt met de verschillende betrokken belangen, de invloed en de achterban van de organisaties (van Zwam).

**Een andere belangrijke sleutelfactor is het goed nadenken over doelgroepen.** In Amsterdam werken we middels de zogenoemde "netwerkstrategie". Dat betekent dat we in eerste instantie een analyse maken van het gebiedsnetwerk (welke relevante actoren zijn te onderscheiden?). De gemeente spant zich vervolgens in om ook echt alle relevante actoren te benaderen. De actoren zijn zeer divers en zullen niet allemaal op een advertentie in het plaatselijke weekblad reageren. Dat betekent investeren in verschillende vormen van communicatie en het hebben van een pro-actieve houding.

**Denken vanuit de doelgroep** is belangrijk in het communicatietraject. Het Apango-traject is bijvoorbeeld een traject dat goed loopt en waarbij ook allochtonen actief zijn. (Holstein)

Ik heb zelf gewerkt met een jeugdcaravaan en een ouderenkaravaan. Daarmee zijn we langs verschillende wijken gegaan en daar zijn de jongeren c.q. ouderen gevraagd mee te denken. Uit de opmerkingen van de jongeren bleken veel meer ideeën te destilleren dan uit de opmerkingen van de ouderen. (van Haaren). Er moet sprake zijn van een bepaald evenwicht in de te consulteren groep. Werk met de vuistregel 1/3 gebruikers, 1/3 omwonenden, 1/3 belangengroepen. Binnen de groepen hoeft niet verder te worden gestuurd in evenwicht. (Roland)

**'Mobiliseer ook de creativiteit van jongeren.'** (van Haaren)

**De kaders moeten helder zijn.** (van Haaren) Voorafgaand aan de consultatie moet je heel goed nadenken. Wie consulteer je? Wat zijn de kaders; die moeten heel helder zijn. In sommige gevallen moet je ook geen inspraak willen organiseren, bijvoorbeeld over een moskee of over een woonwagenkamp. Mensen hebben heel goed door indien het besluit eigenlijk al vast ligt en inspraak alleen maar een fopspeen is.

De kaders zijn van groot belang: Aan welke vormvereisten moeten de uitkomsten van consultatie voldoen (aan welke juridische, planologische vereisten zit je vast)? Wat doe je met de consultatie naar het maatschappelijk middenveld? Wat is de ruimte voor

**‘Je moet de voorkant heel goed regelen, anders wordt het aan de achterkant niets.’**(Bandell).

interne acceptatie van de consultatie? (Roland) De meeste kans op doorwerking ontstaat, wanneer de uitkomsten van de consultatie passen bij de mogelijkheden om iets met de uitkomsten te doen. Kortweg, het speelveld moet van te voren bekend zijn (verwachtingsmanagement, budget, beleidsruimte). (Edelenbos) Voor het doorwerken van de ideeën van bewoners is het vaak belangrijk dat de ideeën passen binnen de randvoorwaarden/kaders. Het grootste risico is dat niet helder is wat de randvoorwaarden zijn en burgers meedenken, waardoor het uiteindelijk niet past. (Smid-Marsman).

**Beslissend is, onder meer, de ruimte die aan bewoners wordt gegeven.** Ik pleit ervoor om met een blauwdruk naar bewoners te gaan: een grof idee, dan luisteren en uitwerken. Je gaat pas aan de slag als je geluisterd hebt. (van Haaren) De vraag die je aan een burgerpanel voorlegt, moet goed doordacht en scherp geformuleerd zijn. Dat is de basis van een goed proces. Het is ook belangrijk in het kader van het ‘managen van verwachtingen’. (Basset) Het is van belang dat alle partijen zich vooraf niet te veel hebben vastgezet, noch in het proces hebben laten vastzetten (bijv. contracten hebben gesloten met ontwikkelaars, aannemers, etc.). (Smid-Marsman) Er moet werkelijke ruimte zijn voor inspraak. Dat betekent dat je al zo vroeg mogelijk communiceert met de actoren en dat er serieuze bereidheid bestaat om hen ruimte te laten. Als organisatie moet je met mensen werken die niet al te “dicht zijn” om **“blindness by insight”** te voorkomen. Soms lijkt er ruimte te zijn voor de bewoners, maar dan blijkt dat je de ruimte in gedachte eigenlijk al hebt ingevuld. Ze kunnen dan het plaatje completeren met de verwachtingen die je vooraf had. Echte ruimte is er dan misschien niet. (Wouda). Concreet, betekent dit dat de projectleider open moet zijn, bereid zijn plannen aan te passen. Hij heeft ook een belangrijke rol als het gaat om de mensen in zijn team. Hij zal ze steeds wijzen op het belang van openheid. (Holstein)

De meeste partijen weten aan het begin van een traject nog niet goed wat ze willen. Je moet ze als projectleider daarbij helpen door vragen te stellen, mee te denken en mogelijkheden scherp te krijgen: “Joh, laten we het nou niet meteen over oplossingen hebben, dat is zo plat. Welke problemen heb je, welke kansen biedt het? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat het verbreden van die weg ook tot positieve effecten voor jouw gemeente leidt.” Veel gemeenten zijn in eerste instantie ‘Teugen’, maar indien je er in gesprekken in slaagt **het speelveld te vergroten**, dan zijn ze het opeens wel eens met het totaalpakket. Dan biedt het ook voor hen perspectief. Uiteindelijk moet ingezet worden op het formuleren van een gezamenlijke problematiek, het onderkennen van gezamenlijke kansen en een gezamenlijke productie van een Tracénota. (van Zwam). Voorkom te snel convergeren. De kunst is om zodra er nog geen bedreiging is meedenken te vragen en te horen. (Westgeest)

De **houding** van de projectleider of de wethouder is erg belangrijk. Er moet echt beleidsruimte zijn en dat moet hij/zij ook uitstralen. (Bandell) Daarnaast is ook de **waarachtigheid** van de betrokkenen van belang. Inspraak of consultatie mag geen schaamlap zijn. Een slecht voorbeeld uit het verleden is de Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie van de Brauw (van der Zande). De projectleider en bestuurder moeten geloven in het belang van participatie (van Haaren). Bij inspraak is de houding van de projectleider belangrijk. Indien je gelooft dat er altijd maatschappelijk (nog) betere oplossingen mogelijk zijn, neem je de uitkomsten zeer serieus. Een projectleider kan op grond van sommige reacties nog even bellen naar de inspreker en in dat gesprek nog wat dieper doorvragen. Dat wordt zeer gewaardeerd, maar het gebeurt nauwelijks. (van Zwam) Sleutelfactoren bij interactieve consultaties liggen voor een groot deel bij

het écht horen en willen horen van mensen. De betrokken ambtenaar en bestuurder moet serieus het proces ingaan en het niet doen uit mode-overwegingen. De attitude van zowel de bestuurder als ambtenaar is belangrijk, een open blik. (Smid-Marsman) In alle projecten is de persoon van de projectleider uiterst belangrijk, het moet 'in de genen' zitten, anders werkt het niet goed. De projectleider moet ook met kracht kunnen uitdragen dat het consulteren van bewoners belangrijk is; de projectleider moet de kwaliteit hebben om de kleilaag om bestuurders heen te kunnen doorbreken. (Roland) Mediation-vaardigheden zijn ontzettend belangrijk: het kunnen luisteren, het achterhalen van de argumentatie achter de woorden. Nu zijn projectleiders expert in tijd en geld. Je zou dat eigenlijk al bij sollicitaties mee moeten nemen. (Westgeest)

De **inbedding** van participatieprocessen op *ambtelijk, bestuurlijk en politiek* niveau is cruciaal voor doorwerking van uitkomsten van interactieve consultaties. Uit onderzoek bij een achttal cases blijkt dat wanneer inbedding op alle drie de niveaus plaatsvindt, er een zeer grote kans is op doorwerking. Verder is gebleken dat met name politieke en bestuurlijke inbedding belangrijk is. Wanneer er een hoge mate van ambtelijke inbedding is, maar geen of weinig politieke, slaagt het proces niet of neemt in ieder geval de kans af. Ambtelijke inbedding is onvoldoende voor doorwerking. Politieke inbedding blijkt zeer belangrijk, omdat een politieke opdracht door dagelijks bestuurders en ambtelijk apparaat serieus wordt opgepakt. (JE) De raad stelt kaders vast, maar bemoeit zich vaak ook op uitvoeringsniveau. Formeel kan dat niet, maar te vaak de raad formeel op de vingers tikken kan bestuurlijk ook niet. Dualisme maakt het dus nog belangrijker de raad goed op de hoogte te houden en te betrekken bij interactieve processen. (GS) De politieke legitimatie is belangrijk. **Je ziet vaak dat men aan 'de dialoog' mooie woorden wijdt tijdens 'de preek op zondag'**. Maar het dagelijks leven wordt geregeerd door hijgerigheid en haast, haast, haast. Dan is de dialoog niet meer in beeld. Toch is hier ook sprake van een paradox, want dialoogvoering heeft weliswaar het odium van 'het kost veel tijd', maar per saldo duurt het langer indien een departement probeert bepaalde plannen erdoorheen te jassen. Uiteindelijk win je tijd met een goed interactief proces. (van der Zande) Zorg voor politieke inbedding van het proces en de mogelijke resultaten door een beschrijving van het proces in het projectplan, inclusief de expliciete ruimte voor de bewoners. Daarnaast moet de politiek tussentijds geïnformeerd worden. (Roland) De projectmanager is gevoelig voor een efficiënte procesvoering. Hij moet de meerwaarde van consultatie begrijpen om er iets mee te doen. Als het geen meerwaarde oplevert voor zijn project, zal hij minder betrokken zijn. Het kan helpen consultatie ook als kader aan de projectmanager mee te geven. (Edelenbos) In Amsterdam is er nu een verordening. In de verordening staat dat bij de start van elk beleidsvormend traject ook moet worden nagedacht over de vormgeving van het participatietraject. In eerste instantie betekent dit een keuze maken uit het type participatie dat voor het traject wenselijk is. De ladder van Arnstein wordt daarbij als uitgangspunt genomen. Door de inbedding in de verordening heeft het bestuur expliciet gekozen voor deze werkwijze en wordt bovendien bij de start van het traject al nagedacht over participatie. Zowel ambtelijk als bestuurlijk worden dan de kaders vastgesteld waarbinnen bewoners/organisatie ruimte krijgen. (Holstein)

De mate van inbedding geeft in het beginstadium al de mate van betrokkenheid aan met het onderwerp. **De betrokkenheid moet gedurende het hele proces behouden blijven**. De betrokkenheid kan op alle niveaus worden behouden door verantwoording af te leggen over de processen en stelselmatig te rapporteren. (Edelenbos) Als bestuurder volg je de verschillende dossiers tijdens het werkoverleg met de projectleider. Soms krijg je een pak papier. Maar uit ervaring weet ik dat het ook goed is om als bestuurder soms zelf inspraakavonden te bezoeken, zonder meteen een hoofdrol te willen vervullen. Ik zit dan als burgemeester achter in de zaal en hoor reacties uit de eerste hand. Soms ga je persoonlijk in gesprek met burgers. (Bandell)

**De kwaliteit van de opmerkingen heeft invloed op de doorwerking.** De inspraakreactie moet goed onderbouwd zijn. Overigens kan je het expertiseniveau van bewoners ook verhogen. (van Haaren) De realiteitswaarde van de inspraak is een factor van belang voor de doorwerking van inspraak in het finale besluit. Voldoet het aan de kaders (financieel, juridisch, etc.)? En heeft de overheid bijgedragen aan het verhogen van het expertise-niveau van de burgers. (Roland) De mate van onderbouwing van de inspraakreactie is bepalend voor de doorwerking. Wanneer een voorstel onderbouwd is op het niveau van de ambtelijk expert, goed doordacht is, is er een grotere kans op doorwerking. (Edelenbos) Belangrijk is dat de geuite ideeën ook goede ideeën zijn, ook wel omschreven als 'de kracht van de idee' (Smid-Marsman).

**Budget.** Participatietrajecten betekent soms dat het plan verbetert door het toevoegen of veranderen van een element. Het is van belang dat deze verbeteringen ook financieel zijn afgedekt (of tot een bepaalde hoogte). (Holstein)

**Gezamenlijke kracht ontwikkelen.** Een cumulatie van inspraakreacties (veel inspraak op hetzelfde onderwerp, veel handtekeningen) wordt belangrijk gevonden; dit kan de mate van doorwerking beïnvloeden. (Edelenbos) Het in stelling brengen van het maatschappelijk middenveld wanneer er voorbij gegaan dreigt te worden aan hun inbreng. Het is duidelijk ook de rol van de ambtenaar om achter het proces te blijven staan. (Roland)

### 3.3 De experts. Een antwoord op de vragen.

De vorige paragrafen gaven een algemeen beeld van de antwoorden op de vraag welke sleutelfactoren beslissend zijn voor de doorwerking. In deze paragraaf maken we een onderscheid tussen de consultatieve fase en de fase van finale besluitvorming. Bovendien benaderen we de vragen vanuit het kwantitatieve perspectief: welke antwoorden zijn relatief vaak gegeven? We hebben een gering aantal mensen genoemd, waardoor generalisaties op basis van deze analyse niet mogelijk zijn. Toch geeft deze invalshoek wel een aardig beeld.

#### *Doorwerking bij interactieve consultaties*

De meest genoemde sleutelfactoren voor doorwerking van inspraak in de consultatieve fase zijn de volgende factoren:

#### 1. Focus op mensen die iets willen (9x genoemd)

Uit verschillende interviews komt naar voren dat het de mensen zijn die het doen. De mensen die echt beweging weten te brengen, die voor doorwerking zorgen, geloven zelf in de meerwaarde van interactief beleid.

Het is goed deze mensen ruimte te geven, aan te moedigen. Wanneer de kernkwaliteiten niet passen, moet de organisatie niet vrezen dit te onderkennen. Integriteit, waardigheid en openheid worden gezien als de kernkwaliteiten van deze mensen.

Het is goed hier rekening mee te houden bij het aannemen van nieuwe mensen (Westgeest).

#### 2. Bewust aan de slag met onbewuste processen (9x)

Bevoordeling, 'blindness by insight', 'cherry-picking', 'écht luisteren, écht horen', kreten die genoemd zijn, om aan te geven dat bij doorwerking meer van belang is dan de ratio en de kracht van de argumenten.

De projectleiders en inhoudelijk betrokkenen hebben een affiniteit met de materie en zijn betrokken bij bepaalde resultaten. Bovendien zorgen druk en verwachtingen voor een onbewuste en bewuste nadruk op een 'efficiënte procesvoering'. Dit draagt bij aan een tunnelvisie op mogelijkheden: de blik gericht op het einde van de tunnel, maken alleen de argumenten kans op doorwerking die het proces en de dominante gedachten steunen.

Bewust aan de slag gaan met dit aspect is volgens geïnterviewden belangrijk, sturing hierop is mogelijk door:

- bewust te zijn/worden van het belang van écht luisteren, écht horen (Smid-Marsman/Westgeest);
- creëer een level-playing field: ga met elkaar in gesprek 1-op-1, bespreek elkaars vooronderstellingen (van Zwam);
- inzetten van intermediairs: mensen die verder van de materie afstaan, die zelf geen direct belang hebben bij de uitkomsten (van Haaren);
- aanwezigheid bij/betrokkenheid met interactieve processen: het begrijpen van de argumentatie is afhankelijk van het begrijpen van de context van de argumentatie: ook bij gebruik van intermediairs is het van belang aanwezig te zijn (Roland);
- geef de participanten de mogelijkheid een papieren advies te schrijven bij het beleidsvoornemen (van Zwam).

3. Duidelijke kaders (7x)

De meeste kans op doorwerking ontstaat, wanneer de uitkomsten van de consultatie passen bij de mogelijkheden om iets met de uitkomsten te doen. Duidelijke kaders zijn daarom een belangrijke succesfactor voor participatieprocessen. Van der Zande oppert het idee van een soort '**sociaal contract**' dat de verschillende partijen met elkaar moeten afsluiten, zodat de partijen ook weten wat ze van elkaar mogen verwachten. (van der Zande). Edelenbos geeft aan dat voor het scheppen van duidelijke kaders goed verwachtingsmanagement, duidelijkheid over budget en de beleidsruimte van belang zijn.

4. Er moet (creatieve) ruimte zijn (7x)

Mensen hebben heel goed door indien het besluit eigenlijk al vast ligt en inspraak alleen maar een fopspeen is. Je moet de voorkant heel goed regelen, anders wordt het aan de achterkant niets (Bandell). Bovendien moet er ook echt (financieel) ruimte zijn om een andere richting te kiezen, om echt een andere koers te kunnen varen dan de reeds bedachte (Holstein).

Het spanningsveld dat zich voordoet bij de creatieve ruimte is de verwachtingen ten aanzien van de invulling van de ruimte. Uit interview met Wouda blijkt dat soms de verwachtingen ten aanzien van de ruimte feitelijk al zo dominant aanwezig zijn dat er feitelijk geen sprake is van ruimte, maar van een invulling door de externe partij. Je vult zelf het gat niet, maar het gat is zo overduidelijk aanwezig, dat de ander tot geen andere oplossing kan komen dan het gat vullen. Je vraagt de ander om mee te denken wat te doen met het gat. Mocht de ander toch iets anders verzinnen, dan blijkt eigenlijk dat de ruimte er niet is. Voor doorwerking van zinvolle interactie is de ruimte nodig. Juist om nieuwe ideeën, andere visies een kans te geven.

5. Inbedding in organisatie, bestuur en politiek (7x)

Het dagelijks leven wordt geregeerd door hijgerigheid en haast, haast, haast. Dan is de dialoog niet meer in beeld (van der Zande). Het is daarom belangrijk commitment te krijgen en te houden op bestuurlijk en ambtelijk niveau. In Amsterdam is er expliciet in de verordening opgenomen dat over de vormgeving van het participatietraject moet worden nagedacht conform de ladder van Arnstein.

6. Zo vroeg mogelijk naar buiten gaan (6x)

Treed in een zo vroeg mogelijk stadium naar buiten, is het adagio. Tussen deze sleutelfactor en de onder het tweede punt genoemde zit een duidelijke relatie. Hoe eerder je naar buiten treedt, hoe meer openheid er nog is. Reacties kunnen dan nog invloed hebben. Bovendien bestaat dan nog de mogelijkheid om met elkaar in gesprek te gaan, er is meer tijd. Hoe verder in het proces, hoe hoger de tijdsdruk. Door vroegtijdig naar buiten te gaan, kan het speelveld nog worden vergroot. Van Haaren pleit voor het naar buiten gaan met een grof idee, daarna luisteren en uitwerken.

7. Kwaliteit van de argumenten (5x)

'Bij dergelijke dialoogprocessen zijn er vaak achterstanden in termen van kennis, competenties, macht, geld en tijd. De overheid kan hier iets aan doen. Bijvoorbeeld door overheidsexperts ter beschikking te stellen aan belangengroepen, of door politiek gelegitimeerde toegang tot overheidskennis te geven.' (van der Zande).

### *Formele inspraak*

Zonder uitzondering is iedereen het erover eens dat de kansen op doorwerking in de consultatieve fase vele malen groter is dan in de fase van finale besluitvorming. De meeste geïnterviewden zijn vrij cynisch over de mogelijkheden voor doorwerking in het finale besluit. De kaarten zijn al geschud, de richting is bepaald.

*'[...] inspraak bij het finale besluit is als mosterd na de maaltijd'  
(van Zwam)*

In de consultatieve fase is meer ruimte. Ook spelen persoonlijke/onbewuste processen een belangrijkere rol. Bij de formele inspraak is de kans op doorwerking gering. De beslissingen zijn al genomen. Het gaat nu echt om rationele aspecten, de kracht van de argumentatie, dat lijkt de belangrijkste mogelijkheid voor doorwerking. Aperte onjuistheden worden eruit gehaald. Het hangt er van af of de argumenten kans maken bij bezwaar en/of beroep (Westgeest).

Draagvlak lijkt de enige andere mogelijkheid om doorwerking te krijgen van ideeën of inzichten die niet volledig zijn onderbouwd (media-aandacht).

Doorwerking van inspraak bij het finale besluit heeft kans op succes als:

- de reacties passen bij de al dominante stroming/gedachte; Van Haaren geeft aan dat de inspraakreactie in deze fase over het algemeen geen afbreuk mag doen aan het projectdoel, tenzij zeer goed onderbouwd.
- er een cumulatie van dezelfde inspraakreacties is (veel handtekeningen);
- de reacties goed zijn onderbouwd. Edelenbos geeft aan dat van belang is dat de onderbouwing op het niveau van de ambtelijk expert plaatsvindt.

### 3.4 De experts aan het woord: Wat kan het Inspraakpunt doen?

Welke instrumenten of handelingsopties staan het Inspraakpunt ter beschikking om te zorgen dat de consultatie en interactie met de omgeving goed aansluiten en landen in het reguliere (interne) besluitvormingsproces? Ook hierover hebben we de experts ondervraagd.

‘Bij dergelijke dialoogprocessen zijn er vaak achterstanden in termen van kennis, competenties, macht, geld en tijd. De overheid kan hier iets aan doen. Bijvoorbeeld door overheidsexperts ter beschikking te stellen aan belangengroepen, of door politiek gelegitimeerde **toegang tot overheidskennis** te geven.’ (van der Zande) ‘Een professionele partij weet vaak uit de bewoners meer te halen dan ze zelf denken te brengen.’ (van Haaren)

Eigenlijk zou je bij de start van een traject een soort ‘**sociaal contract**’ met elkaar moeten afsluiten, zodat de partijen ook weten wat ze van elkaar mogen verwachten. Er moet een garantie zijn dat goede plannen ook uitgewerkt worden. Hierbij kan geleerd worden van de procedure bij de MER, waarbij altijd ook het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) wordt uitgewerkt. (van der Zande)

Het Inspraakpunt kan ook werken aan **een mentaliteitsverandering** bij ambtenaren. De houding en attitude van mensen is zo belangrijk voor het welslagen van deze processen. Op dit moment zie je nog te vaak ambtenaren die een houding hebben van ‘Wij weten hoe het zit’. Hun inspanningen zijn erop gericht om alle ruis zo snel mogelijk onschadelijk te maken. Er is een zekere nieuwsgierigheid nodig naar wat andere partijen beweegt en wat ze belangrijk vinden. (van der Zande) Het Inspraakpunt kan houding en gedrag van de op efficiency-gerichte ambtenaren beïnvloeden door cursus en begeleiding, kennis en expertise. (Edelenbos) De bestuurscultuur op een departement is in hoge mate beslissend voor de mate van doorwerking. Bij een open cultuur van ‘van buiten naar binnen werken’ zullen de resultaten serieus genomen worden. Van cruciaal belang is of men daadwerkelijk iets wil doen met de oogst. Wellicht moet het Inspraakpunt ook dingen organiseren rond een participatieve bestuurscultuur. (Basset)

Misschien kan het Inspraakpunt zich sterk maken voor projecten die op een goede wijze, wat betreft burgerparticipatie, zijn vormgegeven en uitgevoerd. Hiervoor zou bijvoorbeeld een **kortere RO procedure** kunnen gelden.

Zoek naar witte raven. Laat **voorbeelden zien van goede projecten**. Geef veel aandacht aan wat werkt. En leer van het buitenland, bijvoorbeeld Canada. (van der Zande)

Mogelijkheden voor verbetering zitten ook in de sfeer van taal en procedures. Je moet ervoor zorgen dat er een taal is die begrepen wordt. Denk daarbij aan het onderscheiden van verschillende vormen van participatie met een duidelijk verschillende naam, procedure en format. Het Inspraakpunt moet dus werken aan een **typologie van situaties** en het aanreiken van mogelijkheden die daarin passen. Bijvoorbeeld ‘indien de situatie voldoet aan kenmerken A en B, dan kunt u kiezen uit de aanpakken X, Y of Z’. (van der Zande)

Het Inspraakpunt moet het proces kunnen organiseren, bureaus kunnen aanbevelen die een trackrecord hebben. Geef **status** aan de projecten waar het Inspraakpunt bij betrokken is. Zet er bij wijze van spreken een stempel op: ‘Goedgekeurd door het Inspraakpunt.’ (van der Zande) Start een pilot voor een overkoepelende procesregie (Edelenbos)

Het organiseren van consultatie en het behandelen van inspraak vereist ook **deskundigheid**; die moet je in je eigen organisatie inbrengen. Soms kun je daartoe ook derden inhuren. Projectleiders

zijn vaak niet geschoold in consultatie.(Bandell) Een goede gespreksleiding is essentieel; een bestuurder of ambtenaar is niet onbevooroordeeld en kan onbedoeld snel willen beïnvloeden. Je moet expliciet vanuit de bewoners en naar de bewoners communiceren.(van Haaren) Het Inspraakpunt kan helpen bij het ontwikkelen van het consultatieproces, het bepalen van de communicatiemiddelen die ingezet kunnen worden bij participatietrajecten en bij het “managen van emoties”. (van Haaren) De competenties van de verschillende betrokkenen bij participatietrajecten zijn belangrijk. De juiste persoon op de juiste plek, durven erkennen dat soms iemand anders het traject beter kan doen. (Edelenbos) Het inspraakpunt kan haar expert-rol uitbouwen. Als expert op het gebied van inspraak kan ze advies geven over bestuurlijke verankering, verantwoordingsstructuur en met name voor hulp en advies bij de aanpak (Edelenbos). Het vergroten van kennis over participatietrajecten bij de betrokken medewerkers, bijv. de ladder van participatie is belangrijk. Het geven/krijgen van trainingen zou daarbij een goed instrument kunnen zijn. Bied tevens ruimte voor het experimenteren met verschillende participatietechnieken. Zonder ruimte voor experimenten kan een soort ‘participatiekramp’ ontstaan, dat wil zeggen dat medewerkers methoden routinematig afdraaien. Het routinematig afdraaien van methoden verlaagt de kans van slagen bij een participatieproces.(Holstein)

Mogelijke rollen voor het Inspraakpunt zijn:

- een faciliterende rol: kennis overdragen algemeen over inspraak en consultatie en kennis over de opbouw van het netwerk;
- een informatieve rol: Informatie geven over communicatie: elke document/studie is een communicatiemiddel. Het inspraakpunt zou een handboek kunnen opstellen hoe om te gaan met verschillende communicatiemiddelen;
- een hulpverlenende rol in de vorm van coaching, advies en ondersteuning.(Roland)

Het zou goed zijn op ambtelijk niveau de betrokken personen een beter beeld te geven van alle verschillende **vormen van participatie** en mogelijkheden met participatie. Nu blijft een gemeente bijvoorbeeld vaak hangen op ‘inloopbijeenkomsten’. Deze kennis resulteert in een bredere kennis van de ambtenaren op de vraag: wat is participatie, welke typen zijn te onderscheiden? Door de bredere kennis kan tot een betere participatievorm worden gekomen. Ten tweede zou het goed zijn ook meer praktische (informatie over) hulpmiddelen te geven aan ambtenaren. Dit gaat meer in op hoe kan ik de verschillende typen participatie mogelijk maken? Het gaat om bijvoorbeeld inloopavonden, internet, folders, workshops, de vorm waarin een bijeenkomst gehouden wordt. Ook zou het goed zijn om meer feitelijke ondersteuning te bieden bij een participatieproces. Het goed (bege)leiden van participatieprocessen is een specialistische aangelegenheid. Groter gemeenten hebben al aardig wat kennis en ervaring, maar een handboek, een helpdesk, een externe organisatie, als sparring partner, zou de kwaliteit kunnen verbeteren. Een handboek niet als verplichtende protocol, maar als handvat. (Smid-Marsman)

Als Inspraakpunt zou je eigenlijk bij de aanvang van een traject **met de projectorganisatie een halve dag op de hei** moeten gaan zitten. Je moet met elkaar in gesprek gaan over de vraag hoe het consultatieproces te organiseren op een manier dat de resultaten ook gebruikt kunnen worden. Investeer in contact met de projectorganisatie.

Diegenen die over het vervolg beslissen, dienen ook bij de participatie betrokken te zijn. Indien de beleidsruimte zich bevindt op het niveau van een Directie, dienen inhoudelijk medewerkers, of leidinggevenden van die Directie betrokken te worden. Indien een dossier politiek gevoelig ligt, moeten ook bewindslieden betrokken worden. Bij de start van een traject moet je dus heel goed nadenken wie je aan het eind van het traject nodig hebt. De **betrokkenheid van beleidsambtenaren** kan op verschillende manieren gestalte krijgen:

- Enkele keren gedurende het traject bijpraten
- Achter de ruit meekijken en luisteren bij een gesprek met een focusgroep

- In Begeleidingscommissie zitting nemen
- Inhoudelijke rol als vraagbaak bij panelgesprekken
- Directe contacten tussen beleidsmedewerkers en 'gewone burgers'

De ervaring leert dat indien medewerkers zelf aanwezig zijn bij de gesprekken van burgers, ze beter zicht krijgen op de waarden, argumenten en belangen van deze burgers. Een dialoog wordt op papier al snel gereduceerd tot louter stellingnamen en standpunten. Het direct horen van achterliggende waarden en belangen biedt meer ruimte om 'in lijn met' het advies van burgers te handelen. Bij projecten waar 'Beleid met Burgers' betrokken is, is de dossierhouder vaak ook de projectleider. Dat betekent dat de resultaten van de dialoog ook gewoon de lijn in gaan. Dat heeft het voordeel dat de uitkomsten direct geïncorporeerd kunnen worden in het lopende beleidstraject. In welke mate dit gestalte krijgt is sterk afhankelijk van de persoon van de projectleider. Het zogenaamde '**cherry-picking**' is niet te voorkomen. (Basset)

Er is een manier om **doorwerking** van de resultaten min of meer te **garanderen**:

1. Richt een Platform op dat bestaat uit de 'bazen' van de stakeholders (Gedeputeerde, burgemeester, directeur ANWB, directeur Natuurmonumenten, etc).
2. Op basis van de consultatie en dialoog stelt dit Platform een advies op aan de Minister.
3. De projectleider (die dit proces deels georganiseerd heeft) stelt ook een eigen ambtelijk advies op, dat in hoofdlijnen overeenstemt met het advies van het Platform.
4. De kans is groot dat deze adviezen worden gevolgd door het departement, de Minister en de Kamer. Het sluit immers aan op de ambtelijke bevindingen en kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak.

Natuurlijk zijn er altijd organisaties als Milieudefensie die het resultaat toch willen torpederen, dat houd je niet tegen.

Een **directe lijn met de Minister** is de enige manier. Binnen departementen bestaat de neiging om de Minister uit de wind te houden. Er zijn allerlei mensen om hen heen die hen naar de mond praten. In de lijn wordt heel veel afgevangen. Er zijn veel grote projecten en als Inspraakpunt wordt je al snel vermalen in een technische omgeving. Je moet dus een positie opbouwen. Voor het Inspraakpunt betekent het dat je eigenlijk 3 x per jaar een half uur moet overleggen met Camiel Eurlings. Soms moet je ook kunnen 'inbreken' bij de Minister. (Bandell)

Voor wat betreft de **betrokkenheid van bewindslieden** kan gedacht worden aan:

- Briefing bij de start van het proces
- Consultatie aankondigen in een brief aan de Kamer over het dossier
- Periodiek bewindslieden op de hoogte houden van tussentijdse resultaten
- Actieve rol in terugkoppelingsbijeenkomst, waarbij de Minister in gesprek met de betreffende burgers aangeeft wat het departement gaat doen met de resultaten. (Basset)

Het is een goed idee om rond grotere projecten een 'driegesprek' te organiseren tussen het bevoegd gezag, de projectleider en een vertegenwoordiger van het Inspraakpunt. Het bevoegd gezag kan in sommige gevallen de Minister zijn, of in andere gevallen de HID. Het Inspraakpunt kan dan de resultaten uit de dialoog toelichten. "Beste Minister, indien je door de oogharen naar de oogst van de inspraak kijkt, dan zijn dit de belangrijkste lijnen en uitkomsten." Of de projectleider een dergelijk driegesprek leuk vindt, is de vraag; het zal van persoon tot persoon verschillen. Voor een HID of bestuurder kan het zeker toegevoegde waarde hebben; diegene zit vaak ook in een geïsoleerde positie en is afhankelijk van de informatie die hem/haar wordt aangereikt. (van Zwam)

## 4 De casus: doorwerking aan de weg

---

### *Samenvatting*

De provincie Gelderland wilde de snelheid op de N797 van 80 km/u naar 60 km/u terugbrengen ('afwaarderen') om de verkeersveiligheid te vergroten. Dit voornemen stuitte op veel weerstand van verschillende belanghebbende partijen. Ook de bijbehorende fysieke maatregelen in de vorm van plateaus schoten in het verkeerde keelgat. Ruim anderhalf jaar heeft de provincie op verschillende manieren met organisaties en bewoners overlegd. Hoewel de ambtenaren van de provincie adviseerden om vast te houden aan de 60 km/u-variant vanwege de positieve effecten op verkeersveiligheid, heeft de gedeputeerde gekozen voor een tussenoplossing waarin voor een belangrijk deel werd tegemoet gekomen aan de bezwaren van tegenstanders. De belangrijkste elementen van het compromis: een deel van de weg bleef 80 km/u, een deel werd 60 km/u, de fysieke snelheidsremmende maatregelen werden niet ingevoerd.

### 4.1 Achtergrond

De provincie Gelderland heeft in 2004 in haar wegennetvisie van het PVVP-2 aangegeven dat ze wilde komen tot de inrichting van meer provinciale 60 km/u-wegen. Met name om de verkeersveiligheid te bevorderen. Tijdens de behandeling werd duidelijk dat er bij sommige belanghebbende partijen weerstand was tegen het standaard afwaarderen van 80 km/u wegen naar 60 km/u. Uiteindelijk is besloten om bij wegen met een toegangs biedende functie 'op maat' en in samenspraak met o.a. het RBMV te bekijken of 60 of 80 km/u moet worden ingesteld. Een van de betreffende wegen was de N797.

#### **N797**

De N797 is een provinciale weg met een lengte van ongeveer 7 kilometer tussen Putten en Garderen. De weg loopt door een bosrijk gebied. De kruispunt dichtheid is hoog. Fietsers maken gebruik van vrijliggende fietspaden. Via de weg lopen twee busroutes. De weg heeft een toegangs biedende functie. Aan de weg liggen onder andere een museum, een school, een buurtschap en verschillende campings.

Op deze weg gold een maximumsnelheid 80 km/uur met uitzondering van het deel bij school Schovenhorst.

In totaal zijn er 90 verkeersongevallen geregistreerd tussen 1999 en 2003, waarbij in 38% van de gevallen wild betrokken was. De ongevallen vonden verspreid over de dag en route plaats. Het letselisicocijfer voor de N797 lag boven het provinciaal gemiddelde. De provincie vond verkeersveiligheidsverhogende maatregelen noodzakelijk.

Groot onderhoud aan de N797 stond in de planning voor de periode april-mei 2005. De provincie had voorjaar 2004 het voornemen om dit te combineren met de invoering van 60 km/u maatregelen.

## 4.2 Proces en participatie

Onderstaande schets van het proces en de mate van participatie laat zien welke soorten interactie hebben plaatsgevonden en wat de sfeer tijdens deze interactie was. Hierdoor kunnen de individuele bijdragen die in de bijlage staan vermeld, beter in perspectief worden geplaatst. De individuele bijdragen zijn geleverd door:

Provincie Gelderland, Gemeente Putten, Gemeente Garderen, Politie, Brandweer, Lokale politieke partijen, Aanwonenden, Landgoed/Museum Schovenhorst, School Schovenhorst Campings zoals De Hertshoorn, Ondernemersverenigingen, RBMV (Regionale Belangenvereniging Midden Veluwe), 3VO, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, VNO/NCW, TLN (Transport Logistiek Nederland).

### voorjaar 2004: concept-verkenning

In de concept-verkenning voor de N797 werd voorgesteld om het groot onderhoud aan de weg te combineren met de 60 km/u inrichting.

### 3 mei 2004: notitie

Vanaf het begin van het project is duidelijk dat er bij belanghebbenden weinig draagvlak bestaat voor het afwaarderen van de N797. Zo stelt de verkeerskundige van de provincie in een notitie van 3 mei 2004 voor om het onderhoud los te koppelen van de 60 km/u maatregelen, onder andere omdat er op meerdere wegen/gebieden weinig draagvlak is voor de maatregelen en de staat van onderhoud van sommige wegen vraagt om uitvoering van maatregelen in 2004. Het managementteam besluit op 11 mei om onderhoud inderdaad los te koppelen van de afwaardering.

### april – oktober 2004

Er zijn weinig gegevens op papier over deze periode. De gemeente Putten en School Schovenhorst hebben in ieder geval gereageerd op de plannen van de provincie om de N797 af te waarderen. Op 30 juni is het PVVP-2 vastgesteld door de Provinciale Staten. Op 28 september heeft de provincie gesproken met het RBMV over de manier waarop het RBMV betrokken zal worden bij 60/80 projecten op de Veluwe.

### 18 november 2004: verkenning

Een verkenning van de provincie van 18 november 2004 is verhelderend voor het optimisme dat op dat moment nog geldt. Eind november wil de provincie de lokale belangengroepen informeren over de plannen voor de N797. De reacties wil men begin december verwerken en in de loop van december een inloopavond organiseren voor belanghebbenden waarna publicatie van het ontwerpbesluit volgt. Met de uitvoering kan dan in maart-april 2005 worden gestart.

De provincie noemt in de verkenning zes criteria voor de toegangsbiëdende functie die aan de weg is toegekend:

- verkeersveiligheid
- bereikbaarheid (autoverkeer, ov en hulpdiensten)
- leefbaarheid
- milieu (geluidhinder, trillingshinder, uitstoot schadelijke stoffen)
- economische belangen
- landschappelijke- en natuurlijke waarden

Op basis van deze criteria heeft de provincie een voorkeur voor een snelheidsregime over het hele traject van 60 km/u inclusief plateaus op kruispunten/wegvakken om de snelheid fysiek te remmen. Naast dit regime zijn ook oplossingen denkbaar waarbij 80 km/u geheel of gedeeltelijk gehandhaafd worden.

### 30 november 2004: belangengroepenbijeenkomst. Doel: informeren en reacties polsen.

Tijdens een bijeenkomst met tien partijen blijkt dat met name de ondernemersverenigingen, plaatselijke politieke partijen en het RBMV (Regionale Belangenvereniging Midden Veluwe) problemen hebben met de 60 km/u maatregelen en de geplande plateaus op diverse kruisingen.

Enkele argumenten:

- 60 km/u sluit niet aan bij de beleving van de weg
- verkeersveiligheid niet gebaat bij inhaalmanoeuvres en drempels
- langere reistijd heeft economisch effect
- remt mobiliteit
- bevolking is tegen

Sommige partijen zoals de gemeente Putten, 3VO en landgoed Schovenhorst spreken echter juist hun voorkeur uit voor 60 km/u.

Hoe de provincie tegen de inbreng van de belanghebbenden aankijkt, wordt duidelijk uit een interne notitie:

“Samengevat blijkt het dat de negatieve reacties vooral zijn gebaseerd op emotionele/subjectieve argumenten en niet/minder op rationale argumenten.” (p.3 notitie Herinrichting, DMT/WVV, 9/12/04)

Tijdens de bijeenkomst is ook gesproken over de planning en uitvoering van het groot onderhoud. De meerderheid van aanwezigen stelt voor om het onderhoud niet al in maart/april 2005 uit te voeren, maar uit te stellen naar het najaar.

“Alles pleit dus voor uitvoering in het najaar. Bovendien kunnen we hiermee een stuk goodwill laten zien naar de Garderense ondernemers. Dit kan bevorderend werken op het massage proces om zoveel mogelijk van de 60 km inrichting overeind te houden.” (interne mail provincie)

De provincie geeft aan dat zij op basis van de reacties van de aanwezigen een advies aan Gedeputeerde Staten zal uitbrengen.

Op 3 dec. 2004 heeft de provincie per e-mail aan de 10 betrokken partijen laten weten dat vóór de Kerst nadere info gegeven zou worden over het vervolg van het herinrichtingsproject. In aansluiting hierop heeft de provincie per e-mail van 24 december 2004 de partijen geïnformeerd dat het noodzakelijke onderhoud en de herinrichting van elkaar zijn losgekoppeld. Deze e-mail is helaas niet aangekomen

“(door een verkeerde ‘copy-paste’ handeling is slechts 1 extern adres in de mail terechtgekomen en deze mail is vervolgens door de ontvanger niet doorgestuurd naar de andere 9 partijen).” (reactie per mail provincie)

Door deze informatie achterstand is in Garderen grote commotie ontstaan. Bij de start van het uitzetwerk voor het groot onderhoud, werd in Garderen meteen gedacht dat de provincie was gestart met de herinrichting (alles 60 km/uur).

“In plaats van dit even na te vragen bij de dienst WV, werd deze veronderstelling meteen pontificaal in de krant gezet. Door kennelijk wantrouwen jegens de provincie werd het misverstand de wereld in geholpen.” (reactie per mail provincie)

Omdat er sprake was van misverstanden rond het noodzakelijk groot onderhoud en de verkeersveiligheidsmaatregelen heeft de provincie besloten een inloopavond voor bewoners op 14 december 2004 uit te stellen en de informatievoorziening over groot onderhoud en de herwaardering te splitsen. Op 2 februari 2005 een bijeenkomst over het onderhoud, op 7 maart 2005 een bijeenkomst over de herinrichting.

## **2 februari 2005: informatieavond groot onderhoud. Doel: misverstanden uit de wereld helpen en informatie geven over onderhoud**

“Dit was een ijzige avond” (notulen verslag bijeenkomst 28 juni 05)

Over de avond zelf is op papier weinig te vinden. Doel van de avond was om duidelijk te maken dat de planvorming over afwaarderen en verkeersplateaus is stopgezet en dat op 7 maart 2005 de discussie opnieuw zal worden gevoerd met alle betrokken partijen. Bovendien werd informatie gegeven over het groot onderhoud. De bijeenkomst werd geopend door de gedeputeerde van de provincie Mevrouw M.H.H. van Haaren. Zij was in totaal bij twee van de vier grote informatiebijeenkomsten aanwezig.

Voorafgaande aan de avond blijkt de verdeeldheid niet alleen tussen partijen te zijn, maar ook binnen sommige partijen. Zo schrijft een lid van het GOV:

“Ik ben niet trots op mijn voorzitter van GOV in zijn reacties in de kranten (...)”  
(mail 1 februari 05)

## **7 maart 2005: luisteravond. Doel: betrokkenen de gelegenheid geven om te reageren op evt. te nemen maatregelen om de verkeersveiligheid te bevorderen**

Doelstelling van de provincie was om te luisteren. In het proces werd afgeweken van het beoogde nieuwe communicatie- en besluitvormingsprotocol omdat de situatie rond de N797 inmiddels zo geëscaleerd is dat hiervoor een speciale aanpak nodig was.

Deze bijeenkomst vormde de start van de nieuwe besluitvormingsprocedure over de herinrichting van de weg. Hierbij zijn reacties op flipovers geïnventariseerd en konden deelnemers reactieformulieren invullen. Deze formulieren waren ook te downloaden van de website van de provincie.

Uit de stukken maken we op dat er een enquête is gehouden onder de deelnemers. Daaruit bleek dat van de ongeveer 160 (!) aanwezigen een grote meerderheid vond dat het nodig was om de weg aan te pakken. Dat een meerderheid (100 personen) voor handhaven van 80 km/u was en 20 personen voor 60 km/u. Een combinatie van 80/60 werd door 11 personen gesteund. Verder vonden de volgende maatregelen steun: meer snelheidscontroles, een inhaalverbod, parkeerverbod bij campings en maatregelen om botsingen met wild tegen te gaan (oversteek, signalering, rasters, spiegels). Het thema drempels/plateaus lag gevoelig. Daar was veel weerstand tegen.

Al met al heeft deze hernieuwde start een positief effect gehad. In de voorbereiding voor de 7 maart bijeenkomst was er nog sprake van een zodanig geëscaleerde situatie dat er een speciale dialoogmethode werd ingezet. Volgens de gedeputeerde had dat effect:

“Op 7 maart jl. was er al weer wat kou uit de lucht.” (notulen verslag bijeenkomst 28 juni 05)

Volgens een andere aanwezige op 28 juni was er echter geen sprake meer van vertrouwen in de Provincie.

### **28 juni 2005: Discussieavond.**

De gedeputeerde opent de avond met de mededeling dat ze het lastig vond om het 60 km/u regime los te laten. Maar dat er volgens het principebesluit nog steeds gewerkt wordt aan veiligheid.

Na een presentatie van de verschillende oplossingen en varianten geeft de verkeerskundige aan dat de provincie als wegbeheerder kiest voor variant 3.<sup>1</sup> Vervolgens stellen de aanwezigen vragen en wordt er over de verschillende varianten gediscussieerd. De posities die worden ingenomen zijn vergelijkbaar met wat er in vorige bijeenkomsten is uitgewisseld. Interessant is o.a. dat de RBMV meldt dat er uit Putten 1200 handtekeningen tegen de 60 km/u zijn verzameld terwijl door een vragensteller er juist van werd uitgegaan dat de meeste weerstand tegen het 60 km/u regime vanuit Garderen kwam. Ook nu weer zijn er voor- en tegenstanders van de verschillende gepresenteerde oplossingen.

### **11 oktober 2005: concept-ontwerpbesluit**

In het concept-ontwerpbesluit N797 is opgenomen dat:

- aansluitend aan de bebouwde kommen van Putten (0,87 – 2,6 hectometer) en Garderen (5,8 – 7,01) 60 km/u wordt ingesteld. Tussen 2,6 en 5,8 hectometer wordt 80 km/u gehandhaafd.
- Bromfietzers komen op de 60 km/u trajecten op de rijbaan.
- Tussen 2,6 en 5,8 hectometer wordt wel een adviessnelheid van 60 km/u bij duister ingesteld.

Op 11 oktober stuurt de provincie het concept-ontwerpbesluit N797 naar de gemeentes Barneveld (Garderen) en Putten en naar de twee betrokken politieregio's. Met name de reactie van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland is kritisch.

“Mocht het verkeersbesluit ongewijzigd worden vastgesteld, dan verzoek ik u het resultaat van dit overleg op te nemen in het verkeersbesluit. In het verkeersbesluit dient tot uitdrukking te komen dat overleg met de politie heeft plaatsgevonden waarin de politie negatief adviseerde, omdat de voorgenomen maatregel geen prioriteit heeft voor de politie om te handhaven.”

In concreto doet de politie drie adviezen indien wordt vastgehouden aan het verkeersbesluit:

1. geen adviessnelheid van 60 km/u 'bij duisternis'
2. bromfietzers op het (brom)fietspad
3. wegvakken van 60 km/u inrichten als erftoegangsweg

Naar aanleiding van de reacties heeft de provincie besloten om de bromfietzers langs de N797 op de fietspaden te houden. Bovendien zal bij Landgoed Schovenhorst een permanent (snelheids)meetpunt worden ingesteld.

<sup>1</sup> De provincie onderscheidde drie principe-oplossingen: 80 km/uur, 60 km/uur en 80 km/uur met delen 60 km/uur (combi-oplossing). De combi-oplossing is verder uitgewerkt ondanks de verkeerskundige voorkeur voor 60 km/uur. Deze had echter maatschappelijk onvoldoende draagvlak en ging voorbij aan de wensen van de economische sector. Binnen de combi-oplossing werden vier alternatieven onderscheiden waarbij de 'flankvariant' (met 60 km/uur rond Putten en Garderen en 80 km/uur er tussen in) de voorkeursoplossing was van de provincie (inclusief plateaus).

### 28 november 2005: inloopavond. Informeren over eindontwerp herinrichting

Er is weinig terug te vinden over deze avond. In het verkeersbesluit is hierover opgenomen dat het eindontwerp door het merendeel van de belangstellenden (belangengroepen en bewoners) met instemming is ontvangen.

### 12 december 2005: publicatie verkeersbesluit

In reactie op de publicatie volgt één bezwaarschrift. Dit bezwaarschrift wordt na telefonisch overleg tussen de provincie en de indiener alsnog ingetrokken. De vraag blijft nog open of het ontbreken van bezwaarschriften komt doordat betrokkenen tevreden zijn over het resultaat, of dat er ontevredenheid heerst zonder dat nog in bezwaarschriften te willen omzetten.

## 4.3 Doorwerking in de voorstellen

Tot welke inhoudelijke veranderingen van het plan hebben consultatie en finale toets in deze casus geleid? Wat is als gevolg van inspraak veranderd ten opzichte van het oorspronkelijk plan? En wat waren hierin nieuwe of al eerder geïdentificeerde sleutelfactoren?

Hieronder een versimpeld schematisch overzicht van de belangrijkste punten uit de besluitvorming (voor gehele schema met tussenreacties, zie bijlage).

Concept voornemen (start)	Reacties	Tussentijdse wijziging	Reacties	Resultaat definitief
60 km/u over hele traject	Gemeenten reageren genuanceerd positief. Belanghebbenden melden: geen draagvlak voor 60 km/u, leefbaarheid vermindert, negatief effect op economie	60 km/u en 80 km/u variant  60 km/u met differentiatie in avond en dag	- Staatbosbeheer: alles N-wegen 60 km/u. - Anderen: voorkomen botsingen met wild (b.v. wildspiegels, wildovergangen). Parkeerverbod berm campings. Inhaalverbod. - Voorstander 60 km/u maar ook 80 km/u. Geen bushaltes op de weg. - Mening burgers wordt niet serieus genomen. Voorkeursvariant uitstekend compromis. 1,5 minuut langer rijden geen probleem.	80 km/u met gedeelten 60 km/u in de 'flankenvariant'  adviesnelheid 60 km/u bij duisternis op 80 km/u
met drempels	niet eens met drempels, liever beter handhaven bestaande snelheid om veiliger te maken	met drempels (10 c.q. later 5, nog later 4).	- Wel drempels. Geen plateaus. Evt. oplichtende borden om snelheid aan te geven? - Latere reactie TLN: plateaus ter attentering, niet fysieke verhoging.	- Geen plateaus
Uitvoering laten meeliften met onderhoud		Uitvoering niet laten meeliften met onderhoud		Knip in uitvoering en onderhoud

Behalve deze grotere thema's zijn ook een aantal kleinere voorstellen van insprekers overgenomen in de planvorming. Bijvoorbeeld:

- een inhaalverbod op delen van de weg
- het fysiek onmogelijk maken van parkeren in de berm rond de recreatieterreinen bij Garderen
- de zichtbaarheid rond kruisingen en uitritten verbeteren
- verkeersmaatregelen voor de bocht Koudhoorn, op de kruispunten en voor de bushaltes.

#### *Snelheidsvarianten*

In het voorjaar van 2004 kwam alleen de 60 km/u variant aan de orde. In de verkenning van november 2004 werden ook andere varianten meegenomen "vanwege de discussie over de wegen (...) in het kader van het PVVP-2". De invloed die belanghebbenden hebben uitgeoefend op hoger niveau vindt hier zijn doorwerking.

Na de openbare 'luisterbijeenkomst' van 7 maart 2005 is de provincie voorstander van de combi-oplossing (80/60) in de flankenvariant. Vanuit verkeerskundig perspectief bleven de ambtenaren voorstander voor de 60 km/u oplossing, maar de gedeputeerde bleek gevoelig voor de weerstand onder belanghebbenden. Er zijn geen duidelijk aan te wijzen argumenten die uiteindelijk een ommekeer hebben veroorzaakt. Het aantal verzamelde handtekeningen tegen de oplossing van de provincie lijkt daardoor de doorslag te hebben gegeven.

#### *Onderhoud*

Het meeliften van de 60 km/u werkzaamheden met het geplande onderhoud was een interne kwestie. Al vroeg in het proces bleek dat het vanuit planningsperspectief onhaalbaar was om beide te combineren.

#### *Plateaus*

Voorafgaand aan de belangengroepbijeenkomst van 30 november 2004 wilde de provincie 10 plateaus aanleggen. Twee weken later is dat aantal teruggebracht tot 5. De duidelijke weerstand tegen drempels en plateaus tijdens de belangengroepbijeenkomst is de vermoedelijke oorzaak. Op 13 juni 2005 is er nog sprake van 4 plateaus, in het concept-ontwerpbesluit van 11 oktober worden ze niet meer vermeld. Daar heeft de informatieavond van 28 juni een belangrijke rol in gespeeld. Een compromisvoorstel van een van de aanwezigen heeft daarbij waarschijnlijk een belangrijke rol gespeeld. De uitkomst was dat begonnen zou worden zonder plateaus maar de mogelijkheid open werd gehouden om op een later tijdstip alsnog plateaus neer te leggen als er sprake zou zijn van belangrijke snelheidsovertredingen.

#### *Bromfietsers op rijbaan*

De provincie wilde op de 60 km/u trajecten bromfietsers op de rijbaan in plaats van op het fietspad. Na een advies van de politie is dit teruggenomen.

## **4.4 Conclusie**

Uit eerder gehouden gesprekken en interviews zijn een aantal sleutelfactoren gedestilleerd (zie hoofdstuk 3). De volgende sleutelfactoren spelen in deze casus een rol:

- Kennis van irrationele/psychologische processen. Ambtenaren kwalificeerden argumenten van insprekers tegen een door de overheid voorgestelde oplossing als emotioneel of subjectief. Weerstand wordt vaak als negatief beoordeeld, terwijl weerstand juist kansen biedt op een zo goed mogelijk plan: 'Geen glans zonder wrijving'.
- Een zo vroeg mogelijke start met brede participatie wordt door de casus onderschreven. Halverwege het proces is men opnieuw en breder gestart.

- Het belang van beleidsruimte of creatieve ruimte is helder en staat niet ter discussie. Zonder de ruimte die de gedeputeerde uiteindelijk gaf, was er van wezenlijke veranderingen niets terecht gekomen.
- Het faciliteren van insprekers was in dit geval minder noodzakelijk – hoewel er wel een extern rapport is gemaakt gedurende het traject – omdat veel informatie al beschikbaar was.
- Het organiseren van direct contact tussen insprekers en bevoegd gezag was voor het proces en de uitkomst zeer belangrijk. Gedeputeerde Van Haaren was meerdere keren aanwezig bij bijeenkomsten en heeft zich duidelijk laten beïnvloeden door wat daar werd gezegd.

## 4.5 Extra sleutelfactoren

1. **Faciliteer varianten.** Gestart werd met één uitgewerkte variant. Naar aanleiding van reacties van belanghebbenden werden de overige varianten ook uitgewerkt om ze beter te kunnen vergelijken.
2. **Kwaliteit is een functie van kwantiteit.** Behalve de inhoudelijke argumenten is voor doorwerking ook de hoeveelheid steun voor een idee/oplossing van belang.
3. **De pers speelt een belangrijke rol.** Partijen kunnen de pers gebruiken om ‘hun’ standpunt beter voor het voetlicht te krijgen: ‘Gedeputeerde zwicht voor verzet’, ‘er komen geen nieuwe verkeersplateaus’.
4. **Bij een valse start, start opnieuw.** Tijdens de bijeenkomst met belangengroepen kwam veel weerstand naar boven. Dit werd door de ambtenaren ervaren als het mobiliseren van eigen tegenstand. De provincie heeft daarop besloten opnieuw te starten en ook met de einddoelgroep te communiceren (inwoners/aanwonenden).

Andere observaties naar aanleiding van de casus.

5. Deze casus gaat over een stuk weg van ruim 7 kilometer. Het is opvallend dat een verschil tussen een snelheid van 60 km/u en 80 km/u over die afstand zoveel animositeit heeft opgeroepen bij belanghebbenden. Twaalfhonderd verzamelde handtekeningen en 160 deelnemers aan een bijeenkomst zijn indrukwekkende aantallen. Interessant zou zijn om nader uit te zoeken hoe de weerstand zo heeft kunnen groeien.
6. Zoals in veel van dit soort processen wordt met name aandacht besteed aan de tegenstanders. De voorstanders zijn ook aan het woord gekomen, maar het is minder duidelijk hoe hun bijdragen hebben doorgewerkt in de besluitvorming. Onderzoek daarnaar is ingewikkeld omdat er moeilijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de invloed van voorstanders ‘van buiten’ en de partij die het voorstel voorlegt (bevoegd gezag).
7. Haast los van de primaire discussie over de 60/80 km/u en de plateaus spelen nog kleinere verkeerstechnische zaken rond de School Schovenhorst en het Museum Schovenhorst. Deze lijken in goed overleg met de provincie opgelost. In hoeverre heeft dit te maken met belangen die herkenbaar zijn voor de (verkeerstechnische) medewerkers van de provincie? Voor technische problemen worden technische oplossingen gevonden. Minder ‘harde’ problemen als een te langzaam *ervaren* snelheid, lijken op minder welwillendheid te kunnen rekenen.
8. De beïnvloeding door belangengroepen van Provinciale Staten op algemeen niveau (de discussie over alle N-wegen in de provincie 60/80 km/u) heeft direct effect op concreet niveau. In dit geval werd in de meningsuitwisseling over de N797 door belangengroepen teruggegrepen op de besluiten van PS.
9. Het RBMV profileerde zich bij de start als tussenpersoon, niet als actiegroep en kwam met een doordacht betoog over het afwaarderen van 80 naar 60 in het algemeen (dus niet specifiek N797) waardoor ze een sterker/neutraler profiel kregen.

10. Een van de ondernemers laat in een mail naar de betrokken organisaties en belanghebbenden een tegengeluid horen tegen de bestuurders van 'zijn' ondernemersvereniging. Daarmee wordt duidelijk dat niet alle ondernemers 'tegen' de door de provincie voorgestelde oplossing zijn: een breuk in het front. Het is de vraag of een overheidsorganisatie daar blij mee moet zijn. In sommige gevallen is het makkelijker tot overeenstemming te komen met een 'gesloten' front.
11. Verschillende beleving van het proces. Gedeputeerde dacht dat 'de kou uit de lucht is' terwijl een minuut erna het vertrouwen in de provincie wordt opgezegd.
12. De ene partij is gelijkter dan de andere. Sommige partijen hebben overtuigende pressiemiddelen achter de hand waardoor ze adviezen geven die eigenlijk niet geweigerd kunnen worden. De politie liet bijvoorbeeld weten dat als een bepaalde variant in stand werd gehouden, er in dat geval geen prioriteit aan de handhaving zou worden toegekend.

## 5 Conclusie

---

Inspraak is een sociaal interactieproces. Partijen beïnvloeden elkaar over en weer. De persoon van de projectleider, de onbewuste processen, de beïnvloeding van de eigen organisatie en van de buitenwereld, dragen in belangrijke mate bij aan het succes of falen van interactieve processen.

Uit de casus wordt duidelijk hoe partijen elkaars belangen kunnen frustreren en een conflictsituatie kunnen laten ontstaan. Dikwijls frustreren de partijen elkaars belangen over en weer zonder dat zijn hun verschillende betekenissen onderwerp van gesprek maken. Soms komt dat voort uit een bepaalde angst om naar buiten te treden, angst voor veranderingen.

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke sleutelfactoren een rol spelen bij doorwerking van inspraak.

---

### Analogie met pannenkoeken bakken?

In het voorwoord begonnen we met een vergelijking tussen interactieve processen en het bakken van pannenkoeken. Het onderzoek wijst uit dat de vergelijking niet helemaal opgaat. Restaurantbezoekers kunnen wel kiezen uit een reeks aan pannenkoeken, maar worden niet geacht zelf hun ideale pannenkoek of maaltijd te ontwerpen. Toch is de analogie op onderdelen wel passend.

De verwachtingen over en weer zijn hoog gespannen. Om het goed te doen is oefening, training, samenwerking essentieel. En vooral, je moet het graag willen. Wanneer we de vergelijking doortrekken, brengt dit de volgende sleutelfactoren voor doorwerking bij interactieve processen met zich mee:

### **Ingrediënten**

Er zijn een aantal ingrediënten essentieel om doorwerking van inspraak mogelijk te kunnen maken:

- de kaders moeten duidelijk zijn (wat gaan we maken, wat is absoluut noodzakelijk);
- goed verwachtingmanagement;
- duidelijkheid over budget;
- creatieve ruimte;
- zo vroeg mogelijk naar buiten gaan.

### **De kok en haar team**

Focus op mensen die iets willen. Het heeft weinig zin een kok aan te moedigen pannenkoeken te bakken, wanneer deze niet houdt van pannenkoeken. Evenmin heeft het zin kok te vragen om pannenkoeken te bakken als zij en haar team wel pannenkoeken wil bakken, maar dat niet wil doen voor de eters.

Een kok kan niet alleen staan: zij heeft de organisatie om haar heen nodig en speelt daarin ook een belangrijke rol: wanneer zij pannenkoeken bakt in een visrestaurant en de rest van het team niet weet dat zij pannenkoekenbakker is, zo geldt bij interactieve processen dat inbedding in de organisatie, bestuur en politiek essentieel is.

### De eters

- Kwaliteit van de argumenten: een eter die van een kok geen gerecht vraagt maar iets geheel anders, kan dat simpelweg niet krijgen (tenzij hoge uitzonderingen).
- Cumulatie van dezelfde reacties: hoe meer mensen vragen om een omelet in plaats van pannenkoeken, hoe groter de kans dat de kok ook daadwerkelijk een omelet zal willen bakken.
- Reacties passen bij dominante stroming/gedachte: wanneer de vraag van de eter past bij dat wat de kok verwacht of mocht verwachten is er een grotere kans dat de eter krijgt wat hij wil.

### De sfeer

Bewust aan de slag met onbewuste processen: uit de interviews, maar nog sterker uit de casus blijkt hoeveel invloed bevoordeling heeft op het proces. De projectleiders en inhoudelijk betrokkenen hebben een affiniteit met de materie en zijn betrokken bij bepaalde resultaten. Zij hebben daardoor ideeën over hoe het best gebakken kan worden. Ze gaan er over het algemeen vanuit dat er geen andere koks komen eten, en gaan er bovendien vanuit dat een kok beter kan koken dan een leek. Of dit altijd het geval is, is maar de vraag. Misschien bakt een kok beter, maar wie weet beter hoe de pannenkoek het beste smaakt?  
The proof of the pancake is in the eating.

---

Twee momenten zijn essentieel om doorwerking van inspraak te verbeteren. Er ligt een nadruk op het begin van het proces en op het leggen van verbindingen gedurende het proces.

## Goed Beginnen

**1. Focus op mensen die iets willen.** Doorwerking wordt bepaald door mensen van vlees en bloed. Focus je op de mensen die willen. Zij kunnen zorgen voor een olievlekwerking. Eer de mensen die gemotiveerd en bereid zijn te luisteren. In een latere fase kunnen ook de 'achterblijvers' gemobiliseerd worden.

**2. Start zo vroeg mogelijk met consultatie.** Hoe eerder in het proces wordt gestart met consultatie, hoe meer kans er bestaat dat de inspraakreactie een toegevoegde waarde heeft. De eigen dominante waarneming is dan nog niet gevormd, de projectteamleden staan meer open. Bovendien is dit de verkennende fase, waarbij het van belang is te toetsen welke behoeften er leven.

**3. Kennis van irrationele en groepsdynamische processen.** Eigen vooronderstellingen over de ander, de manier van opstellen, bepalen de mate waarin naar elkaar geluisterd wordt en argumenten doorwerken. Groepsprocessen spelen even goed een belangrijke rol in participatieve processen (is er behoefte aan erkenning, dan zal men eerder naar de een dan naar de ander luisteren).

**4. Voor doorwerking is beleidsruimte of creatieve ruimte nodig.** De werkelijke ruimte voor de burgers om mee te denken (beleidsmatig, financieel, etc.) bepaalt of er sprake van doorwerking kan zijn. Er moet dus voldoende creatieve ruimte zijn om tot doorwerking te komen.

**5 . Voldoende kennis, mensen en middelen.** Organiseren van consultatie en het behandelen van inspraak vereist deskundigheid; die moet je in je eigen organisatie inbrengen via training, advies of intervisie. Organiseer kwaliteit en budget; er zijn gerichte inspanningen nodig.

**6 . Faciliteren van insprekers.** Bij dergelijke dialoogprocessen zijn er vaak achterstanden in termen van kennis, competenties, macht, geld en tijd. Om ervoor te zorgen dat de inspraakreacties kwalitatief goed zijn, is het van belang ook te investeren in de kwaliteit. Neem aan het begin van het proces de tijd om uitleg te geven.

## Goed Verbinden

**1. Investeer in de relatie met de projectleider en –organisatie.** Je moet met elkaar in gesprek gaan over de vraag hoe het consultatieproces te organiseren op een manier dat de resultaten ook gebruikt kunnen worden.

**2 . Zorg voor een directe lijn tussen de coördinator inspraak (adviseur Inspraakpunt) en de beslisser.** Dat kan ook in de vorm van een ‘driegesprek’ tussen het bevoegd gezag (Minister of HID), de projectleider en een vertegenwoordiger van het Inspraakpunt. Voor een HID of bestuurder kan het zeker toegevoegde waarde hebben; diegene zit vaak ook in een geïsoleerde positie en is afhankelijk van de informatie die hem/haar wordt aangereikt. Binnen departementen bestaat een zekere neiging om de Minister uit de wind te houden; in de lijn wordt heel veel afgevangen.

**3. Organiseer direct contact tussen de insprekers en het bevoegd gezag.** Het verdient aanbeveling om na iedere consultatiefase een bijeenkomst te beleggen waarbij de belangrijkste insprekers en woordvoerders van de verschillende belangen worden uitgenodigd. Geef hen de gelegenheid hierover in gesprek te gaan met de betrokken bestuurder en/of beslisser. Op deze wijze kunnen partijen meer inzicht krijgen in de achtergronden en overwegingen.

### 4 . Verbindingen tussen insprekers

‘Herrie helpt’. Het feit dat insprekers zich verbonden in een protest tegen het voorgenomen besluit (met handtekening of via de krant) leidde, in combinatie met een responsieve bestuurder, tot belangrijke aanpassingen van het voorstel.

### 5. Vormgeven van verbindingen

Diegenen die over het vervolg beslissen, dienen ook bij de participatie betrokken te zijn. Bij de start van een traject moet je dus heel goed nadenken wie je aan het eind van het traject nodig hebt.

Voor wat betreft de betrokkenheid van *bewindslieden* kan gedacht worden aan:

- Briefing bij de start van het proces
- Consultatie aankondigen in een brief aan de Kamer over het dossier
- Periodiek bewindslieden op de hoogte houden van tussentijdse resultaten
- Actieve rol in terugkoppelingsbijeenkomst, waarbij de Minister in gesprek met de betreffende burgers of stakeholders aangeeft wat het departement gaat doen met de resultaten.

De betrokkenheid van *beleidsambtenaren* kan op verschillende manieren gestalte krijgen:

- Enkele keren gedurende het traject bijpraten

- Achter de ruit meekijken en luisteren bij een gesprek met een focusgroep
- In Begeleidingscommissie zitting nemen
- Inhoudelijke rol als vraagbaak bij panelgesprekken
- Directe contacten tussen beleidsmedewerkers en 'gewone burgers'

# Bijlagen

# Bijlage 1

---

## Lijst met geïnterviewde personen

1. Andre van der Zande, Ministerie LNV
2. Ronald Bandell, burgemeester Dordrecht
3. Marijke van Haren, GS Gelderland
4. Juriaan Edelenbos, Erasmus Universiteit
5. Paul Basset, Ministerie VROM
6. Huub van Zwam, Project Mainport Rotterdam
7. Gemma Smid-Marsman, Ministerie VROM
8. Joop Roland, Ministerie V&W
9. Age Niels Holstein, projectleider gemeente Amsterdam-Geuzenveld
10. Mirjam Westgeest, Directeur Inspraakpunt (gezamenlijk interview met Steven Wouda)
11. Steven Wouda, Inspraakpunt (gezamenlijk interview met Mirjam Westgeest)

## Bijlage 2 – schema casus

Datum	Voornemens provincie: snelheid	Voornemens provincie: overige maatregelen	Enkele belangrijke opmerkingen belanghebbenden
Voorjaar 2004	60 km/u over hele traject	Uitvoering: laten meeliften met onderhoud	
			Geen informatie bekend.
3 mei 2004 (interne notitie)	60 km/u over hele traject	Uitvoering: niet laten meeliften met onderhoud	
<b>Voorname</b> lijk per mail			Ambtelijke reacties van de gemeente Putten (voorzitter 60 km + technische suggesties). Een klacht van het RBMV over het betrekken van burgers.
18 november 2004 (verkenning)	60 km/u over hele traject heeft voorkeur, er worden ook varianten geformuleerd: 80 km/u en 80/60 km/u	Uitvoering onderhoud: maart/april 2005 10 plateaus (9 fysiek + 1 visueel)	
<b>Bijeenkomst</b> 30 november 2004			Gemeenten reageren genuanceerd positief. Belanghebbenden melden: geen draagvlak voor 60 km/u, leefbaarheid vermindert, negatief effect op economie, niet eens met drempels, liever beter handhaven bestaande snelheid om veiliger te maken
14 december 2004 (notitie P-beraad)	60 km/u over hele traject	Maximaal 5 plateaus en 1 mini-rotonde Uitvoering onderhoud: maart/april 2005 Aanbrengen 60 km/u maatregelen najaar 2005	
<b>Bijeenkomsten</b> 2 februari en 7 maart 2005			Staatbosbeheer: alles N-wegen 60 km/u. Anderen: voorkomen botsingen met wild (b.v. wildspiegels, wildovergangen). Parkeerverbod berm campings. Wel drempels. Geen plateaus. Inhaalverbod. Voorzitter 60 km/u maar ook 80 km/u.
7 juni 2005 (notitie P-beraad)	80 km/u met gedeelten 60 km/u (combi-oplossing) in de 'flankenvariant'	4 plateaus op 60 km/u gedeelten adviessnelheid 60 km/u bij duisternis op 80 km/u gedeelten	
<b>Bijeenkomst</b> 28 juni 2005			Geen bushaltes op de weg. Geen plateaus. Evt. oplichtende borden om snelheid aan te geven? Mening burgers wordt niet serieus genomen. Voorkeursvariant uitstekend compromis. 1,5 minuut langer rijden geen probleem. Latere reactie TLN: plateaus ter attentering, niet fysieke verhoging.

11 oktober 2005 (concept- ontwerpbesluit)	80 km/u met gedeelten 60 km/u in de 'flankenvariant'	Geen plateaus adviesnelheid 60 km/u bij duisternis op 80 km/u gedeelten Bromfietzers op de rijbaan bij 60 km/u gedeelten	
			Politie: bromfietzers op fietspad, wegvakken 60 km/u inrichten als erftoegangsweg. Gemeente Putten stemt in. Gemeente Barneveld akkoord met snelheidsaanpassingen. Plateaus gewenst.
12 december 2005 (besluit)	80 km/u met gedeelten 60 km/u in de 'flankenvariant'	Geen plateaus adviesnelheid 60 km/u bij duisternis op 80 km/u gedeelten Bromfietzers op het fietspad op het gehele wegvlak	

## 6 Bijlage 3: Notitie VROM over doorwerking

---



Rijnstraat 8  
Postbus 30945  
2500 GX Den Haag

### 34 Manieren om vanuit het programmateam doorwerking te bevorderen

#### *Fase 1 Projectvoorstel*

1. Aan te bevelen is om tijdens de fase van het projectvoorstel een aantal vragen uit te diepen, om zo een duidelijker beeld te krijgen van de verwachtingen van zowel de projectleider als de adviseur als ook de meerwaarde die het betrekken van burgers heeft.
2. Wees als programmateam kritisch bij het aannemen van burgertrajecten en begin niet met projecten waarvoor geen relevantie is of ruimte voor advies.
3. Probeer bij de projectleider en –team antwoord te vinden op de vraag of het doel van het project het stimuleren van effectiviteit van beleid of het vinden legitimiteit is
4. Vraag aan de projectleider wat voor beeld hij heeft van de verwachtingen, resultaten en meerwaarde van het project.
5. Laat de methodiek aansluiten op het doel van het project en kies niet direct voor een bekende methodiek.
6. Kies de doelgroep. Dit kan in plaats van een representatieve vertegenwoordiging van alle Nederlanders ook een specifieke groep zijn, zoals jongeren of ouderen

#### *Fase 2 Projectplan*

7. Zorg dat belangrijke actoren zo vroeg mogelijk betrokken worden bij het project, om de bereidheid de adviezen te gebruiken te bevorderen.
8. Denk bij het betrekken van actoren wat mogelijke adviezen van burgers zijn en bij wie dit moet worden neergelegd na afloop van het project. Denk aan de cirkel rondom de projectleider, in huis en zonodig ook buiten VROM.
9. Laat een bijeenkomst organiseren halverwege de looptijd van een project om de stand van zaken te presenteren.
10. Dring vanaf het begin aan op een scherpe formulering van de doelen van het project. Zonodig moeten deze tijdens het project kunnen worden herformuleerd.
11. Maak vanaf het begin duidelijke afspraken over de duur van het project, de frequentie van (voortgangs)overleggen, tussentijdse evaluatie en tussentijdse presentaties aan het afdelings- en directieteam. Draag zorg voor bewustwording van het vervolg en de tijdsinvestering die dit kost.
12. Adviseer de projectleiding in het projectplan een inschatting te maken wie er naast de eigen afdeling en directie betrokken kunnen worden bij het project en bij het uitwerken van de adviezen.
13. Stimuleer de keuze voor een bureau dat vaker gebruik heeft gemaakt van de gewenste methodiek

#### *Fase 3 Offerte*

14. Geef bij een offertezoek aan dat het bureau medeverantwoordelijk is voor de bevordering van de doorwerking.
15. Geef de voorkeur aan het bureau dat (extra) activiteiten wil organiseren, die doorwerking bevorderen.



#### **Fase 4 Selectie en briefing van bureau**

16. De adviseur benadrukt het belang van doorwerkingacties bij het bureau.

#### **Fase 4.2 Voorbereiding burgerparticipatie met extern bureau en VROM**

17. Nodig het bureau en het projectteam uit voor een kennismakingsgesprek voor de start van het project.

18. Adviseer voor voldoende rek in de doorlooptijd.

#### **Fase 4.3 Briefing vooraf aan burgerparticipatie aan geselecteerde burgers**

19. Stimuleer het projectteam open te zijn in de communicatie vooraf over de te verwachten producten en het proces.

20. Besef, en creëer dit besef ook bij de projectleiding, dat burgers zich hebben aangemeld voor een burgertraject om mee te praten over VROM- beleid, maar ook om te leren over de inrichting en het functioneren van de overheid en over de inhoud en achtergronden van beleidsproblemen.

21. Houd er rekening mee dat burgers graag genoeg voorbereidingstijd hebben tussen de uitnodiging(en eventuele toegezonden informatie) en 1<sup>e</sup> bijeenkomst (meer dan 7-10 dagen).

#### **Fase 5 Begeleiding en monitoring bij uitvoering burgerparticipatie**

22. Zorg dat beleidsmedewerkers, en waar mogelijk bewindslieden, meedoen aan belangrijke bijeenkomsten van burgertrajecten, opdat zij zich later betrokken voelen bij en verantwoordelijk voelen voor de doorwerking.

23. Houd samen met de projectleider tijdens de discussies het einddoel van het project in de gaten en breng dit ook onder aandacht van deelnemers.

#### **Fase 6 Van resultaten naar beleid**

24. Stimuleer het betrekken van beleidsmedewerkers bij de slotbijeenkomst.

25. Stimuleer dat beleidsmedewerkers de inbreng van burgers na het burgerproject vertalen naar beleidsadviezen. Leg die vervolgens schriftelijk ter toetsing aan burgers voor.

26. Zorg dat bij de terugkoppelingsbijeenkomst dat prioriteiten gegeven worden aan de geformuleerde adviezen. En zorg ook voor een eventuele doorkoppelbijeenkomst.

27. Zorg dat het projectteam de burgers na afloop van het project naar hun bevindingen en verbeterpunten vraagt.

28. Bespreek in een slotgesprek wat nieuw was opdat tenminste deze punten omgezet worden in beleid.

#### **Fase 7 Interne en externe communicatie**

29. Laat de projectleider na afloop van het project een presentatie geven in het ManagementTeam en zorg dat hij de resultaten en de meerwaarde bewust onder de aandacht brengt van de afdeling.

30. Gebruik pakkende, originele foto's om het project op VERA en VROM.nl onder de aandacht te brengen.

31. Zorg voor opvolging van de doorwerking.



### ***Cultuurverandering***

32. Organiseer regelmatig bijeenkomsten waar projectleiders en betrokkenen van gerelateerde projecten bijeenkomen.
33. Maak een handleiding voor afdelingen of directies, waarmee ze zelf de eerste stappen op weg naar een burgerparticipatietraject kunnen zetten.
34. Laat de dienstcoördinatoren de resultaten van projecten (samen met de projectleider) terugkoppelen aan de DirectieTeams.