

Toetsende invulling zienswijzenprocedures

Spoedaanpak.

Wat levert het op?

Centrum Publieksparticipatie

20 juni 2011

Inleiding

Het Centrum Publieksparticipatie (CPP) staat voor maatschappelijk gedragen besluitvorming, geeft advies over de manier waarop het publiek passend betrokken wordt bij besluitvorming en helpt bij de uitvoering daarvan.

Het CPP heeft begin 2009 samen met het Programmateam Spoedaanpak een uniforme werkwijze ontwikkeld voor de zienswijzen- en beroepsprocedures van de dertig Spoedaanpakprojecten.

Gekozen is voor een toetsende en sobere invulling van de procedure. Daarbij is expliciet aangegeven wat vast lag in het ontwerpbesluit en waar nog ruimte was om met de inbreng van het publiek iets te kunnen doen. Dus sturen op bruikbare zienswijzen door gerichte vragen te stellen.

Het CPP heeft onderzoek gedaan naar het effect van deze aanpak op het aantal, de aard en de doorwerking van de zienswijzen in de besluiten.

In het onderzoek zijn afgeronde Spoedaanpakprojecten onderzocht en vergeleken. Zowel projecten met een toetsende insteek van de procedure en gerichte vragen als projecten waarbij het ontwerpbesluit vóór 2009 in procedure is gebracht, zonder toetsende insteek en gerichte vragen.

Het CPP baseert haar conclusies op de door projectorganisaties ingevulde vragenlijsten, op een peiling onder indieners van zienswijzen, op Nota's van Antwoord en op haar eigen oordeel.

De resultaten van dit onderzoek gebruikt het CPP in haar advisering over passende publieksparticipatie in toekomstige projecten.

In de bijlage vindt u een samenvatting per project.

1. Gerichte publieksvragen.

Het CPP heeft 18 Spoedaanpakprojecten onderzocht en vergeleken. Bij 8 van de 18 projecten zijn in de advertenties gerichte vragen over het project aan het publiek gesteld. Bij de overige 10 projecten zijn geen gerichte publieksvragen gesteld. De meeste van deze projecten hebben de procedure doorlopen vóór het CPP is gestart met de gerichte vragen en toetsende invulling. Bij enkele andere projecten heeft de projectorganisatie het advies van het CPP om gerichte vragen te stellen niet opgevolgd. De aanpak met gerichte vragen is voor sommige projectorganisaties nog wennen: de indruk is dat een organisatie zich daarmee kwetsbaar opstelt. Ook zou het participanten op ideeën kunnen brengen.

De meest gebruikte gerichte vragen zijn:

- Staan er naar uw mening onjuistheden in het Ontwerp-Wegaanpassingsbesluit en MER?
- Zijn er grote zaken en/of grote belangen over het hoofd gezien?
- Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?

De gerichte vragen in specifieke gevallen zijn:

- Op welke manier kan de inpassing van de vijfde rijstrook of het fietsviaduct volgens u verbeterd worden?
- Op welke manier kan de inpassing van de spitsstroken volgens u verbeterd worden?
- Op welke manier kan de inpassing van bijvoorbeeld de spitsstrook en/of fly-over volgens u verbeterd worden?

Bij sommige projecten bleek de beleidsruimte zo minimaal dat de projectorganisatie heeft besloten om geen projectspecifieke inpassingsvraag te stellen. De drie algemene vragen (zie meest gebruikte) waren in die gevallen voldoende.

2. Zienswijzen

Aantal zienswijzen

Op de Spoedaanpakprojecten waarvan de procedure sober en toetsend zijn ingericht met gerichte vragen, zijn gemiddeld aanzienlijk minder zienswijzen binnen gekomen dan op andere ontwerpbesluiten van wegprojecten. Deels komt dit doordat het bij de meeste Spoedaanpakprojecten gaat om relatief eenvoudige ingrepen waarvan de impact minder groot is dan bij andere (grote) wegprojecten zoals Rijksweg 74 en N61 Hoek – Schoondijke. Maar ook is het aantal binnengekomen zienswijzen bij deze Spoedaanpakprojecten minder dan bij Spoedaanpakprojecten die niet sober en toetsend zijn ingericht.

Ook bij niet Spoedaanpakwegprojecten wordt nu gekozen voor een sobere en/of toetsende inrichting van de zienswijzenprocedure op het ontwerpbesluit wanneer de ontwerpbesluiten zorgvuldig zijn voorbereid met betrokkenheid en input van het publiek. Voorbeelden hiervan zijn de A2 Passage Maastricht en de A4 Delft – Schiedam. Bij deze projecten zijn op het ontwerpbesluit ook aanzienlijk minder zienswijzen binnengekomen dan bij de eerdere fase.

Passende zienswijzen:

Bij de projecten waar gerichte vragen zijn gesteld, zijn de zienswijzen specifiek. Bijvoorbeeld bij de projecten A9 Alkmaar – Uitgeest en A12 Woerden – Oudenrijn ging het grootste deel van de zienswijzen over geluid; opvallend is dat in een aantal zienswijzen specifieke geluidsmaatregelen werden aangedragen welke ook zijn ingepast in het uiteindelijke besluit. Het gaat hierbij onder andere om de wens van het aanbrengen van dubbellaags ZOAB op viaducten en om het verzoek tot een aanvullend geluidsscherm. Verder worden in zienswijzen suggesties gedaan voor inpassingsmaatregelen, zoals het verplaatsen van de aansluiting van een fietsviaduct.

Niet passende zienswijzen:

Uit het onderzoek is gebleken dat bij projecten waarbij geen gerichte vragen zijn gesteld, vaker zienswijzen zijn gekomen die niet passen bij de fase waarin het project zich bevindt. In de zienswijzenprocedures van project A1/A6 Diemen – Muiderberg – Almere en A12 Maarsbergen – Veenendaal gingen bijvoorbeeld veel reacties over de nut en noodzaak van het project. Deze suggesties zijn in de ontwerpbesluitfase van het project een gepasseerd station. In laatstgenoemde project sprak maar liefst 60% van de participanten zich expliciet uit tegen de voorgestelde plannen. Dit soort reacties is in deze fase van het project echter niet meer relevant en niet bruikbaar.

3. Doorwerking in het besluit

Uit het onderzoek is gebleken dat er naar aanleiding van gerichte zienswijzen niet een significant groter aantal aanpassingen in het uiteindelijke besluit worden doorgevoerd. Wel is er sprake van specifiekere aanpassingen.

Zo bestaan bij de projecten A9 Alkmaar – Uitgeest en A12 Woerden – Oudenrijn de aanpassingen onder andere uit het aanbrengen van verlichting bij viaducten omwille van de sociale veiligheid en wordt – naar aanleiding van overleg met participanten - een bepaald geluidsscherm transparant uitgevoerd en een ander niet.

Bij de projecten A1/A6 Diemen – Muiderberg – Almere en A12 Maarsbergen – Veenendaal zijn geen gerichte vragen gesteld. Veel zienswijzen gingen over nut en noodzaak. In die gevallen zijn er slechts enkele vrij algemene wijzigingen aangebracht in het uiteindelijke besluit. Het gaan dan bijvoorbeeld over kleine aanpassingen in het akoestisch onderzoek of de reparatie van enkele onjuiste gegevens. In het geval A1/A6 Diemen – Muiderberg – Almere lagen de aanpassingen niet ten grondslag aan de zienswijzen, maar had de projectorganisatie zelf de onjuistheden al geconstateerd.

4. Reacties van participanten en projectorganisaties

Medio 2010 heeft het CPP een peiling onder participanten uitgevoerd over het gericht vragen stellen. Participanten ervaren de vragen als nuttig. Gerichte vragen helpen hen helder te krijgen waar nog ruimte ligt om dingen in te brengen en wat al vast ligt. Ze voelen zich door de vragen geholpen. Wel kwam naar voren dat de vragen breder gecommuniceerd moeten worden dan alleen in de bekendmaking. Suggesties hiervoor zijn: publicatie van de gerichte vragen op project- en gemeentewebsites, tijdens participatie- en informatiebijeenkomsten, in persberichten en in Nieuwsbrieven.

Ook projectorganisaties is gevraagd hoe zij de zienswijzenprocedures hebben ervaren.

Over het algemeen bevatten de zienswijzen argumenten en een heldere onderbouwing. Het geeft het projectteam de gelegenheid om in de beantwoording ook heel specifiek in te gaan op dié aspecten die blijkbaar voor de indiener van de zienswijze van belang waren (A2 Oudenrijn-Everdingen). Naar aanleiding van de uitvoerige zienswijze van de gemeente Diemen is contact opgenomen met de gemeente en zijn allerlei zaken besproken en verhelderd (A1/A6 Diemen-Muiderberg-Almere Stad West / A1 Watergraafsmeer-Diemen).

Ook zijn door de beargumenteerde zienswijzen een aantal passages en/of onderzoeken aangescherpt waardoor deze zienswijzen dus een positief effect hebben gehad op de kwaliteit van het besluit (A4/A10 Badhoevedorp-Nieuwe Meer-Amstel).

Tot slot stelt een projectorganisatie dat hoe beter de zienswijzen zijn beargumenteerd, hoe meer zij er mee kan. Gezien kan worden of er daadwerkelijk een probleem is en of er aanvullende maatregelen of wijzigingen nodig of wenselijk zijn. Daartoe kunnen dan opties aan onze minister worden gegeven, die uiteindelijk besluit over wijzigingen of aanvullende maatregelen. Ook geven argumenten, ook als ze niet tot wijzigingen leiden, een handvat om mensen te bezoeken en hen gericht van bepaalde informatie te voorzien of een deskundige mee te nemen. Het is dan makkelijker om met hen over hun zorg in gesprek te komen (A12 Woerden-Oudenrijn / A12 Gouda-Woerden).

5. Reactie CPP

Een sobere, toetsende invulling van de zienswijzenprocedure met gerichte vragen heeft invloed op het aantal en de aard van de zienswijzen die door het publiek worden ingediend. Dit onderschrijft de visie van het CPP dat publieksparticipatie vraagt om een passende aanpak. De zienswijzenprocedure wordt beter gebruikt waar deze voor bedoeld is:

1. In de ontwerpbesluitfase kun je publieksparticipatie gebruiken om de inpassing van het voorgenomen besluit te optimaliseren, de inhoud van het besluit te toetsen en om te checken of er belangen over het hoofd zijn gezien.
2. Bij verbredingsprojecten met een geringe impact op de leefomgeving en weinig beleidsruimte is een sobere invulling van participatie gepast. Een zienswijzenprocedure waarin je helder communiceert wat open staat en wat al vastligt volstaat.

Het publiek waardeert de gekozen aanpak, zo blijkt. Ook uit andere praktijkervaringen van het CPP blijkt dat het publiek duidelijkheid belangrijk vindt. In concrete situaties ervaart het CPP dat mensen snappen dat de overheid afwegingen maakt die kunnen leiden tot beslissingen die hun persoonlijk belang kunnen raken. Belangrijk is dat deze afwegingen (snel) duidelijk zijn. Ook dat genereert draagvlak.

Projectteams waarderen de vermindering van het aantal zienswijzen die zij ontvangen van het publiek en de gerichtheid ervan. Minder zienswijzen betekent minder werk. Maar dat geldt niet voor de aard van de zienswijzen. Meer concrete zienswijzen die aansluiten bij beleidsruimte betekenen extra werk. En hoe dat gewaardeerd wordt heeft te maken met de vraag hoe je als projectteam aankijkt tegen de zienswijzenprocedure. Wil je dit moment gebruiken om te komen tot een beter en meer gedragen besluit? Of ervaar je het als noodzakelijke hobbel waar je het ontwerpbesluit zo snel en zo ongeschonden mogelijk doorheen wilt loodsen? De voorkeur van het CPP is helder. Verrijking van het besluit betekent een beter besluit. En een soepeler rechtsgang betekent uiteindelijk een sneller besluit.

Het CPP ervaart wel dat het gericht vragen stellen lastig is voor projectteams. Het vraagt om een open basishouding. Dat voelt eng en kwetsbaar. Het is inderdaad een cultuuromslag. Maar wel één die bijdraagt aan maatschappelijk gedragen besluiten. En een cultuuromslag die past bij een nieuwe rolopvatting van de overheid waarin zij minder initieert en zelf bedenkt, maar meer regisseert en samenwerkt.

6. Aanbevelingen

Een gerichte vraagstelling draagt bij aan een toetsende invulling van zienswijzenprocedures. Dat leidt tot minder zienswijzen. En de zienswijzen die wel worden ingediend zijn concreter en sluiten beter aan bij de fase waarin de besluitvorming zich bevindt en bij de beleidsruimte. Winst dus.

Het CPP gaat door met de toetsende aanpak met gerichte vragen. Ook gaat zij door met het monitoren van de resultaten van deze aanpak. Wat levert het op aan verbetering en versnelling van de besluitvorming. Levert het tijdwinst op? Zijn er minder beroepen?

Overigens is een toetsende inrichting van zienswijzenprocedures geen garantie voor maatschappelijk draagvlak. Bij projecten met een geringe impact en geringe beleidsruimte is een toetsende zienswijzenprocedure voldoende. Bij projecten met meer impact en beleidsruimte, kan je hier niet mee volstaan. Dan dient de toetsende zienswijzenprocedure sluitstuk te zijn van vormvrije consultatie van het brede publiek in de planvoorbereiding. De consultatie is gericht op het benutten van meedenkkraft. Ook bij de consultatie is het belangrijk dat je deze richt op de informatiebehoefte die er is en laat aansluiten bij de kaders van het project. Het verschil is dat de consultatie breed is en gaat over de nut en noodzaak van een project en de mogelijke oplossingsrichtingen.