

Inspraak voorbij: de weg naar een meer participatieve besluitvorming

Op dit moment werken zowel een expertencommissie van de Vlaamse regering als een tijdelijke commissie in het Vlaams Parlement aan aanbevelingen voor snellere en efficiëntere procedures voor grote infrastructuurprojecten in Vlaanderen. Directe aanleiding voor dit denkwerk zijn recente bestuurlijke “debacles”, zoals het Antwerpse Oosterweeldossier.

Nog voor de opstart van beide commissies hekelden diverse politici de rol die burgers kunnen spelen tijdens het verwezenlijken van infrastructuurwerken. De burger en andere maatschappelijke partijen zouden de bestaande procedures nodeloos hinderen en vertragen. De organisaties die deze opinietekst opstelden, kiezen voor een andere benadering: Wie tijdig en op de juiste manier investeert in betrokkenheid van burger en middenveld, investeert tegelijk in kwaliteit, draagvlak en rechtszekerheid voor de uiteindelijke beslissingen.

We zijn ervan overtuigd dat het zinloos is om tijdens de evaluatie van de bestaande regelgeving te eng te focussen op de formele (inspraak-)procedures. Deze procedures vormen slechts de finale fase van een veel langer en breder proces. Al te vaak stapt de overheid in deze eindfase met bijna volledig afgewerkte plannen of denkplannen naar de burger.

Echte betrokkenheid start veel vroeger: bij de probleemanalyse en bij de verkenning van de verschillende alternatieve oplossingen. Dus nog voor een plan in zijn definitieve vorm wordt gegoten.

Onze organisaties zijn regelmatig betrokken bij participatieprocessen. Vanuit deze expertise vragen we aandacht voor een aantal kwaliteitseisen bij de organisatie van participatie. Dat lijkt ons een veel zinnigere denkoefening dan sleutelwerk aan de bestaande goedkeurings- of vergunningsprocedures.

Zorg voor kwaliteit en draagvlak

Beleid maak je samen. De inbreng van alle betrokkenen moet dan ook mogelijk zijn op alle relevante momenten binnen de beleidscyclus. Nu komt de inspraak, zoals gezegd, vaak te laat – in de fase net voor een eindbeslissing wanneer de plannen quasi-afgewerkt zijn. Een participatieproces start in het begin van de besluitvorming, loopt door in de onderzoeksfase en eindigt na de realisatie van het project, in de evaluatiefase.

Dat gehele participatieproces moet een inclusief karakter hebben: alle relevante maatschappelijke groepen moeten een echte kans krijgen om hun inbreng te doen. Anders ontbreekt het brede en diverse draagvlak voor beslissingen in het algemeen belang.

De kansen op een succesvol participatieproces maximaliseer je door een adequate organisatie. Een goede planning en een deskundige procesbegeleiding zijn daarvan slechts twee aspecten. Informatie voor de burger is een ander element. Die burgers, samen met alle andere maatschappelijke partijen, moeten kunnen rekenen op actuele, correcte en begrijpbare informatie.

De spelregels van het participatieproces moeten ook transparant zijn voor alle betrokkenen. De inbreng van alle participanten moet een duidelijk en nuttig doel hebben. Of anders gezegd: de overheid fietst niet zomaar om de mening van de insprekers heen. Idealiter gaat het om een open proces waarvan op voorhand de uitkomst nog niet vastligt. De participanten moeten duidelijk aanvoelen dat ze hun zeg kunnen doen, dat het beleid hun inbreng waardeert en ernstig neemt.

Het is belangrijk dat alle partijen luisteren naar nieuwe ideeën –zowel overheid als participanten- en die nieuwe informatie verwerken tot een kwalitatief voorstel. Leren participeren - ook dat is een uitdaging op weg naar een meer participatieve maatschappij.

Investeer in de mensen

De overheid moet de actieve betrokkenheid van burgers en maatschappelijke partijen doordacht inplannen in het volledige beslissingsproces. Dat wordt best via een decreet gegarandeerd. Daarin kan men vastleggen dat de overheid eerst een aantal stappen moet zetten om alle relevante groepen te betrekken voor ze van start kan gaan met de goedkeuringsprocedure. Dat vormt een opstap naar een spontane open bestuurscultuur. Deze

regelgeving moet niet noodzakelijk alle details van deze procesarchitectuur vastleggen, maar wel een aantal basisprincipes:

Zorg voor een goede actor-analyse. Voor ontwikkeling van een beleid in samenspraak is het noodzakelijk om een goed beeld te hebben welke groepen er uitgenodigd moeten worden rond de overlegtafel. Voor sommige groepen zal een extra inspanning moeten gebeuren. Dat betekent concreet dat de overheid actief op zoek moet naar moeilijker bereikbare doelgroepen. Dat moet een breed, divers draagvlak en een open proces garanderen.

De gehele besluitvorming vertrekt van een gedragen probleemstelling. Want ook dat is voor ons een belangrijk uitgangspunt. Laat de burgers en andere maatschappelijke partijen ook participeren aan de analyse van het probleem zelf. Investeer indien nodig in extra onderzoekswerk op vraag van de participanten.

De manier waarop de laatste jaren wordt gewerkt rond het duurzaam beheer van de Schelde kan als een voorbeeld dienen. Een eenzijdige benadering van een verdieping van deze rivier werd ingeruild voor een integrale langetermijnsvisie voor het Schelde-estuarium. Die visie kwam tot stand in samenspraak met alle relevante actoren en vormt nu de leidraad voor alle belangrijke ingrepen in de toekomst.

Geef ruimte en tijd om actief mee te denken aan het ontwikkelen en afwegen van alternatieve oplossingen. Overheden moeten dus niet één oplossing voorstellen en daar hardnekkig aan vasthouden. Eerst de verschillende opties op tafel leggen en ze vanuit verschillende perspectieven onderzoeken, geeft meer uitzicht op een goede en stevig onderbouwde uitkomst. Een uitkomst die bovendien op een breder maatschappelijk draagvlak zal steunen.

Zo bereidt het NIRAS, dat de radioactieve afvalstoffen beheert in ons land, een principebeslissing voor die de krijtlijnen trekt voor opslag en verwerking van dat nucleaire afval. Hoewel NIRAS een duidelijke voorkeursoplossing heeft, nam ze toch alternatieve oplossingen op in haar Afvalplan, waarvan de inhoud in verschillende stappen besproken wordt met experts, stakeholders en burgers.

Het participatieproces loopt door na het nemen van de finale principebeslissing: de betrokkenheid van burgers is evenzeer nuttig bij de verdere uitwerking van de plannen, de permanente evaluatie en eventuele bijsturing van deze plannen en werken.

Koester de inbreng van alle maatschappelijke partijen, inclusief individuele burgers. Doe concrete inspanningen om hen te betrekken en te ondersteunen. Voorzie dus ruimte voor degelijke procesbegeleiding. En dat is meer dan investeren in communicatie die uitsluitend een positief beeld moet ophangen van een bepaald project. Zorg ook voor inhoudelijke ondersteuning: duidelijke rapporten, bijkomend studiewerk, deskundige toelichting,... Alle participanten hebben nood aan voldoende inzicht in de materie die op tafel ligt. "Inspraak zonder inzicht, leidt immers tot uitspraken zonder uitzicht", is ondertussen een klassieke wijsheid.

Tot slot. Ook de overheid moet nadenken over zijn eigen rol. Belangrijke beslissingen besteedt zij beter niet uit aan verzelfstandigde, technocratische instellingen (zoals BAM bij het Oosterweel-dossier). Laat onze volksvertegenwoordigers in parlementen en gemeenteraden zelf in alle transparantie het debat voeren over maatschappelijk belangrijke investeringen en dat in samenspraak met alle betrokken maatschappelijke partijen.

De Wakkere Burger, Netwerk participatie, Bond Beter Leefmilieu, Stichting Lodewijk de Raet, stRaten-generaal, Bral, Natuurpunt, Gov2u, Stichting voor Toekomstige Generaties, Antwerpen aan 't Woord, Red de Voorkempen, Groene Gordel Front in Brugge & ommeland, Bosdichters Lappersfort Poets Society