

NOTITIE PARTICIPATIE EN INSpraak IN MILIEU- EN RUIMTELIJK ORDENINGSBELEID EN -WETGEVING

Inleiding

De wens tot een grotere betrokkenheid van verschillende partijen in de samenleving bij besluitvorming, is een ontwikkeling die al een aantal decennia gaande is en in die periode ook op verschillende manieren doorwerking heeft gekregen in wet- en regelgeving. De afgelopen jaren is het ongenoegen over de afstand tussen overheid en samenleving toegenomen. Daarbij gaat het vaak om kritiek op regels die bedrijven en burgers als onnodig en omslachtig ervaren, maar ook om overheidsregels- en beleid die in de ogen van burgers niet aansluiten op hun prioriteiten in de werkelijkheid van alledag.

Daarom hebben verschillende kabinetten de afgelopen periode ontwikkelingen in gang gezet om meer te luisteren naar burgers en burgers meer zeggenschap te geven. In de beleidsontwikkeling en uitvoering van het Ministerie van VROM is hieraan langs twee sporen uitwerking gegeven.

1. Vergroting van inspraak en betrokkenheid van burgers bij de eigen beleidsontwikkeling van VROM
In de afgelopen drie jaar heeft VROM zelf in de beleidsontwikkeling meer aandacht voor van buiten-naar-binnen werken, waarbij burgerparticipatie een voorname plaats inneemt.
2. Vernieuwing van de regelgeving t.a.v. besluitvorming
VROM geeft inspraak, burgerparticipatie en belangenbehartiging een plaats in de regelgeving en beleidskaders die zij formuleert. Deze regelgeving is in de laatste jaren in belangrijke mate vernieuwd

Deze twee sporen zullen achtereenvolgens worden besproken.

1. Inspraak en participatie bij de eigen beleidsontwikkeling van VROM

Door in de beleidsformulering en uitvoering aansluiting te zoeken bij wat mensen beweegt, probeert VROM de afstand tussen burgers en het VROM beleid te verkleinen. De werkwijze van VROM, die reeds gekenmerkt werd door goed georganiseerde betrokkenheid van belanghebbenden zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties, is de afgelopen jaren versterkt met de participatie van (ongeorganiseerde) burgers.

Tijdens de behandeling van de VROM-begroting in 2002 is met kamerbrede steun een amendement aangenomen (Motie Feenstra, Klein Molenkamp, Augusteijn-Esser (vergaderjaar 2001-2002, 280000 XI, nr. 21)), dat wil bevorderen dat het milieubeleid meer 'van, voor en door' de burger wordt om draagvlak voor transities en andere beleidsvernieuwingen te vergroten. Het amendement heeft sterk richting gegeven aan de verdere invulling van een verbeterd van buiten-naar-binnen werken en was de aanzet tot het stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid, dat zich richt op de burger die als actief staatsburger het milieubeleid mede vormgeeft.

Na de pilotfase bij DGM is het programma Beleid met Burgers in 2004 verbreed naar heel VROM. Dit programma Beleid met Burgers heeft als doelstelling het vergroten van de participatie van burgers bij beleidsontwikkeling, uitvoering en handhaving en het vergroten van de burgeroriëntatie van beleidsmakers. Het programma draagt er daarmee aan bij de legitimiteit en effectiviteit van het VROM-beleid te vergroten, door beter aan te sluiten op de prioriteiten, verwachtingen en wensen van burgers.

In het programma Beleid met Burgers worden met bijvoorbeeld burgerpanels, representatief opinieonderzoek en coproducties (waarin burgers en beleidsmakers samen voorstellen maken) burgers direct en vroegtijdig bij de beleidsontwikkeling betrokken. Tevens wordt burgers actief gevraagd welke maatschappelijke vraagstukken VROM zou moeten oppakken. De Tweede Kamer heeft eind juni 2006 een rapportage ontvangen over dit project Publieksagenda & Burgerparticipatie (Kamerstukken II, 28 663, nr. 49).

Zowel in doelstelling als in aanpak sluiten de vernieuwde werkwijze in de planvormingsfase die VROM met het programma Beleid met Burgers hanteert en kabinetsstandpunt 'Inspraak Nieuwe Stijl' goed op elkaar aan. Met de Inspraak Nieuwe Stijl wordt immers ook beoogd de meedenkkraft van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is, zowel om alle mogelijke belangen inzichtelijk te maken en kosten en baten te inventariseren als ook om oplossingsrichtingen uit te werken. Net als in het VROM programma Beleid met Burgers is daarbij de achterliggende gedachte dat door burgers in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming te betrekken, problemen bij de uitvoering kunnen worden voorkomen.

2. Inspraak en participatie in regelgeving VROM

De tweede lijn waarlangs VROM probeert aan te sluiten bij wat mensen beweegt is door participatie, inspraak en belangenbehartiging op een moderne manier een plaats te geven in de wet- en regelgeving en beleidskaders die zij formuleert. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de herziening van de WRO, de Tracéwet en de Mer/SMB. Al deze systemen richten zich op het wettelijk verankeren van de mogelijkheid om, gekoppeld aan een termijn van terinzagelegging, zienswijzen in te dienen op bijvoorbeeld een ontwerp-vergunning of een ontwerp-bestemmingsplan. De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het reguleren en stroomlijnen van deze inspraakmogelijkheden.

Eén van de problemen die in het advies Inspraak Nieuwe Stijl (INS) wordt geconstateerd is de ontevredenheid die deze inspraak op een ontwerp-besluit met zich meebrengt door de verschillende verwachtingen die bestaan over de mate waarin een besluit nog wijzigt. Dit probleem wordt versterkt doordat vele vormen van interactieve besluitvorming naast de formele inspraakmomenten zijn ontstaan. Deze processen lopen vaak door elkaar en dit leidt bij betrokkenen tot verwarring. In het advies Inspraak Nieuwe Stijl wordt daarom een herordening van de inspraak van burgers bij ruimtelijk-economische ingrepen voorgesteld. De formele inspraak op het ontwerp-besluit wordt ingezet als het sluitstuk van de voorafgaande informele consultatie.

Naast de uitgangspunten van uniformiteit (de inspraak dient in alle regelingen zoveel mogelijk op dezelfde wijze geregeld te zijn), en een strikte implementatie van Europees beleid (het vermijden van aanvullend nationaal beleid), zijn bij de herziening van genoemde besluitvormingsregels (in het bijzonder de WRO, de Tracéwet en de Mer/SMB) om die reden twee aanvullende uitgangspunten gehanteerd die een antwoord vormen op de in het advies Inspraak Nieuwe Stijl geconstateerde problematiek.

Ten eerste is telkens de juridische ruimte gecreëerd om flexibeler met de vormgeving van het proces van burgerparticipatie om te gaan. Zoals ook in het advies Inspraak Nieuwe Stijl is geconstateerd, is voor de consultatie van burgers en andere belanghebbenden over de inhoud van een besluit meer ruimte en flexibiliteit nodig dan tot voorheen vaak met strikte voorschriften mogelijk was. Dit heeft zowel betrekking op de doorlooptijd van het hele proces als op het moment in het hele proces (of vóóran in de gedachtenvorming, of in het midden of allebei). Er moet ruimte zijn voor (vaak meermalige) interactie en de vormgeving hiervan vraagt maatwerk, toegesneden op het specifieke besluitvormingsvraagstuk. Vormvoorschriften zijn daarom zoveel mogelijk vermeden.

Een tweede belangrijk uitgangspunt is geweest dat de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het besluitvormingsproces (inclusief de inspraakmogelijkheden) zoveel mogelijk decentraal is gelegd. Dit uitgangspunt maakt het mogelijk dat procedures en werkvormen zoveel mogelijk "op maat" kunnen worden toegesneden op de lokale

situatie en het gewenste niveau van interactie en participatie, omdat over de inrichting van het proces decentraal met inbreng van belanghebbenden kan worden besloten.

Deze uitgangspunten sluiten goed aan bij de aanpak die in het kabinetsstandpunt *Inspraak Nieuwe Stijl* wordt voorgestaan. Participatie en consultatie dienen in de voorbereiding van het proces van besluitvorming op maat te worden gekozen, en niet juridisch "dichtgerogeld" te worden zoals voorheen vaak het geval was (zie bijlage). Dat biedt de mogelijkheid de inbreng van de burger werkelijk serieus te nemen, en de meedenk- en ontwikkelkracht van burgers en belanghebbenden maximaal te benutten.

Naar mijn mening is het nu de tijd om met elkaar te onderzoeken óf de vrijheidsgraden die in de herziene regelgeving worden geboden, kunnen worden ingevuld, en te bezien wanneer in het besluitvormingsproces en hoe dat het beste kan. De experimenten die met de *Inspraak Nieuwe Stijl* worden opgezet, kunnen dit inzicht gaan verschaffen en daarmee bijdragen aan een werkbare uitvoeringspraktijk die op een moderne manier burgers gelegenheid bieden in besluitvorming te participeren.

Bijlage

Formele inspraak bij enkele planfiguren in wettelijke regelingen in relatie tot Inspraak Nieuwe Stijl

Bestaande regelgeving		Voorfase		Eindfase
Bestaande Wet op de Ruimtelijke Ordening	Bestemmingsplan	Inspraak op het voorontwerp		Inspraak bij het ontwerp
	Streekplan			Inspraak op het ontwerp
	Planologische Kernbeslissing			Inspraak op het ontwerp
Bestaande Mer		Inspraak t.b.v. de richtlijnen		Inspraak op het ontwerp
Tracéwet		Inspraak op de startnotitie	Inspraak op de Trajectnota/MER	Inspraak op het ontwerp Tracébesluit
Herziene en voorgenomen regelgeving				
Nieuwe Wet ruimtelijke ordening	Bestemmingsplan			Inspraak op het ontwerp
	Structuurvisie			In de praktijk vaak inspraak *
Nieuwe Mer (na modernisering)				Inspraak op het ontwerp
SMB (plan-mer)		Motiveringsplicht		Inspraak op het ontwerp
Verkorte Tracé				Inspraak op het ontwerp Tracébesluit
<u>Inspraak Nieuwe Stijl</u> (is denkrichting, geen regelgeving)		Ruimte voor maatwerk		Inspraak op het ontwerp besluit

* Uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening volgt geen verplichting tot inspraak in de eindfase. Toch zal voor deze planfiguur in de praktijk vaak wel sprake zijn van inspraak. Dit is een gevolg van het feit dat op veel van de structuurvisies in de praktijk de provinciale of gemeentelijke inspraakverordening van toepassing zal zijn. Daarnaast kan op deze plannen de verplichtingen voor project- of plan-mer berusten.

De dossiers waarmee met Inspraak Nieuwe Stijl wordt gestart, zijn op de volgende manier gerelateerd aan een wettelijke regeling:

- Ontpoldering Noordwaard: RPP en MER;
- Verkenning Ring Utrecht: Nog niet bekend, waarschijnlijk met MER;
- N18 Varsseveld-Enschede: Tracéwet en MER;
- Programma Ontmoetingen: Geen wettelijk planfiguur;
- Herontwikkeling Valkenburg: Bestemmingsplan, waarschijnlijk met MER;
- Uitwerking Regionaal Mobiliteitsplan Twente: Geen wettelijk planfiguur.
- Aanwijzing zwemwaterlocaties, volgend uit de Europese richtlijn Zwemwaterkwaliteit, nog nationaal te implementeren.