

## Wat doen we met de inspraak?

M en R 2014/49



In de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo kan eenieder zienswijzen over een ontwerpbesluit naar voren brengen. Deze uitgebreide voorprocedure wordt in Nederland aangemerkt als een procedure van inspraak. De zienswijzen worden ingebracht voordat het besluit wordt genomen. Ik betwijfel of de uitgebreide voorbereidingsprocedure een goede vorm van inspraak biedt.

De zienswijzen worden na het ontwerpbesluit ingebracht. Dat is een moment waarop de inhoudelijke keuzes al grotendeels zijn gemaakt. Het is moeilijk om in die fase nog terug te komen op het idee dat aan het voorgenomen project ten grondslag ligt. Moet het er wel komen en, zo ja, waar en hoe? Bovendien is het in veel gevallen niet toegestaan om af te wijken van de 'grondslag van de aanvraag'. Vaak hebben de initiatiefnemer en het bevoegde gezag al uitgebreid vooroverleg gehad voorafgaande aan de aanvraag, vooral bij grotere projecten waarbij de belangen van de initiatiefnemer groot zijn en die van het bestuur vaak ook. Daardoor komen derden vaak op achterstand te staan en wordt hun invloed in de openbare voorbereidingsprocedure beperkt. Zij kunnen in het gunstigste geval bereiken dat modificaties in het project worden aangebracht. In minder gunstige gevallen wordt hun zienswijze opgenomen in een zienswijzenmatrix en samen met een aantal soortgelijke zienswijzen 'verworpen'. De inspreker heeft in die minder gunstige gevallen wel 'ingesproken' wat hij ervan vindt, maar van 'participatie' is nauwelijks sprake.

Daar komt nog iets bij. In veel gevallen heeft het bestuur al verwachtingen gewekt bij de initiatiefnemer of zijn er zelfs al overeenkomsten gesloten. Die hebben doorgaans slechts tot gevolg dat op het bestuur een inspanningsverplichting rust en geen resultaatsverplichting. Maar de positie van derden wordt er feitelijk natuurlijk wel door verzwakt.

De Commissie-Elverding heeft in 2008 in het rapport 'Snel en beter' gedachten gevormd over verbeterde vormen van inspraak, die het draagvlak van (m.n. infrastructurele) besluiten kunnen vergroten. Dit draagvlak zou in een zo vroeg mogelijk stadium moeten worden gevonden. De vroege, brede inspraak zou moeten uitmonden in een principebesluit. Als men deze benadering omarmt, is de consequentie dat de inspraak in een vroegere fase moet plaatsvinden dan na een ontwerpbesluit. Waarschijnlijk is het vaak zelfs goed om inspraak te bieden voorafgaande aan de aanvraag

en op basis van een document dat meer het karakter heeft van een startnotitie, waarin een probleemstelling wordt voorgelegd, en minder het karakter van een feitelijk reeds genomen beslissing waartegen mensen kunnen opposeren.

En wat zullen we missen als de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt vervangen door inspraak die wordt vervroegd naar een moment waarop participatie van burgers er nog toe doet? Moet dan tegen het besluit rechtstreeks beroep op de rechter openstaan? Of moet er een bezwaarschriftfase tussen worden geschoven die geschikt is voor massazaken? Hoe dan ook: het Verdrag van Aarhus verlangt inspraak in milieuzaken die 'vroegtijdig' begint (art. 6 lid 2), op een moment waarop 'alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden' (art. 6 lid 4, en art. 7). Het is op zijn minst dubieus of onze uitgebreide voorbereidingsprocedure hieraan voldoet.