

ESSAY



REGULEER DE BURGER- PARTICIPATIE

De Omgevingswet verplicht de overheid om burgers te laten bijdragen aan besluitvorming. Maar over hoe die burgerparticipatie vorm moet krijgen, zwijgt de wet. Gemeenten, provincies en ministeries denken er verschillend over en dat geldt voor bedrijven en burgers niet minder. Waarom leren we niet van de succesvolle, gereguleerde aanpak over de grens, suggereert Eelco de Groot.

De transitie naar duurzame energie in Nederland verloopt moeizaam. We staan binnen Europa al jarenlang tussen de minst presterende landen en de doelstellingen voor 2020 worden naar beneden bijgesteld. Niet alleen energietransitie-projecten als CO₂-opslag, schaliegas, wind op land, maar ook infrastructurele projecten behoren tot de categorie 'complex', met controverse tussen burgers en overheid als vrijwel standaard ingrediënt. De vertraging of het afstel die dat oplevert, leidt tot hoge projectkosten. Om over de maatschappelijke kosten maar te zwijgen. Dat komt door lastige *not in my backyard*-burgers en in het kielzog daarvan draaiende bestuurders. Maar is deze analyse wel compleet?

In maart 2016 behandelde de Eerste Kamer de nieuwe Omgevingswet. Burgerparticipatie is nu wettelijk verplicht, maar niet genormeerd: zorgen over burgerparticipatie domineerden het debat. Volgens minister Schultz van Haegen van Infrastructuur & Milieu komt er een grotere nadruk te liggen op burgerparticipatie aan het begin van de besluitvorming. Hoe dat precies moet, zou worden vastgelegd in de Algemene Maatregel van Bestuur Omgevingsbesluit, die op 1 juli jongstleden openbaar werd gemaakt. Hierin staat dat de wetgever er nadrukkelijk voor heeft gekozen geen gedragscodes voor te schrijven, maar te verwijzen naar de juridisch niet-bindende Handreiking Participatie (inmiddels Inspiratiegids Participatie). Voorts staat er dat voor complexe projecten het bevoegd gezag, zo decentraal mogelijk, bepaalt of en welk participatieplan nodig is. Wanneer bedrijven of burgers het met deze vaststelling niet eens zijn, zullen ze bij de rechter hun gelijk niet krijgen: het is immers aan datzelfde bevoegd gezag om het participatieplan vast te stellen. Dat betekent de facto dat toetsing niet mogelijk is.

RECHTSONZEKERHEID

De Raad van State wees in haar advies over de Omgevingswet in 2014 al op een aantal problemen rondom burgerparticipatie. Zo is er het risico van zeer algemeen geformuleerde zorgplichten die afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Burgers en bedrijven zijn immers niet steeds zelf in staat adequate gedragsregels te formuleren. Ook kunnen bedrijven en burgers worden geconfronteerd met rechtsonzekerheid, doordat in verschillende provincies of gemeenten

uiteenlopende voorschriften worden vastgesteld. Daarnaast kan de overheid voor extra bestuurslasten komen te staan, voortkomend uit de mogelijkheid dat burgers en bedrijven een beroep doen op gelijkwaardigheidsbepalingen. Zo kan ook de rechtszekerheid van derden worden aangetast. Juridisering ligt op de loer, omdat vaker discussie zal ontstaan over de vraag of de besluitvorming en naleving nog in overeenstemming zijn met de wettelijke kaders. Tot slot bestaat nadrukkelijk het risico dat de mogelijkheden tot flexibilisering leiden tot een complex van regels dat voor betrokkenen moeilijk inzichtelijk en voorspelbaar zal zijn. Als voor elke situatie specifieke voorschriften kunnen worden gesteld, zullen daarover ook weer vragen rijzen en nadere regels kunnen worden gesteld. Dit vereist dat bestuursorganen beschikken over voldoende capaciteit in de zin van menskracht en kennis om steeds op korte termijn over alle complexe vergunningaanvragen te beslissen. Burgers en bedrijven kunnen per saldo worden benadeeld door kortere en minder zorgvuldige procedures. De inspiratiegids refereert aan participatieve methoden uit 1999, opgesteld door het toenmalige ministerie van VROM. Met deze methode is niets mis, net zo min als met het procesmanagement en strategisch omgevingsmanagement dat allemaal dateert uit de vorige eeuw. Het is mijn ervaring dat binnen en tussen gemeenten, provincies en ministeries – zowel ambtelijk als bestuurlijk – na al die jaren nog steeds verschillend wordt gedacht over wat participatie is en hoe het moet worden toegepast. Dat geldt voor bedrijven en burgers niet minder. Het Huis voor democratie en rechtsstaat Prode-



mos, dat gemeenten al jaren traint op het gebied van burgerparticipatie, komt tot dezelfde conclusie: burgerparticipatie beklijft niet. Tijd dus om eens over de grenzen te kijken hoe daar met dit bestuurskundige probleem wordt omgegaan.

BEPROEFDE METHODEN

Internationaal zijn er drie beproefde methoden om publieke acceptatie te bewerkstelligen. Zo kunnen projectkosten (uitstel, afstel, transactiekosten, reputatieschade) en maatschappelijke kosten (schade aan verticale bestuurscohesie, reputatie overheid en politiek, sociale cohesie samenleving) worden geminimaliseerd. Deze methoden worden gehanteerd bij complexe energie en infraprojecten.

De Social Impact Assessment (SIA) is een internationaal toegepaste, systematische methode die is ontstaan in de jaren zestig. De SIA hanteert het in Nederland bekende procesmanagement, maar richt zich concreter op het objectief vaststellen van positieve en negatieve impacts. Bijbehorende maatregelen worden genomen in samenspraak met geïnformeerde lokale gemeenschappen. Begin jaren zeventig werd de SIA wettelijk verplicht gesteld in de Verenigde Staten en die is nu ook wettelijk verplicht in tientallen andere landen, doorgaans in combinatie met een mer (een ESIA). In Nederland wordt de SIA-methode toegepast door Shell, ING, ABN en de Rabobank.

In Frankrijk wordt publieksparticipatie gefaciliteerd door een sinds 1995 bij wet ingesteld onafhankelijk instituut, de Commission Nationale du Débat Public. Qua werking te vergelijken met de Omgevingsraad Schiphol, aangeraden voor projecten boven 150 miljoen euro, verplicht vanaf 300 miljoen. In landen als Denemarken en in sommige regio's in Italië en Spanje is betekenisvolle burgerparticipatie wettelijk verplicht voor complexe projecten vanaf 50 miljoen euro.

Voor bedrijven is dit pragmatisch risicomanagement om de publieke acceptatie te verkrijgen en te behouden. Voor de burger betekent dit een kans de voordelen van deze projecten, de *local content*, beter te benutten en goede afspraken te maken over de nadelen. En voor de overheid betekent dit werkgelegenheid, belastinginkomsten en een verbetering van de reputatie als investeringsregio.

De SIA, de Franse CNDP en algemene regulering burgerparticipatie zijn allemaal in de vorige eeuw bedacht. De wetten waarin bovenstaande instrumenten zijn verankerd, hebben in tientallen landen verschillende parlementen overleefd. De instrumenten zijn om pragmatische redenen wettelijk gereguleerd: men realiseert zich dat in de driehoeksverhouding overheid-bedrijf-

burger een soepele samenwerking niet vanzelf ontstaat. Regulering voorkomt overloze discussies en is daardoor goedkoper voor bedrijven en de maatschappij. In Frankrijk, dat toch niet bekend staat om zijn gevoelige bevolking, realiseert de CNDP publieke acceptatie voor complexe projecten tegen een tiende tot een honderdste van de kosten die we in Nederland aan publieke acceptatie uitgeven. Het instituut is echter in Nederland onbekend, net als de SIA.

RICHTINGSGEVOEL

De cultuuromslag naar een faciliterende en decentrale overheid kost tijd, maar dreigt stuurloos te raken zonder richtingsgevoel. Bedrijven hebben grote moeite met het verkrijgen van publieke acceptatie voor grote complexe projecten. Bij windenergie op land worden inmiddels vier verschillende gedragscodes gehanteerd. De gaskoepel Nogepe werkt ook aan een eigen gedragscode, terwijl Shell die van de International Finance Corporation hanteert. Wanneer gedragscodes verschillen, zullen ngo's (inclusief het kersverse Nationaal Platform Burgerparticipatie Omgevingsprojecten) bedrijven en overheid haarfijn op *double standards* wijzen. Draagt dit bij tot de gewenste acceptatie? Het verkrijgen van instemming van betrokken partijen is geen *rocket science*. Het komt allemaal neer op procedurele en distributieve rechtvaardigheid: het tijdig betrekken van belanghebbenden en met hen goede en redelijke afspraken maken over hoe positieve impacts te optimaliseren en negatieve te voorkomen of terug te dringen. De WRR, het Planbureau voor de Leefomgeving, vorig jaar nog het Sociaal Cultureel Planbureau – hun commentaar en adviezen komen allemaal hier op neer. De uitdagingen waar we met z'n allen voor staan zijn complex: de publieke ruimte is beperkt, het onderling vertrouwen tussen overheid, burger en bedrijf kan wel wat beter, en informatie, organisatie, mobilisatie en protest zijn door de digitale media eenvoudiger dan ooit. ▶

‘Het verkrijgen van instemming is geen rocket science’

Tijd dus om pragmatisch te worden. Het is een goede zaak dat overbodige, overlappende en met elkaar in tegenspraak zijnde regelgeving wordt geschrapt. Dat is de grote winst van de nieuwe Omgevingswet. Maar het niet reguleren van burgerparticipatie is een gemiste kans. Op decentraal niveau kan en mag je niet verwachten dat capaciteiten voor ingewikkelde besluitvormingsprocessen voldoende aanwezig zijn. De kans dat de juridisch niet bindende inspiratiegids daar nu wel aan gaat bijdragen is simpelweg te klein.

EXPLICIETE VERWIJZING

In de AMVB Omgevingsbesluit moet daarom een expliciete verwijzing komen dat voor mer-plichtige projecten en projectbesluiten niet alleen een mer, maar ook een SIA wordt ontwikkeld: een ESIA dus. Daarnaast kan worden overwogen om de succesvolle Franse CNDP ook in Nederland in te stellen, mogelijk onder de SER of de commissie-mer, om consistentie, lerend vermogen en onpartijdigheid te borgen. Zo kun je komen tot een *level-playingfield*,

consistentie in beleid en voorkom je double standards en clashes met geïnformeerde burgers en ngo's. De SIA is ook goed verdedigbaar: de methode heeft internationaal gezag en wordt onderschreven door internationale bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden uit tientallen landen. Daarnaast leidt invoering van de SIA tot veel lagere beleidskosten. De methode wordt elke zeven, acht jaar internationaal heronderhandeld door bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. De SIA en de ondersteunde richtlijnen zijn beschikbaar in acht wereldtalen. De investering in de Nederlandse vertaling is vele malen goedkoper dan de bijna dagelijkse basistrainingen, dagcursussen en ateliers rondom burgerparticipatie. Die kunnen voortaan concreet worden gericht op het doorgronden van de SIA. Ook zal het in veel lagere uitvoeringskosten resulteren en betere reputatiebewaking voor bedrijven en overheden. Overheden, bedrijven en burgers kunnen door de systematische aanpak plannen beter beoordelen, vergelijken en monitoren. Dat zal bijdragen aan het herstel van on-



EELCO DE GROOT IS SENIOR LECTOR PUBLIC ACCEPTANCE AAN DE TU DELFT. HIJ WERKTE EERDER ALS EXPERT SOCIAL LICENSE TO OPERATE VOOR ROYAL HASKONINGDHV VOOR ONDER MEER DE NAM, CUADRILLA EN WINDENERGIEPROJECTEN, EN VOOR CORDAID AAN HET VERSTERKEN VAN CAPACITEITEN VAN GEMEENSCHAPPEN ROND OM OLIE- EN MIJNBOWPROJECTEN IN AFRIKA, ZUID AMERIKA EN AZIË.

derlinge relaties en leiden tot meer vertrouwen, met lagere maatschappelijke kosten als gevolg. Ook is de SIA volledig in lijn met andere, door het bedrijfsleven gehanteerde methoden.

POLDERLAND

Hoe had Nederland ervoor gestaan wanneer de bovenstaande methoden breed en consequent waren toegepast? We laten ons graag als polderland voorstaan, maar voor wat betreft de kosten voor publieke acceptatie van complexe energietransitieprojecten hebben we geen sterk *track record*. En anno 2017 is het betrekken van burgers alleen maar belangrijker geworden. Wanneer het ingewikkeld wordt – en dat zijn complexe projecten per definitie – is de juridische interpretatie van de wet leidend. Een juridisch niet-bindende inspiratiegids heeft dan onvoldoende gewicht. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de AMVB Omgevingsbesluit zijn bovenstaande internationale beproefde methoden onvoldoende serieus overwogen om het eenvoudiger en beter te regelen. Maar het is niet te laat. Op 30 mei bespreekt de Eerste Kamer de AMvB Omgevingsbesluit. De Raad van State brengt rond de zomer advies over de AMvB uit aan het dan nieuwe kabinet, gebaseerd op een goed geïnformeerde discussie om burgerparticipatie voor complexe projecten zorgvuldig en pragmatisch te reguleren. Dit moet een aanleiding zijn om de internationale beproefde methoden alsnog serieus in overweging te nemen, om zo jarenlange jurisprudentie over wat burgerparticipatie is en hoe het moet worden toegepast te voorkomen. Het nieuwe kabinet kan zo een frisse start maken met modern en pragmatisch beleid om de grote uitdagingen waar we voor staan te realiseren. ●

ADVERTENTIE

VNG
Jaarcongres
Vakmanschap
13 en 14 juni 2017
gemeente Goes

Het bestuurlijke evenement van het jaar

Excellent sponsors

bpd

Premium sponsors

raet **iza** **TRANSITIVM GROEP** **A+O fonds Gemeenten** **ENIG**

Sponsors

softs **CONHILLIUM** **op procura** **JCS software** **BEHEER VISIE** **GeoTax**

Inschrijven: www.vngjaarcongres.nl