

University of Groningen

Van inspraak als sociale techniek naar de sneller-en-beteraanpak

Wertheim, R.S.

Published in:
Veranderend Bouwrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Wertheim, R. S. (2022). Van inspraak als sociale techniek naar de sneller-en-beteraanpak: De Omgevingswet en de geschiedenis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. In H. C. W. M. Moesker, & W. M. J. M. Heijltjes (editors), *Veranderend Bouwrecht: 25 jaar VBR-A* (blz. 163-188). Stichting Instituut voor Bouwrecht.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Van inspraak als sociale techniek naar de sneller-en-beteraanpak

De Omgevingswet en de geschiedenis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Mr. drs. R.S. Wertheim¹

1 Inleiding

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet (Ow), als men mag afdelen op de voorlichting op internet en de wetsgeschiedenis.² De Ow en de daaronder hangende wetgeving zullen voor inspraak de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing verklaren, maar zij zullen ook bepalingen over participatie in bredere zin bevatten. In deze bijdrage zal worden onderzocht welke gedachten blijken de wetsgeschiedenis aan de UOV ten grondslag hebben gelegen en in hoeverre die gedachten terugkeren in de wetsgeschiedenis van de Ow en in de Ow zelf. De UOV is ontstaan uit procedures die zijn ontwikkeld in het milieurecht en het ruimtelijke-ordeningsrecht, die uiteindelijk zijn samengekomen in de Awb en in die wet enige tijd later zijn samengevoegd. Bij de beschrijving van de (voor)geschiedenis van de UOV zou men gelet op het 25-jarig jubileum van de Vereniging voor Bouwrechtadvocaten eenzelfde periode terug kunnen kijken. Belangrijke ontwikkelingen in de geschiedenis van de UOV hadden echter al zo'n 50 jaar geleden plaats. In 2022 viert niet alleen de Vereniging voor Bouwrechtadvocaten een jubileum, maar ook de Vereniging voor Bouwrecht, die 50 jaar bestaat. Niet volgens de letter van de wensen van de redactie van dit werk, maar wel in de geest van haar verzoek, begin ik de geschiedenis van de UOV daarom in 1972. Laat dit een aansporing voor de Vereniging voor Bouwrechtadvocaten zijn om minstens de huidige leeftijd van haar oudere zus te halen.

1 Rob Wertheim is advocaat in Zwolle en deeltijd docent bij de Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

2 Zie iplo.nl/participatieomgevingswet/ (geraadpleegd 5 oktober 2022) en bijv. *Kamerstukken II* 2018/19, 34986, nr. 7, p. 42.

2 Voorgeschiedenis en geschiedenis van de UOV

2.1 Enkele ontwikkelingen in het milieurecht

2.1.1 Commissie Duk

In 1972 kwam de “Urgentienota Milieuhygiëne” uit, niet lang na het uitkomen van het rapport van de Club van Rome.³ Een belangrijke rol was weggelegd voor informatie en milieueducatie om vermindering van milieuverontreiniging teweeg te brengen.⁴ Het beleid diende te worden geëffectueerd via een “geëigend besluitvormingsproces met een wezenlijke inspraak van onze samenleving.”⁵

De bestuurlijke ageermogelijkheden vertoonden destijds een verwarrende diversiteit.⁶ In de Troonrede van 1973 werd een verbetering aangekondigd.⁷ De in dit verband ingestelde Commissie Duk had als taak “zo spoedig mogelijk advies uit te brengen omtrent de opzet van doeltreffende en zoveel mogelijk uniforme regelingen van inspraak en beroep op het gebied der milieuhygiëne”. Zij bracht in 1974 haar bevindingen uit, in de vorm van een wetsontwerp met toelichting.⁸

Inspraak zou men volgens de Commissie Duk kunnen zien als een overredingstechniek, waarmee de overheid haar optreden aanvaardbaar poogt te maken. Inspraak zou ook een ruimere functie kunnen hebben: de inbreng van burgers kan op de langere termijn het overheidsbeleid mede gaan bepalen. Een derde opvatting ging ervan uit dat inspraak rechtstreeks en terstond aan het overheidsbeleid ten nutte kon komen. De burger die gebruik maakt van zijn inspraakrecht, heeft ook werkelijk iets te *zeggen*; inspraak zou daadwerkelijk ten goede komen aan het proces van besluitvorming. Vooral deze laatste opvatting lag volgens de Commissie ten grondslag aan haar wetsontwerp. De strekking daarvan was dan ook zoveel mogelijk te waarborgen dat inspraak daadwerkelijk ten goede zou komen aan het proces van besluitvorming.⁹ Het gepresenteerde wetsontwerp voorzag daarom onder andere in een voor een ieder geldend inspraakrecht van “interventie in eerste aanleg”, van inspraak dus, en een beroepsrecht niet alleen voor allen die van het interventierecht gebruik hebben gemaakt, maar tevens voor belanghebbenden en voor milieuorganisaties, los van de vraag of zij reeds in eerste aanleg hadden geïntervenieerd.¹⁰ De Commissie Duk wilde het beroepsrecht dus niet beperken tot belanghebbenden; de inhoud van het bezwaar zelf diende de doorslag te geven bij het gewicht dat de overheid eraan zou hechten.¹¹ Het wetsontwerp beperkte zich tot *beschikkingen*

3 *Kamerstukken II* 1971/72, 11906, nr. 2 (zoek.officielebekendmakingen.nl/0000221866). Naar de Club van Rome wordt verwezen op p. 9 en 24. De minister was aan de “urgentie” nog eens herinnerd in een motie van Terlouw c.s. van 1 december 1971; zie *Handelingen II* 1971/72, p. 1453 e.v.

4 *Kamerstukken II* 1971/72, 11906, nr. 2, p. 24.

5 *Kamerstukken II* 1971/72, 11906, nr. 2, p. 22.

6 B. van der Veer, 'Bestuursrechtelijke ageermogelijkheden voor de burger', *Ars Aequi* 1973, p. 74.

7 *Handelingen Verenigde Vergadering* 1973/74, p. 2.

8 Stcrt. 1974, 46. W. Duk, *Rapport van de Werkgroep Inspraak en Beroep Milieuhygiëne*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1974 (Duk 1974).

9 Duk 1974, p. 20-21.

10 Duk 1974, p. 2-3.

11 Duk 1974, p. 35.

krachtens nader aangeduide bepalingen uit onder andere de Hinderwet.¹² In het wetsontwerp was er recht van inspraak op het verzoek tot het geven van een beschikking. Ook dit hing samen met de opvatting van de commissie over inspraak. De inspraak op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) richtte zich bijvoorbeeld op een ontwerpbestemmingsplan. De inspraak had dan plaats op een tijdstip waarop in de regel aan de zijde van de overheid al heel wat tijd en energie aan de voorbereiding was besteed. Zo'n stelsel bood de burgers volgens de Commissie Duk dan ook weinig ruimte zelf mede vorm te geven aan het beleid.¹³

2.1.2 De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne

Er volgden commentaren en een periode van interdepartementaal overleg over verschillende strijdpunten, onder meer over de vraag of er een algemene kaderwet op het gebied van de milieuhygiëne moest komen.¹⁴ Zo'n kaderwet kwam er per 1 september 1980, de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm).¹⁵

Doelstelling van de wet was uniformering van procedures van vergunningverlening en beroep, verbetering van de inspraak en vergroting van de doelmatigheid van het besluitvormingsproces.¹⁶ De daartoe in de Wabm opgenomen regelingen golden voor verschillende sectorale wetten, variërend van de Hinderwet tot de Afvalstoffenwet. De wet vormde een "mixture" van enerzijds de roep uit de hoek van de milieuoorganisaties om betere mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep en anderzijds de vraag van het bedrijfsleven naar kortere en beter op elkaar afgestemde vergunningprocedures.¹⁷

Onder de Wabm was er om te beginnen inspraak mogelijk over zowel de aanvraag als de ontwerpbeschikking. De inspraak over de aanvraag stond open voor een ieder, de inspraak over de ontwerpbeschikking in principe enkel voor de aanvrager en voor wie bezwaren hadden ingebracht tegen het geven van de aangevraagde beschikking (dus in de fase dat er nog enkel een aanvraag voorlag). De wet voorzag ook in de mogelijkheid de beide inspraakmomenten te combineren.¹⁸ Tegen de verleende beschikking stond beroep op de Kroon open.¹⁹

Inspraak diende volgens de wetsgeschiedenis als vorm van preventieve rechtsbescherming, wat inhield dat de burger, reeds voordat de beslissing van de overheid haar definitieve gestalte had gekregen, zich ervan kon verzekeren dat zijn belangen mede in

12 Duk 1974, p. 1-2.

13 Duk 1974, p. 22-23

14 *Aanhangsel Handelingen II* 1974/75, nr. 576. Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, *Advies over het rapport van de Werkgroep Inspraak en Beroep Milieuhygiëne*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1975. Vgl. L.J.M. d'Anjou, *Invloed op de toestandkoming van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne*, Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde 1987, p. 21-24, en *Kamerstukken II* 1976/77, 14311, nr. 3 (MvT Wabm), p.10-13.

15 Stb. 1979, 442, i.w.tr. Stb. 1980, 443.

16 *Kamerstukken II* 1976/77, 14311, nr. 3, p. 8-10.

17 Zie P.C. Gilhuis, 'Verscholen tussen de scheepvaartberichten op pagina acht. De Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne geëvalueerd', *Milieu en recht*, 1983 (Gilhuis 1983), afl. 11, p. 321-336, m.n. p. 322.

18 Zie h. 3 en 5 Wabm (versie Stb. 1979, 442).

19 Art. 44 Wabm.

overweging zouden worden genomen. De regering noemde dit een van de belangrijkste aspecten van inspraak. Daarnaast was inspraak een middel om de verhouding tussen burger en overheid te verbeteren. De burger kon zijn grieven en wensen uiten en dat zou de openheid van het overheidsbeleid bevorderen en de mogelijkheid voor de burgers om daarop invloed uit te oefenen vergroten. Met name op het terrein van de milieuhygiëne was het volgens de regering belangrijk dat het bevoegd gezag zijn beslissing zou nemen nadat de burgers een daadwerkelijke inbreng hadden gehad. Meebeslissen was echter niet de bedoeling: “De beslissing dient genomen te worden door het orgaan dat hiervoor door de wet is aangewezen en dat voor het nemen van die beslissing verantwoordelijk is.” Al deze aspecten tezamen schaarde de regering onder het doel van verbetering van de inspraak. Dat doel stond naast het doel van uniformering en dat van vergroting van de doelmatigheid. Bij dat laatste ging het vooral om het verkorten van de duur van het besluitvormingsproces.²⁰

2.1.3 De evaluatie van de Wabm van de Commissie Oosting

Al in 1983 verscheen er van de hand van de Adviescommissie Evaluatie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, onder voorzitterschap van Oosting, een evaluatie van de Wabm.²¹ Volgens de Commissie Oosting waren de inspraakmogelijkheden onder de Wabm verbeterd.²² Van verschillende zijden was echter naar voren gebracht dat het inspreken op een ontwerpbeslissing zinvoller was en gericht kon zijn. Dit leidde de Commissie tot de aanbeveling drie procedurevarianten te introduceren. De basisprocedure, bedoeld voor de merendeels eenvoudige gevallen, zou moeten voorzien in inspraak voor een ieder inspraak in één ronde over de aanvraag en de ontwerpbeslissing. In de verlengde procedure voor gevallen van bijzondere technische of maatschappelijke complexiteit konden eerst over de bekendgemaakte aanvraag opmerkingen worden gemaakt en volgde pas daarna een ontwerpbeslissing. In de standaardvoorschriftenprocedure hield de ontwerpbeslissing in dat standaardvoorschriften op de voorgenomen activiteit van toepassing verklaard werden; zij werd tegelijk met de aanvraag bekendgemaakt, waarna een bezwarentermijn ging lopen.²³

2.1.4 Van Wet algemene bepalingen milieuhygiëne naar Wet milieubeheer

Minister van VROM Winsemius wilde een groot aantal van de aanbevelingen van de Commissie Oosting overnemen.²⁴ Dit ging gebeuren met wijziging en uitbouw van de

20 *Kamerstukken II* 1976/77, 14311, nr. 3, p. 8-10.

21 M. Oosting (e.a.), *Van voornemen tot vergunning. Eindrapport van de Adviescommissie Evaluatie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1983 (Oosting e.a. 1983). Zie over de kracht en latere invloed van het evaluatieonderzoek o.a. Gilhuis 1983 (zie hierboven voetnoot 17), p. 332, en E.L. Mantz-Thijssen (e.a.), *Evaluatiecommissies milieuwetgeving 1980-2003. Doorwerking van adviezen in beleid en milieuregelgeving van VROM*, Den Haag: Evaluatiecommissie Wet milieubeheer 2003, p. 17 e.v.

22 Oosting e.a. 1983, p. 47 en 49.

23 Oosting e.a. 1983, p. 47-49 en 66-71.

24 *Kamerstukken II* 1982/83, 17600, hoofdstuk XI, nr. 128 (zoek.officiële bekendmakingen.nl/0000144628), p. 3.

Wabm. Na een tweede evaluatie van de Wabm in 1988 volgende in 1989 uiteindelijk het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels.²⁵ Dit voorzag onder meer in belangrijke wijzigingen van de Wabm ten aanzien van de procedures van totstandkoming van beschikkingen, en zou tezamen met onder meer een wetsvoorstel ter introductie van milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen in werking treden op 1 maart 1993.²⁶ Daarmee zou ook de omvorming van de Wabm tot de Wet milieubeheer (Wm) een feit worden.²⁷ De Wm regelde de procedures voor vergunningen en ontheffingen op grond van die wet en op grond van een reeks andere wetten, zoals de Wet geluidhinder en de Wet bodembescherming.

In de wetsgeschiedenis is er weinig aandacht voor de functies van inspraak en de motieven om inspraak mogelijk te maken. Verkorting van de procedures leek voorop te staan. Zo was de procedure voor het stand komen van een beschikking naar aanleiding van een aanvraag om een vergunning of ontheffing voortaan korter, “zonder daarbij wezenlijk afbreuk te doen aan de inspraakmogelijkheden”.²⁸ In deze procedure was bekendmaking van de aanvraag mogelijk maar niet verplicht.²⁹ Inspraak stond open voor een ieder. Voor de totstandkoming van beschikkingen inzake de wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing golden enkele afwijkende bepalingen.³⁰

De Wm voorzag ook in de mogelijkheid bij AMvB algemene regels te stellen die de individuele vergunningplicht ophieven, vergelijkbaar met wat eerder al mogelijk was op grond van artikel 2a Hinderwet.³¹ Nieuw was de zogeheten instructie-AMvB.³² Zo'n AMvB verplichtte het bevoegd gezag bepaalde beperkingen of voorschriften aan een vergunning te verbinden. In de betreffende gevallen bleef de vergunningplicht dus bestaan.

25 T.G. Drupsteen, *Om de kwaliteit van de vergunning*, 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen 1988. Wetsvoorstel Uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving) (Wetsvoorstel VAR), *Kamerstukken II* 1988/89, 21087, nrs. 1-2.

26 Wet van 2 juli 1992 tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur), Stb. 1992, 415, i.w.tr. Stb. 1993, 59 (*Kamerstukken* 21163).

27 Het wetsvoorstel VAR (zie voetnoot 25) werd uiteindelijk tot wet met Stb. 1992, 414 (zoek.officieel-bekendmakingen.nl/stb-1992-414), i.w.tr. Stb. 1993, 59. Zie voor het hernoemen van de Wabm naar Wet milieubeheer art. I, onderdeel LL. Zie voor de henummering van de wetsartikelen, opgedragen in artikel XXIII, lid 2, van het wetsvoorstel VAR (zie voetnoot 25), de tabel in F.C.M.A. Michiels, *De Wet milieubeheer*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 222 e.v.

28 Geregeld in afd. 13.3 Wm (versie 1 maart 1993). *Kamerstukken II* 1988/89, 21087, nr. 3, p. 50.

29 Uitzonderingen golden indien een milieu-effectrapport was voorgeschreven of als bepaalde termijnen werden verlengd voor aanvragen die een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betroffen. Zie de art. 40g en 40t van het wetsvoorstel VAR; in de uiteindelijke nummering: de art. 13.8 en 13.21 Wm (oud). Zie ook hierna.

30 Afd. 13.3 Wm (versie 1 maart 1993).

31 Vgl. J. Cleij & E.N. Neuerburg, *AMvB's op grond van artikel 2a van de Hinderwet. Verslag van de achtende ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 2 maart 1988*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, A.B. Ringeling (e.a.), *Reguleren met algemene regels. Advies over de werking van het stelsel van algemene regels en meldingen in de Hinderwet*, Leidschendam: Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne 1991, p. 5.

32 *Kamerstukken II* 1988/89, 21087, nr. 3, p. 45.

Inspraak kon volgens de wetsgeschiedenis nog steeds tot haar recht komen vanwege de mogelijkheid opmerkingen te maken over het ontwerp van zulke AMvB's.³³

Op 1 maart 1993 kroop de Wm-vlinder uit de Wabm-pop, op een moment dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) al kiemde. Deze wet zou op 1 januari 1994 in werking treden.³⁴ De wetgever negeerde dus suggesties om de Awb en de Wm gelijktijdig in werking te laten treden.³⁵

2.2 Enkele ontwikkelingen in het ruimtelijk bestuursrecht

2.2.1 De Wet op de Ruimtelijke Ordening

In de in 1965 in werking getreden WRO³⁶ werd de figuur van het bestemmingsplan geïntroduceerd, dat kan worden gezien als de opvolger van het uitbreidingsplan uit de Woningwet.³⁷

Een verplichting tot het vaststellen van een bestemmingsplan gold slechts voor het gebied dat niet tot een bebouwde kom behoorde.³⁸ De handhaving van het bestemmingsplan geschiedde door middel van de bouwvergunning en, voor zover het bestemmingsplan een aanlegvergunning eiste, met zo'n vergunning.

Onder de Woningwet was al voorzien in inspraak en terinzagelegging van ontwerp-uitbreidingsplannen en ontwerpverboden, maar die stond enkel open voor belanghebbenden.³⁹ Hetzelfde gold voor de inspraak die in 1931 werd geïntroduceerd voorafgaand aan het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten (GS). Er stond nu bij GS inspraak open voor belanghebbenden, waaronder besturen van naburige gemeenten, die zich met bezwaren tot de raad hadden gewend.⁴⁰ Ook voor ontwerpvoorstellen had de wetgever het van belang geacht dat belanghebbenden hun rechten en belangen konden bepleiten.⁴¹

De WRO regelde echter vanaf 1965, in navolging van het advies van de staatscommissie Van den Bergh,⁴² dat bij de gemeenteraad tegen het ontwerp van het bestemmings-

33 *Kamerstukken II* 1988/89, 21087, nr. 3, p. 37. Art. 80b, lid 3, Wetsvoorstel VAR, na de henummering art. 21.6 Wm.

34 Stb. 1993, 693.

35 Bijv. G.H. Addink, 'Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures in de Awb', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 1992, afl. 9/10, p. 293 en 299.

36 Wet van 5 juli 1962, Stb. 286, i.w.tr. 1 augustus 1965.

37 H. van der Cammen & L.A. De Klerk, *Ruimtelijke ordening: van plannen komen plannen. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum 1996, p. 43 e.v. Art. 27 en 28 Woningwet (1901), zoals te vinden op resolver.kb.nl/resolve?urn=MMKB10:001128001:00005.

38 Vgl. *Kamerstukken II* 1955/56, 4233, nr. 3, p. 10.

39 Art. 27, leden 4 en 6, en 28, leden 4 en 6, Woningwet (1901). De mogelijkheid van het indienen van "bezwaren" over die ontwerpen werd in 1931 geëxpliciteerd; art. 37, leden 3 en 6, Woningwet (1931), te vinden in geconsolideerde versie Stb. 1931, 393, www.delpher.nl/nl/tijdschriften/view?id=entfiter=MMKB10:001222002:00171 (Woningwet 1931); zie voor de wijzigingen Stb. 1931, 266, www.delpher.nl/nl/tijdschriften/view?id=entfiter=MMKB10:001221002:00354.

40 Art. 37, leden 3 en 6, Woningwet (1931).

41 *Kamerstukken II* 1929/30, 297, nr. 3, p. 7.

42 G. van den Bergh, *Verslag van de staatscommissie voor de herziening van de Woningwet*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1950, p. 45.

plan bezwaren worden ingediend door *een ieder*. De regering rechtvaardigde dit met de enkele opmerking dat een “analoge bepaling ten aanzien van wederopbouwplannen niet tot moeilijkheden aanleiding [had] gegeven.”⁴³ De *actio popularis* deed hier dus haar intrede. Het was een *getrapte actio popularis*: met bezwaren bij GS, die over de goedkeuring van een door de raad vastgesteld plan moesten beslissen, waren niet enkel belanghebbenden welkom, maar allen die zich tijdig met bezwaren tot de gemeenteraad hadden gewend.⁴⁴ De WRO voorzag in 1965 echter niet in inspraak bij de vrijstellingsmogelijkheid van burgemeester en wethouders van artikel 19, een lacune waar later aandacht voor zou worden gevraagd.

Bij de behandeling van het ontwerp van de WRO vroegen enkele Kamerleden aandacht voor een ruimer inspraakbegrip. Zij vroegen of niet bij “een ieder” daadwerkelijke belangstelling voor de ruimtelijke ordening gekweekt moest worden. Denkbaar was volgens hen de verplichting om bij het ontwerpen van een bestemmingsplan een commissie te horen, die “voor een deel uit raadsleden en voor een deel uit vertegenwoordigers van het organisatieleven en belangstellende inwoners” zou moeten bestaan.⁴⁵ De regering deelde de opvatting over het nut van belangstelling voor de totstandkoming van planologische maatregelen, maar meende dat dit aan gemeentebesturen kon worden overgelaten.⁴⁶

2.2.2 Inspraak als sociale techniek

Op verzoek van de minister van VROM bracht de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO) in 1970 drie rapporten uit over de mogelijkheden de bevolking sterker te betrekken bij de vorming van het ruimtelijk beleid.⁴⁷ Een daarvan was het *Advies inzake het betrekken van de bevolking bij de vorming van het ruimtelijk beleid*.⁴⁸

Volgens dit advies was inspraak een “sociale techniek, waarmee de inzichten in de samenleving naar voren worden gehaald en vorm krijgen.” Tot dusverre had de nadruk meer gelegen op het “scheppen van waarborgen voor een juiste individuele belangenbescherming bij het tot stand komen van gemeentelijke plannen” dan op het “mee-denken en meepraten van de betrokken bevolking bij de formulering van de inhoud van deze plannen.” Inspraak was volgens de RARO “meer dan alleen maar informatie, maar minder dan medebeslissing.” Inspraak zou ook bijdragen aan de kwaliteit van het overheidsbeleid. Vertegenwoordigende organen konden bovendien hun functie meer inhoud geven als gevolg van inspraak. Voor een doeltreffende inspraak was een zeker minimum aan kennis en inzicht bij de bevolking omtrent de beleidsvraagstukken vereist, waarbij de RARO een rol voor het onderwijs zag weggelegd - een opvatting die in ander verband herhaald zou worden in de al besproken Urgentienota Milieuhygiëne van 1972. Voor doeltreffende inspraak was verder onder meer nodig dat de overheid bereid was vroegtijdig begrijpelijke en voor iedereen toegankelijke informatie te verstrekken,

43 *Kamerstukken II 1955/56*, 4233, nr. 3, p. 16.

44 Zie m.n. de art. 24 en 27 WRO (versie 1965).

45 *Kamerstukken II 1957/58*, 4233, nr. 5, p. 12.

46 *Kamerstukken II 1958/59*, 4233, nr. 6 (MvA), p. 14.

47 Zie verder *Kamerstukken II 1969/70*, 10773, nr. 2 en 3.

48 *Kamerstukken II 1969/70*, 10773, nr. 2.

en dat er een wezenlijke discussie gevoerd kon worden over de beleidsuitgangspunten, dus in een stadium dat gedachtewisseling nog kon bijdragen aan inzicht “naar beiden kanten”. Nodig waren verder tijdige bekendmaking van het schema van inspraakverlening en bekendmaking aan de bevolking van de rol van de resultaten van de inspraak.⁴⁹

De RARO presenteerde “principeschema’s” voor de inspraak bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen, op gemeentelijk en provinciaal niveau. Deze voorzagen in een programma-, een voorontwerp- en een vaststellingsfase, waarbij de RARO zich had laten inspireren door een nota van het Amsterdamse gemeenteraadslid Van Thijn c.s. van 20 januari 1969 over beleidsvorming bij stadsvernieuwing en inspraak.⁵⁰ De programmafase was volgens de RARO onder meer bedoeld voor onderzoek naar beleidsmogelijkheden en het formuleren van globale alternatieven, waarover de bevolking kon meedenken. In de ontwerpfase volgde uitwerking van het door de gemeenteraad gekozen programma in alternatieve schetsen, die na publicatie in de bevolking besproken werden. B&W brachten in deze fase advies uit aan de gemeenteraad voor de definitieve beleidskeuze. In de fase van vaststelling werd vervolgens de procedure van de WRO, die begon met de terinzagelegging van het ontwerpplan, opgestart.⁵¹

In zijn advies benoemde de RARO ook het ontbreken van inspraak over een besluit tot het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan krachtens artikel 19 WRO (oud), iets wat een jaar later ook Crince Le Roy als “ernstige omissie” betitelde,⁵² en stelde daarom een inspraaktermijn van veertien dagen voor.

Na het advies van de RARO brak een bloeiperiode voor het onderzoek naar inspraak aan. Er verschenen verschillende rapporten over inspraak op provinciaal en gemeentelijk niveau.⁵³ En in 1977 verscheen bijvoorbeeld ook een advies van de werkgroep “Model inspraakverordening”, onder voorzitterschap van Van Zundert.⁵⁴

2.2.3 Inspraakverordening in de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Geïnspireerd door de eerdere RARO-adviezen diende de regering eind 1977 een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bij de Tweede Kamer in.⁵⁵ De daarin vervatte inspraakregeling, die in uiteindelijk in 1985 in werking zou treden, werd gevormd door een relatief beknopte bepaling (artikel 6a), op grond waarvan de gemeenteraad een verordening diende vast te stellen met regels over de wijze waarop

49 *Kamerstukken II* 1969/70, 10773, nr. 3-5.

50 Een samenvatting daarvan is als bijlage 1 bij het advies te vinden; zie *Kamerstukken II* 1969/70, nr. 2, p. 29

51 *Kamerstukken II* 1969/70, 10773, nr. 2, p. 8-10.

52 R. Crince le Roy, *Onrecht in de ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer 1972, p. 25.

53 Zie bijv. H.P.G. Hoorn, *Inspraak in gemeentelijk ruimtelijk beleid: toegepaste inspraakprocedures, conclusies en aanbevelingen, inspraakbibliografie*, Alphen aan de Rijn: Samsom 1975, en A.F.A. Korsten & J.A. Kropman, *Participatie en politiek. Verslag van een onderzoek naar effecten van inspraak bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland*, Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociologie 1977.

54 J.W. van Zundert, *Inspraak op lokaal niveau. Advies van de werkgroep 'Model Inspraak Verordening'*, s-Gravenhage: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) 1977. Zie hierover ook J.W. van Zundert, ‘Gemeentelijke inspraak als bestuursexperiment’, *Beleid & maatschappij*, 1978, afl. 3-4, p. 108-114.

55 *Kamerstukken II* 1977-1978, 14889, nr. 2, nr. 3, p. 14.

ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen - niet alleen bestemmingsplannen dus - of herziening daarvan zouden worden betrokken.⁵⁶ Aan de inspraak op ontwerpplannen zoals die tot dan toe bestaan had, ging dus voortaan nog een fase van inspraak vooraf.

Aan de regeling lag de gedachte ten grondslag dat de mogelijkheid tot “meepraten” gewaarborgd moest worden. Van enigerlei discussie tussen bevolking enerzijds en hen die het plan in ontwerp voorbereidden, en de raadsleden anderzijds was volgens de regering namelijk veelal geen sprake. De soms wel gehouden “hearings” hadden volgens de regering op zich hun waarde, maar leken vaak meer op voorlichtingsbijeenkomsten.⁵⁷ Inspraak werd door de regering overigens beschouwd als een aanvulling op de representatieve democratie en zou daarvan niet de vervanging moeten vormen.⁵⁸

Aan de eis van inspraak conform de verordening zou in de jurisprudentie streng worden vastgehouden. Niet-naleving van de inspraakverordening kon leiden tot vernietiging van het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan.⁵⁹ Als men echter geen gebruik had gemaakt van het in de verordening geregelde recht van beklag, bleef een bezwaar tegen gebrekkige inspraak in de beroepsprocedure onbesproken.⁶⁰ De inspraakverplichting werd in wet en jurisprudentie overigens in de loop der tijd enigszins uitgebreid, bijvoorbeeld voor zelfstandige projectprocedures ex artikel 19 WRO (oud).⁶¹ Wat het betreft het bestemmingsplan was in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985⁶² geregeld dat de toelichting op een ontwerpbestemmingsplan een rapportering van de inspraak diende te bevatten.⁶³ Dit veronderstelde dus inspraak in een vroeg stadium, althans voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp.⁶⁴

De inspraakverordening zou, mede vanwege een voorkeur van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), al snel worden overgeheveld naar de Gemeentewet.⁶⁵

56 In het oorspronkelijke wetsvoorstel was de inspraakverplichting nog wel beperkt tot bestemmingsplannen. Zie het oorspronkelijk voorgestelde art. 22a, *Kamerstukken II 1977/78*, 14889, nr. 3, p. 6.

57 *Kamerstukken II 1977/78*, 14889, nr. 3, p. 30.

58 *Kamerstukken II 1980/81*, 14889, nr. 10, p. 37; hier in het kader van de planologische kernbeslissing.

59 Zie bijv. KB 28 april 1992, BR 1992, p. 624-625 (Erp) en KB 6 februari 1992, BR 1992, p. 403 (Buren).

60 Zie bijv. KB 21 maart 1991, BR 1991, 535, AB 1991, 586 (Westerschouwen), en ABR 28 oktober 1997, BR 1998, p. 127, Gst. 1997(7066), 4, m.nt. Hennekens (Ganzenhoef, Amsterdam).

61 Zie de Wet van 1 juli 1999, houdende wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Stb. 1999, 302, voor de uitbreiding naar de zelfstandige projectprocedure. Zie ARRS 31 mei 1989, AB 1990/86, m.nt. Van Buuren (Capelle aan den IJssel) voor de uitwerkingsplannen ex artikel 11 WRO (oud).

62 Stb 1985, 627.

63 Art. 12, lid 2 onder c, Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. Hetzelfde gold overigens voor de toelichting op het vastgestelde plan.

64 Zie ook J. Robbe, *De bestemmingsplanprocedure en de zelfstandige projectprocedure* (diss. Universiteit Utrecht), Deventer: Kluwer 2000, p. 25, onder verwijzing naar jurisprudentie, en J. Robbe, ‘De uniforme openbare voorbereidingsprocedure nader beschouwd’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2006, afl. 6, p. 169-179.

65 Zie bijv. *Kamerstukken 1978/79*, 14 889, nr. 8, p. 43, en nr. 10, p. 62.

2.2.4 Inspraak 150 Gemeentewet

Vanaf de inwerkingtreding van de Gemeentewet in 1994 zou artikel 6a WRO voortaan volstaan met een verplichting tot het betrekken van de ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen en dergelijke en voor het overige verwijzen naar het in dat jaar geïntroduceerde artikel 150 Gemeentewet.⁶⁶ Het artikel schreef slechts een verordening voor waarin de wijze van inspraak werd geregeld, maar die inspraak werd als zodanig niet (voor bepaalde beleidsterreinen) verplicht gesteld. Die verplichting vond men soms in bijzondere wetten, zoals artikel 6a (oud) WRO. In een modelverordening van de VNG werd de verplichting nog uitgebreid tot de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan en beleidsvoornemens betreffende de welzijnsvoorzieningen.⁶⁷

Inspraak werd gezien als het “proces, waarbij individuele burgers of groepen uit de bevolking hun mening kenbaar maken omtrent voorgenomen of voorgesteld beleid, langs de weg van door de overheid geregelde procedures.” Inspraak hield volgens de regering geen recht tot meebeslissen in, want de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bleef berusten bij de vertegenwoordigende organen. Inspraak was dus geen vervanging van de representatieve democratie, maar versterkte haar.⁶⁸

In de bestemmingsplanprocedure was inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan via het gewijzigde artikel 6a WRO, dat naar de inspraak van artikel 150 Gemeentewet verwees, ook in deze periode nog steeds verplicht. In de literatuur verschenen al gauw pleidooien om te waken voor een herhaling van zetten.⁶⁹ De dubbele inspraak in het ruimtelijk bestuursrecht week ook af van het milieurecht, waar slechts eenmaal inspraak op een ontwerpvergunning werd gegeven.

2.3 De voorbereidingsprocedures in de Awb

2.3.1 Twee procedures

De geschetste ontwikkelingen in het milieurecht en het ruimtelijke-ordeningsrecht kwamen op 1 januari 1994 samen, toen de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking trad.⁷⁰ Ondanks het streven naar uniformering waren in de Awb verschillende procedures voor de voorbereiding van besluiten opgenomen. De “uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures” weken inhoudelijk niet af van de procedures uit de Wm en werden voortaan via de Wm van toepassing verklaard.⁷¹ Zij stonden in de Awb naast de minder gedetailleerde en beknopte “openbare voorbereidingsprocedure” van afdeling 3.4. Daar was inspraak mogelijk op de aanvraag of het ontwerpbesluit, en zij stond in

66 Stb. 1992, 96, i.w.tr. Stb. 1993, 610.

67 H. Koning, *Directe democratie in Nederland. Een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde*, Den Haag: Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij 1995, p. 201 e.v.

68 *Kamerstukken II* 1986/86, 19 403, nr. 3, p. 34, nr. 10, 57-58.

69 Bijv. H.P.J.A.M. Hennekens, ‘Een ingrijpende herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is dringend nodig’, *De Gemeentestem* 1996(7025), afl. 1.

70 Stb. 1992, 315, i.w.tr. Stb. 1993, 693.

71 Art. 8.6 (oud) Wm, versie 1 januari 1994.

beginsel slechts open voor belanghebbenden, maar bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kon dat worden verruimd.⁷² Deze procedure werd bijvoorbeeld in de WRO van toepassing verklaard op de voorbereiding van een bestemmingsplan, met de verbijzondering dat de terinzagelegging van het *ontwerp* van het bestemmingsplan werd voorgeschreven.⁷³ Dat kwam dus overeen met wat al eerder in de WRO was geregeld. Continuïteit in procedures was dus verzekerd. Daarbij kon wel de vraag rijzen waarom voor het milieurecht aparte uitgebreide voorbereidingsprocedures werden gehandhaafd.⁷⁴ Het was natuurlijk gewoon een compromis tussen de ministeries.⁷⁵

In de wetsgeschiedenis kwamen dit keer fundamentele vragen naar bijvoorbeeld de noodzaak van inspraak en de rol ervan in relatie tot de representatieve democratie of de kwaliteit van de besluitvorming nauwelijks aan bod.⁷⁶ Tekenend is dat als zodanig de woorden “inspraak” en “inspraakprocedures” in de Kamerstukken vooral werden gebruikt in verband met de discussie over de vraag of de procedure van bezwaar tegen een met een inspraakprocedure voorbereid besluit niet te veel van het goede was.⁷⁷ Expliciet gaf de regering aan dat de bedoeling van de Awb niet was meer inspraak te geven, maar slechts facultatieve inspraakprocedures te bieden, die de bijzondere wetgever en bestuursorganen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen van toepassing konden verklaren.⁷⁸ Een definitie van inspraak ontbrak thans in de parlementaire stukken, maar de regering leek te beseffen dat de voorgestelde procedure niet per se inspraak in de betekenis van meedenken en meepraten inhield.⁷⁹ De regering gaf thans toe dat wanneer een ontwerpbesluit ter inzage lag (en niet enkel de vergunningaanvraag), de procedure “bepaalde trekken van een bezwaarprocedure vooraf [kon] krijgen”.⁸⁰ De procedure was vooral bedoeld voor gevallen waarin het praktisch en theoretisch ondoenlijk was alle mogelijke belanghebbenden aan te schrijven en te berichten dat zij hun zienswijzen naar voren zouden kunnen brengen.⁸¹ Kortom, de procedure leek toch vooral bedoeld voor - in de hierboven aangehaalde woorden van de RARO - het “scheppen van waarborgen voor een juiste individuele belangenbescherming”.⁸²

Niettemin kon het volgens de regering “doelmatig” zijn *een ieder*, dus niet slechts belanghebbenden, in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze in te dienen.⁸³ Waarom dat

72 Art. 3:10 tot en met 3:13 Awb, versie 1 januari 1994.

73 Art. 23 lid 2 WRO (oud).

74 R. Uylenburg, ‘De gevolgen van de Algemene wet bestuursrecht voor de rechtsbescherming in het milieurecht’, Milieu en recht 1993, afl. 4, p. 210 e.v.

75 B.J. Schueler (e.a.), *Besluiten over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen*, Deventer: Tjeenk Wilink 1996, p. 8-9 (Schueler e.a. 1996).

76 Zie voor afd. 3.4 (oud) Awb *Kamerstukken* 21221 en voor afd. 3.5 (oud) Awb *Kamerstukken* 22601.

77 Althans in *Kamerstukken II* 21221, nl. nr. 4, p. 48, nr. 5, p. 92, nr. 8, p. 13, en nr. 15.

78 *Kamerstukken II* 21221, nr. 6, p. 2.

79 *Kamerstukken II* 1990/91, 21221, nr. 5, p. 62.

80 De procedure die aanvankelijk als enige werd voorgesteld en uiteindelijk in afd. 3.4 (oud) Awb geregeld zou worden; later werden daaraan dus uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures toegevoegd; zie noot 79.

81 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 75.

82 Zie § 2.2.2. Zie ook R.L. Vucsan, ‘Over de inwisselbaarheid van inspraak en rechtsbescherming’, in: C. Lambers, D.A. Lubach & M. Scheltema, *Versnelling juridische procedures grote projecten*, Den Haag: SDU Uitgeverij Plantijnstraat/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1994, p. 79-85.

83 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 75.

doelmatig was, legde de regering niet uit, maar wellicht was de procedure in haar ogen toch ook bedoeld voor inspraak in bredere zin.

Duidelijk was in ieder geval dat voorbereidingsprocedures ook geplaatst moesten worden in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb. Zowel de procedure van afdeling 3.4 als de procedures van afdeling 3.5 Awb werden door de regering in verband gebracht met het zorgvuldigheidsbeginsel.⁸⁴

Doel van de afdelingen 3.4 en 3.5 (oud) Awb was, gelijk de rest van de Awb, daarnaast uniformering. Het was niet de bedoeling de regeling in een bijzondere wet verder aan te vullen. De procedures hadden het karakter van een facultatieve standaardregeling, die bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan konden worden voorgeschreven.⁸⁵

2.3.2 Eerste evaluatie van de Awb

In 1996 verscheen van de hand van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht het verslag met de eerste evaluatie van de Awb. Zij besteedde daarin onder meer aandacht aan de hoorplichten en de voorbereidingsprocedures en baseerde zich mede op onderzoek dat in het kader van de evaluatie was verricht. Daarin was bijvoorbeeld gewezen op de dominante positie van het in de Awb niet geregelde vooroverleg, die ervoor zorgde dat van het horen in de primaire fase nauwelijks zeefwerking uitging.⁸⁶ De Commissie beval uiteindelijk geen wettelijke regeling van het vooroverleg aan, omdat dat tot onnodige formalisering zou leiden en er in de praktijk toch behoefte zou blijven bestaan aan informeel contact.⁸⁷

De Commissie maakte ook melding van de problemen waar de provincies aandacht voor hadden gevraagd. De ene keer was afdeling 3.4 van toepassing, de andere keer een van de procedures van afdeling 3.5. Dit gaf complicaties in situaties waarin in het kader van dezelfde activiteit verschillende besluiten moesten worden genomen waarop verschillende procedures van toepassing waren. Na toepassing van afdeling 3.5 hoefde bijvoorbeeld geen bezwaarschriftprocedure te worden gevoerd, maar na toepassing van afdeling 3.4 wel.⁸⁸ De Commissie meende al met al dat deze problemen vooral voortkwamen uit keuzen die in de bijzondere wetten waren gemaakt en minder uit de Awb zelf. Volgens haar was er nog onvoldoende ervaring ongedaan om de procedures te integreren.⁸⁹ De Commissie beval wel onderzoek aan naar het achterwege laten van de procedure van bezwaar, bijvoorbeeld in gevallen waarin het besluit met toepassing van afdeling 3.4 (oud) Awb was voorbereid.⁹⁰

84 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 62, *Kamerstukken II* 1991/92, 22601, nr. 3, p. 3, nr. 6, p. 6.

85 Art. 3:10 en 3:14 Awb, versie 1 januari 1994. *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 75-76, *Kamerstukken II* 1991/92, 22601, nr. 3, p. 2.

86 Schueler e.a. 1996, p. 102.

87 Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers 1996 (CEAwb 1996), p. 37. Zie voor het deelonderzoek Schueler e.a. 1996 (zie hierboven bij voetnoot 75), p. 102-103.

88 Art. 7:1, lid 1, onder d, Awb (versie 1 januari 1994).

89 CEAwb 1996, p. 40.

90 CEAwb 1996, p. 51-55.

De Commissie maakte in haar verslag tot slot nog melding van klachten van bestuurders over de in hun ogen te sterke toeneming van inspraak en rechtsbescherming, zoals deze bijvoorbeeld door toenmalig Commissaris van de Koningin van Noord-Holland Van Kemenade in het Parool waren geuit. De Commissie zag weliswaar een al decennia voortdurende trend van meer wetgeving, maar oordeelde dat de juridisering niet aan de Awb was toe te schrijven.⁹¹ Van Kemenade liet het er niet bij zitten. Een jaar na de evaluatie verscheen onder zijn voorzitterschap het roemruchte rapport *Bestuur in geding* van de Werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, waarin zich onder meer een handvol provinciale en gemeentelijke bestuurders hadden verenigd.⁹² Het rapport sloeg in als een bom.⁹³

2.3.3 Bestuur in geding

In *Bestuur in geding* werd onder meer de (negatief beantwoorde) vraag gesteld of het bestuur als gevolg juridisering nog wel datgene kon doen waartoe zij democratisch genoemd was.⁹⁴ De Werkgroep bepleitte onder meer afschaffing van de getrapte actio popularis en het achterwege laten van de bezwaarprocedure na toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure, zoals reeds was geregeld voor de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures.⁹⁵ De Werkgroep bepleitte overigens niet dat de inspraak enkel voor belanghebbenden moest openstaan. “Overleg met en inbreng van anderen dan belanghebbenden was volgens de werkgroep geen zaak van rechts- en belangenbescherming, maar van democratische besluitvorming, van inspraak,” aldus de Werkgroep.⁹⁶

De gedachte van afschaffing van de actio popularis in de contentieuze fase, dus van een beroepsrecht voor een ieder, vond weerklank in het kabinetsstandpunt *Juridisering in het openbaar bestuur* van eind 1998 - Bram Peper, nu minister van BZK, had ook deel uitgemaakt van de Werkgroep. Het beroepsrecht van belangenorganisaties wilde het kabinet niet afschaffen omdat zij een belangrijke rol hadden waar het ging om belangen die een ieder aangaan, zoals natuur en milieu. Het belangrijke voordeel van dat beroepsrecht was bovendien dat procedures konden worden gebundeld.⁹⁷ Het gemis van een actio popularis zou in de redenering van het kabinet dus worden opgevangen door het beroepsrecht van belangenorganisaties. Een decennium later, in 2008, zou hun echter, na de afschaffing van de actio popularis in 2005, door de Raad van State de toegang tot de rechter deels ontzegd worden, juist met de redenering dat een al te ruim beroepsrecht van belangenorganisaties - o, ironie van de geschiedenis - neer zou komen op een actio popularis.⁹⁸ Onderzoek in opdracht van de regering wees in 1999 overigens uit dat van

91 CEAwb 1996, p. 33.

92 J.A. van Kemenade, *Bestuur in geding. Rapport van de Werkgroep inzake Terugdringing van de Juridisering van het Openbaar Bestuur*, Haarlem: Provinciehuis Noord-Holland 1997 (Van Kemenade 1997).

93 Vgl. B.J. Schueler, ‘Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak’, in: B.J. Schueler, B.J. van Ertekoven & J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht (Vereniging voor Bouwrecht nr. 37)*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009, § 3.1.2.

94 Van Kemenade 1997 p. 9.

95 Van Kemenade 1997, p. 50. Art. 7:1, lid 1, onder d, Awb (versie 1 januari 1994).

96 Van Kemenade 1997, p. 59.

97 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 360, nr. 1, p. 29-30.

98 O.a. ABRS 1 oktober 2008, AB 2008/348, m.nt. Michiels, TBR 2008/191, m.nt. Nijmeijer, BR 2009/8 m.nt. Broek. Zie ook L.J.A. Damen “Beroepsklagers” verjaagd uit de heilige tempel van het

de afschaffing niet veel voordeel viel te verwachten, omdat maar weinig burgers zonder enig belang procedeerden.⁹⁹

2.3.4 De Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb

In 2000 werd het ontwerp van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Wet UOV Awb) ingediend. Het wetsontwerp borduurde voort op *Juridisering in het openbaar bestuur*. Dejuridisering stond voorop.¹⁰⁰

Het wetsvoorstel voorzag meer in het bijzonder in de invoering in afdeling 3.4 Awb van één uniforme voorbereidingsprocedure (UOV), ter vervanging van de tot dan toe bestaande voorbereidingsprocedures. Na het doorlopen van de UOV zou bovendien de bezwaarprocedure overgeslagen worden. De UOV zou ook de procedure worden voor inspraak op de voet van de artikelen 150 Gemeentewet en 147 Provinciewet, tenzij in de lokale inspraakverordening anders was bepaald.

In de UOV vormde het ontwerpbesluit voorwerp van inspraak; daarover konden “zienswijzen” worden ingediend. De regering onderkende wel het voordeel van inspraak op een aanvraag, namelijk dat met de ingediende zienswijzen dan in een vroegtijdig stadium rekening kon worden gehouden. Alles afwegende gaf de regering de voorkeur aan inspraak op een ontwerpbesluit, ook al omdat de UOV in de plaats trad van de bezwaarschriftprocedure. Ook daarin zou een concreet besluit kunnen worden aangevochten.¹⁰¹

De UOV onderscheidde zich overigens volgens de regering van de bezwaarschriftprocedure. De laatste had een tweeledig karakter van enerzijds verlengde besluitvorming en anderzijds rechtsbescherming. In de UOV was er geen sprake van een genomen besluit, maar van een ontwerpbesluit. De UOV maakte volgens de regering volledig deel uit van het besluitvormingsproces en droeg geen rechterlijke elementen in zich, aldus de regering. Dat zou ook blijken uit de plaatsing van de UOV in hoofdstuk 3 van de Awb, het niet-contentieuze gedeelte van die wet. Aan de zienswijzeprocedure konden dus minder strenge eisen worden gesteld dan aan de bezwaarprocedure. Het lag bijvoorbeeld niet in de rede om in de beroepsfase bij de rechter van de belanghebbende te verlangen dat deze uitsluitend gronden zou aanvoeren die ook reeds eerder als zienswijze in de voorbereidingsprocedure naar voren waren gebracht. In de UOV hoefde de burger zich dus ook minder snel van deskundige rechtsbijstand te voorzien en voor de vergoeding van kosten in de UOV hoefde dus ook geen wettelijke regeling te komen.¹⁰² Met het door de Raad van State ontraden begrip “zienswijzen” wilde de regering tot uitdrukking brengen dat de UOV wel degelijk inspraakelementen in zich had. Het was volgens de regering zeer wel denkbaar dat naar aanleiding van een ontwerpbesluit door

bestuursrecht aan het Lange Voorhout? Statutair doel stichting Openbare Ruimte te veelomvattend; feitelijke werkzaamheden niet louter procederen; aanscherping criteria gevolg van afschaffing *actio popularis?*, *Ars Aequi* 2009, afl. 1, p. 51 e.v.

99 A.J.J. De Gier (e.a.), *De actio popularis in het ruimtelijke ordenings- en het milieurecht*, Den Haag: Ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie 1999. *Kamerstukken II* 1997/98, 26024, nr. 10, p. 77.

100 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 1-2.

101 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 14.

102 *Kamerstukken I* 2000/01, 27023, nr. 177b, p. 5.

betrokkenen ideeën konden worden aangedragen voor een beter besluit, zonder dat deze ideeën direct hun grondslag vonden in overwegende bezwaren tegen het ontwerpbesluit.¹⁰³ Ook met de Wet UOV Awb bleef het inspraakrecht als hoofdregel beperkt tot belanghebbenden.¹⁰⁴

De invoering van de Wet UOV Awb ging gepaard met een omvangrijke, afzonderlijke invoeringswet, te weten de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Aanpassingswet UOV Awb).¹⁰⁵ De gedachte was dat de UOV een niet gedetailleerde procedure moest inhouden, waarvan in bijzondere wetten niet meer zou kunnen worden afgeweken.¹⁰⁶ Er zouden naast de Awb 64 wetten gewijzigd worden, variërend van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, via de Mijnbouwwet, de Tracéwet, de Wet ambulancevervoer en de Zaaizaad- en Plantgoedwet tot de Ziekenfondswet.¹⁰⁷

Ook de WRO werd aangepast. Op de voorbereiding van het bestemmingsplan werd de UOV van toepassing. De verplichting van inspraak op een *voorontwerp* van een bestemmingsplan, eerder nog geregeld in artikel 6a WRO, werd afgeschaft. De UOV zou reeds een inspraakarakter hebben en het landelijk verplicht stellen van twee procedureel identieke inspraakrondes vond de regering vanuit een oogpunt van deregulering niet wenselijk.¹⁰⁸

Het inspreekrecht bleef hier in afwijking van de hoofdregel van de Awb openstaan voor een ieder, maar recht van beroep zouden voortaan enkel belanghebbenden hebben. Dezelfde wijziging werd ook voor de rest van het omgevingsrecht doorgevoerd. Afschaffing van de actio popularis in de beroepsfase achtte de regering niet strijdig met het Verdrag van Aarhus.¹⁰⁹ Dat verdrag zou voor Nederland in werking treden op 29 maart 2005.¹¹⁰ Des te opvallender is het daarom dat het Verdrag in de wetsgeschiedenis van de Wet UOV Awb in het geheel niet voorkwam en in die van de Aanpassingswet UOV Awb slechts kort, bij de behandeling van het afschaffen van de actio popularis. Voor het overige werd volstaan met te verwijzen naar het op dat moment ook aanhangige voorstel van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus.¹¹¹

Blijkens de parlementaire stukken van laatstgenoemde wet meende de regering dat de in het Verdrag van Aarhus geregelde tweede pijler (inspraak) en de derde pijler (toegang tot de rechter) in Nederland al grotendeels geïmplementeerd waren. Wel moest volgens de regering nog worden voorzien in inspraak van het publiek in het kader van de totstandkoming van enkele plannen en programma's in enkele sectorale wetten als de

103 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27023, nr. B, p. 1-3.

104 Art. 3:15, lid 1, Awb (versie 1 juli 2015).

105 *Kamerstukken* 29421, Stb. 2005, 282.

106 *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, nr. 3, p. 2, *Kamerstukken II* 1999/2000, 27023, nr. 3, p. 1-2.

107 *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, nr. 3, p. 10-11.

108 *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, nr. 3, p. 28, en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 79.

109 *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, nr. 3, p. 3-8. Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Trb. 1998, 289, Nederlandse vertaling in Trb. 2001, 73 (Verdrag van Aarhus).

110 Stb. 2004, 745.

111 *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, nr. 3, p. 85. Zie voor de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Stb. 2004, 519, i.w.tr. op 14 februari 2005, Stb. 2005, 66, en *Kamerstukken* 28835.

Natuurbeschermingswet 1998.¹¹² Dat gebeurde door op die plannen de nieuwe afdeling 3.4 Awb van de Wet UOV Awb van toepassing te verklaren.

Met de Aanpassingswet UOV Awb werd in de Awb expliciet geregeld dat geen beroep bij de administratieve rechter kon worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kon worden verweten dat hij geen zienswijzen in het kader van de UOV naar voren had gebracht.¹¹³ Dit borduurde blijkens de wetsgeschiedenis voort op wat al in de Wm was geregeld.¹¹⁴ Hoewel dat niet letterlijk in de wet stond, zou de Raad van State in die wetsgeschiedenis al spoedig lezen dat belanghebbenden voor beroepsrecht niet alleen moest hebben meegedaan met de inspraak, maar dat zij in beroep ook enkel gronden konden aanvoeren tegen besluitonderdelen die zij al in de inspraak aan de orde hadden gesteld.¹¹⁵ Tussen de fasen van inspraak en beroep ontstond met andere woorden een zogeheten onderdelenfuiik.¹¹⁶ In ieder geval voor belanghebbenden kwam aldus vooral de functie van UOV als vorm van individuele rechtsbescherming naar voren, althans minder die van inspraak in bredere zin, van (vrijblijvend) meedenken over de beleidsvorming.

De Wet UOV Awb en de Aanpassingswet UOV Awb traden in werking op 1 juli 2005.¹¹⁷

3 Ontwikkelingen na inwerkingtreding Wet UOV Awb

3.1 Commissie Elverding

Ook na de inwerkingtreding van de Wet UOV Awb is het denken niet stil blijven staan. In 2008 bracht de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, oftewel, naar haar voorzitter, de Commissie Elverding, haar rapport “Sneller en beter” uit.¹¹⁸ De instelling van de commissie was het gevolg van Kamermoties die de strekking hadden dat de procedures voor (grootschalige) infrastructuurprojecten versneld moesten worden.¹¹⁹ Het rapport zag vooral op de Tracéwet.

De commissie maakte voor wat betreft de oorzaken van de trage besluitvorming een onderscheid tussen vertragende factoren die te maken hadden met de voorbereiding van projecten en de bestuurscultuur (zoals bestuurlijke drukte en gebrekkige ambtelijke voorbereiding), vertragende factoren in het besluitvormingsproces (het ontbreken van een goed afgebakende, integrale en brede verkenning, afgesloten met een politiek

112 *Kamerstukken II* 2002/03, 28835, nr. 3, p. 5.

113 Art. 6:13 Awb (versie 1 juli 2015).

114 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, nr. 3, p. 5.

115 ABRvS 1 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1265, AB 2007/95, m.nt. Van den Broek & Marseille.

116 Zie ook K.J. de Graaf & J.H. Jans, ‘De toepassing van artikel 6:13 Awb in het milieurecht. Van bedenkingen en beroepsgronden naar zienswijzen en besluitonderdelen’, *Milieu en recht* 2008, afl. 4, p. 216 e.v.

117 Stb. 2002, 54, en Stb. 2005, 282, i.w.tr. Stb. 2005, 320.

118 Instellingsbesluit zie Stcrt. 2007, 216, p. 21.

119 *Kamerstukken II* 2006/07, 30800, nr. 22 (motie Rutte/Verhagen), *Kamerstukken II* 2006/07, 30800A, nr. 38 (motie Hofstra e.a.).

gedragen besluit) en vertragende factoren in de juridische sfeer (zoals vernietigingen wegens gebreken in onderliggende onderzoeksrapporten).¹²⁰ De Commissie Elverding weet trage besluitvorming dus niet enkel aan juridische factoren.

Voor een uitgebreide bespreking van de verschillende aangedragen oplossingen is hier geen plaats. Hier is het vermelden waard dat de Commissie Elverding een zogeheten verkenningfase bepleitte, met eerdere en ruimere participatie van betrokkenen (decentrale overheden, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) dan tot dan toe gebruikelijk was en dus voordat de rijksoverheid een voorkeur had. De verkenningfase zou moeten beginnen met een startbesluit, dat een eerste globale gebiedsafbakening en een probleemdefinitie omvatte. Het startbesluit moest in de visie van de Commissie duidelijkheid geven over de vraag of een structuurvisie nodig was dan wel dat er sprake was van een zogeheten “vormvrije verkenning” en bijvoorbeeld ook over de reservering van de personele capaciteit en dergelijke. De precieze invulling van de participatie van betrokkenen zou moeten worden bepaald in het startbesluit. De verkenningfase moest afgesloten worden met een politiek gedragen voorkeursbesluit.¹²¹

Daarna volgde in de voorstellen van de Commissie Elverding een planuitwerkingsfase, die uitmondde in een tracébesluit. Een belangrijk doel van de planuitwerkingsfase was aannemelijk te maken dat de effecten van het voorkeursalternatief binnen de grenzen van wet- en regelgeving bleven. In de planuitwerkingsfase zou er één keer formeel inspraak over het ontwerp-tracébesluit zijn. Tegen het tracébesluit stond beroep open voor natuurlijke en rechtspersonen die direct in hun belang werden geraakt. Lagere overheden zouden geen beroepsrecht meer hebben, tenzij hun burgerlijke rechten in het geding zouden zijn, bijvoorbeeld als eigenaar van gronden.¹²²

De “sneller-en-beteraanpak” zou per 1 januari 2012 in de Tracéwet verankerd worden. De invloed van de Commissie Elverding zou echter verder reiken: de uitsluiting van het beroepsrecht van decentrale overheden landde in de Crisis- en herstelwet.¹²³ Ook in de wetsgeschiedenis bij de Omgevingswet zou veelvuldig naar deze aanpak worden verwezen, zoals hierna zal blijken.

3.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt per 1 oktober 2010 de procedures voor vergunningverlening op alle drie de bestuursniveaus van Rijk, provincie en gemeente,¹²⁴ ook als een vergunningvereiste op decentraal niveau wordt gesteld.¹²⁵ In de Wabo zijn verschillende voorheen bestaande vergunningen geïntegreerd tot één omgevingsvergunning. Zowel landelijk geregelde vergunningen als decentrale vergun-

120 P. Elverding (e.a.), *Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*, s.n.: Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten 2008 (Elverding e.a. 2008), p. 8-10.

121 Elverding e.a. 2008, p. 13-16.

122 Elverding e.a. 2008, p. 16-18.

123 Voor de wijziging van de Tracéwet zie *Kamerstukken* 32377, Stb. 2011, 595, i.w.tr. Stb. 2011, 649. Voor de Crisis- en herstelwet in relatie tot de Commissie Elverding zie *Kamerstukken* 2009/10, 32127, nr. 3, p. 44.

124 En soms ook van het waterschap; vgl. art. 2.2, lid 2, Wabo.

125 Zie Stb. 2010, 231.

ningstelsels zijn in de omgevingsvergunning geïntegreerd. Hoofdgedachte van de Wabo is dat een project, ook als het uit meer activiteiten bestaat, bijvoorbeeld het bouwen van een bouwwerk (de activiteit “bouwen”) en het oprichten en in werking hebben van een inrichting (de activiteit “milieu”), in één omgevingsvergunning wordt vergund en dat daarvoor één bestuursorgaan bevoegd is.¹²⁶

De Wabo kent twee voorbereidingsprocedures, de reguliere en de uitgebreide. Bij de reguliere voorbereidingsprocedure geldt het normale model van de Awb, waarbij het bestuursorgaan weliswaar voorafgaand aan het nemen van het besluit aan de verplichtingen van titel 4.1 Awb moet voldoen, maar waarbij het niet eerst een ontwerpbesluit ter inzage hoeft te leggen. Tegen het besluit staat vervolgens volgens de hoofdregel van de Awb bezwaar (bij het bestuursorgaan zelf) open en dus niet aanstonds beroep op de bestuursrechter.¹²⁷ De reguliere voorbereidingsprocedure is de hoofdregel.¹²⁸

De uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo behelst toepassing van de UOV, maar met enkele aanvullingen, een soort UOV+ derhalve.¹²⁹ Zij is bijvoorbeeld van toepassing als een aanvraag om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op de activiteit “milieu”.¹³⁰ Hoofdregel is dat de binnen een project onlosmakelijk samenhangende activiteiten in één keer worden aangevraagd en vergund.¹³¹ Dat kan tot gevolg hebben dat een activiteit waarvoor de wet op zich de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet voorschrijft, zoals “bouwen”, toch met die procedure moet worden vergund vanwege een samenhangende activiteit die wel met die procedure moet worden voorbereid, zoals “milieu”.¹³² De gehele omgevingsvergunning, en niet slechts onderdelen daarvan, doorlopen dus de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Zienwijzen kunnen zich dus bijvoorbeeld ook richten tegen het onderdeel van het ontwerp van de omgevingsvergunning dat gaat over de activiteit “bouwen”.

Welke procedure van toepassing is, volgt uit de wet. Een bestuursorgaan kan dus onder de Wabo, anders dan onder artikel 3:10, lid 1, Awb niet zelf besluiten tot toepassing van de (aangeklede) UOV.¹³³

De uitgebreide voorbereidingsprocedure is volgens de wetsgeschiedenis bedoeld voor complexe projecten, waarbij sprake is van een (verdergaande) beoordelingsvrijheid en grotere maatschappelijke risico's en waarbij belangen van derden in belangrijke mate in het geding kunnen zijn.¹³⁴ Elders in de wetsgeschiedenis heet het dat de procedure van toepassing wordt verklaard voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving of waarbij de belangen van een groot aantal derden betrokken zijn.¹³⁵

126 Art. 2.4 Wabo.

127 Zie art. 7:1 Awb. In de gevallen, genoemd in art. 7:1a Awb (prorogatie), kan de bezwaarprocedure overgeslagen worden.

128 Art. 3.7, lid 1, Wabo.

129 Art. 3.10 en 3.11 Wabo.

130 Art. 3.10, lid 1, onder c, Wabo.

131 Art. 2.7, lid 1, Wabo.

132 Voor bouwen zie art. 2.1, lid 1, onder a, Wabo, dat niet wordt genoemd in art. 3.10, lid 1, Wabo.

133 Zie bijv. ABRvS 18 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:483, BR 2013/150, m.nt. Wertheim, ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1465, AB 2013/382, m.nt. Groothuijse.

134 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 30.

135 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 124.

Gelet op deze criteria kan men zich afvragen waarom voor bepaalde omgevingsvergunningen dan niet toch de uitgebreide voorbereidingsprocedure is voorgeschreven, zoals de omgevingsvergunning waarmee met de landelijke “krummelijst” wordt afgeweken van een bestemmingsplan.¹³⁶

Ondanks een amendement in de Tweede Kamer bleef uiteindelijk de inspraak openstaan voor een ieder.¹³⁷ De regering en uiteindelijk de wetgever volgden de Raad van State, die in 2009 in haar voorlichting meende dat uit het Verdrag van Aarhus en het daarin opgenomen begrip “publiek” een inspraakrecht voor een ieder volgde. Wat het beroepsrecht betrof, was het Nederlandse belanghebbendebegrip volgens de Raad van State enger dan het verdragsrechtelijke “betrokken publiek”. Om tot het “betrokken publiek” te kunnen worden gerekend, was het voldoende dat een lid van het publiek waarschijnlijk feitelijke gevolgen van het te nemen besluit ondervond. In de visie van de Raad van State was niet vereist dat het daarbij betrokken belang bescherming had gevonden in de van toepassing zijnde milieuregelgeving. Binnen de leden van het “betrokken publiek” konden worden onderscheiden de leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hadden dan wel zouden stellen dat inbreuk was gemaakt op een recht. Alleen leden van die deelverzameling hadden volgens de Raad van State toegang tot de rechter als bedoeld in artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.¹³⁸ Vele jaren later zou in het arrest *Varkens in Nood* van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) blijken dat dit onjuist was.¹³⁹

4 Varkens in Nood

Het zojuist genoemde arrest *Varkens in Nood* komt er - heel kort gezegd en deels omgezet naar de Nederlandse terminologie - op neer dat ook niet-belanghebbenden¹⁴⁰ die hebben meegedaan met de inspraak (volgens de Nederlandse UOV), voor zaken die onder de werkingssfeer van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vallen, beroepsrecht hebben. Niet-gouvernementele organisaties die deel uitmaken van het “betrokken publiek”, hoeven echter in weerwil van artikel 6:13 Awb niet meegedaan te hebben met de inspraak om beroepsrecht te hebben.¹⁴¹ Het arrest heeft bestuursrechtelijk Nederland in

136 Art. 2.1, lid 1, onder c, jo. art. 2.12, lid 1, onder a, onder 2, Wabo, jo. Besluit omgevingsrecht, Bijlage II. Zie verder R.S. Wertheim, ‘Functies van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in het licht van recente ontwikkelingen in de rechtspraak’, *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* 2019, afl. 4, p. 15-36 (Wertheim 2019).

137 *Kamerstukken II* 2007/08, 30844, nr. 16. Art. 3:12, lid 5, Wabo.

138 *Kamerstukken II* 2008/09, 31953, nr. 3, p. 56-57, en *Kamerstukken II* 2008/09, 30844, nr. 45, bijlage, te vinden op www.raadvanstate.nl/@60352/w08-09-0005/. Vgl. G.A. van der Veen & A. de Snoo, ‘Consultatieversie wetsvoorstel “Varkens in nood” - enkele varkens terug in het hok’, *Vastgoedrecht* 2022, afl. 3, p. 91-98 (Van der Veen & De Snoo 2022).

139 HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. Nijmeijer en Tolsma onder AB 2022/202, en R.S. Wertheim, ‘C-826/18, Stichting Varkens in Nood and others v College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Judgment of 14 January 2021) - Case Note’, *Review of European Administrative Law* 2021, afl. 3, p. 47-69 (Wertheim 2021).

140 Voor de vraag hoe de term “belanghebbende” zich verhoudt tot “publiek” en “betrokken publiek” in de zin van het Verdrag van Aarhus zie de voorlichting van de Raad van State en Van der Veen & De Snoo (voetnoot 138).

141 Hetzelfde geldt onder het Verdrag van Aarhus waarschijnlijk voor het “betrokken publiek” in algemene zin. Zie Nijmeijer en Tolsma (zie hierboven voetnoot 139), Wertheim 2021 (zie hierboven voetnoot

beroering gebracht en geleid tot een (ruimhartige) bijstelling van de rechtspraak van de Raad van State over het beroepsrecht: ook de niet-belanghebbende die een zienswijze over het ontwerpbesluit heeft ingediend, heeft in omgevingsrechtelijke zaken een beroepsrecht tegen het genomen besluit.¹⁴² In wezen is hiermee de getrapte *actio popularis* teruggekeerd.¹⁴³ Het meest opvallende element in *Varkens in Nood* is wellicht het oordeel van het HvJ EU dat uit het genoemde artikel 6 voor verdragsstaten niet de verplichting voortvloeit de inspraak voor iedereen open te stellen.¹⁴⁴ Uit het Verdrag van Aarhus leidt het HvJ EU af dat het betrokken publiek (niet-gouvernementele organisaties daaronder begrepen) het enige publiek is waarvoor inspraak in het besluitvormingsproces open moet staan.¹⁴⁵ Het bieden van een ruimer inspraakrecht op nationaal niveau is echter toegestaan, gelet op artikel 3, lid 5, Verdrag van Aarhus.¹⁴⁶

Intussen is een concept van een Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU *Varkens in Nood* (hierna ook: Conceptwetsvoorstel *Varkens in Nood*) verschenen.¹⁴⁷ Volgens dit concept zal afdeling 3.4 Awb ook van toepassing zijn indien het te nemen besluit gaat over activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.¹⁴⁸ Bovendien zal de inspraak dan openstaan voor anderen dan belanghebbenden.¹⁴⁹ Als gezegd is zo'n ruimer inspraakrecht volgens het HvJ EU toegestaan. In het concept van de memorie van toelichting (MvT) wordt de keus beargumenteerd met de in het kader van de Ow benadrukte betekenis van goede, brede participatie voor het draagvlak en de kwaliteit van overheidsbesluiten. Beperking van het inspraakrecht tot het "betrokken publiek" zou bovendien niet goed aansluiten bij het Nederlandse belanghebbendebegrip. Daarbij wordt verwezen naar de ook hierboven besproken voorlichting van de Raad van State uit 2009.¹⁵⁰

139), p. 61, en ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.4.

142 Zie o.a. ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953. Dat belanghebbenden (waaronder niet-gouvernementele organisaties) voor beroepsrecht niet meer meegedaan hoeven te hebben met de UOV, zie ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

143 H.D. Tolsma, 'The Rise and Fall and Rise Again of Access to Justice in the Netherlands', in: K.J. de Graaf e.a. (red.), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening. Liber amicorum Jan Jans*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2021, p. 243-250.

144 Zie Wertheim 2021 (zie hierboven voetnoot 139), p. 69.

145 Zie r.o. 39 e.v.

146 Zie r.o. 47.

147 Zie www.internetconsultatie.nl/awbvarkensinnood/b1.

148 Art. 3:10, lid 5, Awb (concept) en art. 16.62, leden 1 en 2, Ow (concept).

149 Art. 3:15, lid 5, Awb (concept).

150 Zie concept-MvT (te vinden via www.internetconsultatie.nl/awbvarkensinnood/b1), § 3.4 en 4.3. Daarbij kan men zich overigens de vraag stellen of die voorlichting nog actueel is, nu de Raad van State in het omgevingsrecht inmiddels een vrij ruim belanghebbendebegrip hanteert dat in de buurt komt van het "betrokken publiek" uit het Verdrag van Aarhus, althans van het "betrokken publiek" zoals de Raad van State dat in 2009 uitlegde. Het ondervinden van feitelijke gevolgen is (inmiddels) - kort gezegd - ook naar Nederlands recht voldoende om belanghebbende te zijn. Zie ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. Tolsma, en H.D. Tolsma, '44. Zorgcentrum Meerkerk. Belanghebbendebegrip', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 751-768. Niettemin, zelfs als de voorlichting van de Raad van State uit 2009 op dit punt achterhaald zou zijn, kan er misschien nog steeds een complicatie optreden, voor zover het Verdrag van Aarhus inderdaad onderscheid maakt tussen "betrokken publiek" en "betrokken publiek" dat op grond van artikel 9, lid 2, beroepsrecht heeft; ik laat dat hier verder rusten.

5 Omgevingswet

“Een overheid heeft drie zaken nodig: wapens, voedsel en vertrouwen. Vertrouwen is daarbij het laatste dat verloren mag gaan,” zo citeert de MvT bij de Ow Confucius. Volgens diezelfde toelichting kan de Ow “een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving.”¹⁵¹ Burgerparticipatie draagt niet alleen bij aan vertrouwen in de overheid, het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces bevordert ook dat die informatiezoekende burger vertrouwen heeft in de rechtvaardigheid van het besluit.¹⁵² Vroegtijdige participatie leidt voorts tot besluitvorming met groter draagvlak en tot aanzienlijke tijd- en geldwinst.¹⁵³ In de wetsgeschiedenis wordt ook benadrukt dat het primaat voor het inrichten van het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld waar het gaat om informele participatie, meer wordt gelegd bij het bevoegd gezag. Dat bepaalt zelf, vanuit het oogpunt van democratische legitimatie, de juiste wijze en het moment waarop burgers, bedrijven, organisaties en medeoverheden worden betrokken.¹⁵⁴

De wetsgeschiedenis verstaat onder een participatieve aanpak het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit, een definitie die overigens niet in de wet zelf staat.¹⁵⁵ De vroegtijdige participatie wordt in de Ow onderscheiden van de formele inspraak van afdeling 3.4 Awb.¹⁵⁶ Vroegtijdige participatie wordt expliciet geregeld bij de projectprocedure, die voortbordurt op de sneller-en-beteraanpak van de Commissie Elverding en de Tracéwet.¹⁵⁷ Daarbij moet het bevoegd gezag in de zogeheten verkenningsfase “een ieder” in de gelegenheid stellen mogelijke oplossingen voor mogelijk bestaande of toekomstige opgaven in de fysieke leefomgeving voor te dragen.¹⁵⁸ Het gezag mag *voor het overige*¹⁵⁹ zelf bepalen welke burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen het wil betrekken en hoe en wanneer zij worden betrokken.¹⁶⁰ Na de zogeheten voorkeursbeslissing zal doorgaans een ontwerpprojectbesluit volgen.¹⁶¹ Hiervoor geldt afde-

151 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 46.

152 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 47.

153 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 33.

154 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 217.

155 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 389.

156 Vgl. M. Boeve & F. Groothuijse, ‘Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet’, *Recht der Werkelijkheid*, 2019, afl. 2, p. 22-43, (Boeve & Groothuijse 2019) en H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, ‘Participatie en draagvlak bij besluitvorming over windparken op land. Een juridische analyse van participatie bij duurzame energieprojecten’, *Milieu en Recht* 2021, afl. 10, p. 830-837.

157 Vgl. H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet (Bestuursrecht in praktijk)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (Oldenziel & De Vos 2021), p. 133.

158 Art. 5.47, leden 1 en 3, Ow. Hier wordt uitgegaan van de geconsolideerde versie van 8 september 2022, te vinden op iplo.nl/regelgeving/omgevingswet.

159 Vgl. art. 5.47, lid 4, Ow: “onverminderd het derde lid”.

160 Zie verdere details art. 5.3 Ob, versie 16 september 2022, te vinden op iplo.nl/regelgeving/omgevingswet.

161 Art. 5.48 en 5.49 Ow.

ling 3.4 Awb, waarbij inspraak openstaat voor een ieder.¹⁶² In het projectbesluit moet - kort gezegd - aangegeven worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning.¹⁶³

Deze “motiveringsplicht vroegtijdige participatie” ziet men ook terug bij drie van de vijf andere kerninstrumenten van de Ow, de omgevingsvisie, het programma en de decentrale regelgeving (omgevingsplan, waterschapsverordening, provinciale omgevingsverordening).¹⁶⁴ Verschil met (de verkenningsfase van) het projectbesluit is dat het bevoegd gezag daarbij in ieder geval aan een ieder de gelegenheid moet bieden oplossingen aan te dragen. Voor de drie genoemde kerninstrumenten is met het Invoeringsbesluit Omgevingswet¹⁶⁵ nog een motiveringseis toegevoegd: er moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.¹⁶⁶ De Nota van Toelichting verwijst daarbij naar een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau.¹⁶⁷ Dit voorstel is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend en voorziet in verruiming van de inspraakverordeningen van de artikelen 150 Gemeentewet en 147 Provinciewet naar participatieverordeningen.¹⁶⁸ Daarin moet dan niet alleen de betrokkenheid van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk, respectievelijk provinciaal beleid geregeld moet worden, maar ook de uitvoering en evaluatie daarvan. Als die betrokkenheid wordt geregeld in de vorm van *inspraak*, zal zij in beginsel verleend moeten worden door toepassing van afdeling 3.4 Awb, maar de MvT noemt ook vormen als ontwerpateliers, discussiefora en enquêtes.¹⁶⁹ Dat is naar huidig recht ook al zo, zodat de verwijzing in de Nota van Toelichting naar het wetsvoorstel overbodig lijkt.

Het laatste nog niet genoemde kerninstrument is de omgevingsvergunning. Hier rust de met de andere instrumenten vergelijkbare “motiveringsplicht vroegtijdige participatie” niet op het bevoegd gezag maar op de aanvrager.¹⁷⁰ Door een amendement is voorts geregeld dat de gemeenteraad gevallen van activiteiten kan aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend. Gelet op de toelichting op dat amendement lijkt die verplichting op de initiatiefnemer te rusten.¹⁷¹

162 Art. 16.71, lid 1, 16.22 en 16.23, lid 1, Ow.

163 Art. 5.51 Ow.

164 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 8. De motiveringsplicht vindt men o.a. in art. 10.7, lid 1, (omgevingsvisie), 10.8, lid 1, (programma), 10.2, lid 2, (omgevingsplan), 10.3a (waterschapsverordening), 10.3b (omgevingsverordening), Ob. Voor het resterende kerninstrument, de algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, is een van het stramen van deze bepalingen afwijkende regeling voor publieksparticipatie te vinden in art. 23.4 Ow.

165 Stb. 2020, 400.

166 Art. 10.2, lid 2, (omgevingsplan), art. 10.3a (waterschapsverordening), art. 10.3b (omgevingsverordening), art. 10.7, lid 2, (omgevingsvisie), art. 10.8, lid 2 (programma) Ob.

167 Stb. 2020, 400, p. 1217.

168 *Kamerstukken II* 2022/23, 36210, nrs. 1-2.

169 Voorgestelde art. 147, lid 2, Provinciewet en 150, lid 2, Gemeentewet. *Kamerstukken II* 2022/23, 36210, nr. 3, p. 34.

170 Art. 16.55, lid 2, Ow jo. Art. 7.4 Omgevingsregeling (ontwerpversie 8 september 2022).

171 Art. 16.55, lid 7, Ow. *Kamerstukken II* 2018/19, 34986, nr. 10.

Naast de vroegtijdige participatie bestaat als gezegd ook onder de Ow de inspraak conform de UOV van afdeling 3.4 Awb. Deze procedure is bij grote projecten waarbij veel zienswijzen te zijn verwachten, efficiënter dan de reguliere procedure.¹⁷² Als motief voor de toepassing van de UOV wordt voorts genoemd onbekende belanghebbenden kennis te laten nemen van een ontwerpbesluit.¹⁷³ De zienswijzenprocedure levert relevante informatie op voor het bestuursorgaan om een goed besluit te kunnen nemen.¹⁷⁴ De UOV zal vaak het sluitstuk van brede participatie zijn; bij de UOV gaat het niet meer zozeer over het meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar om de inhoudelijke toetsing van een geformuleerd ontwerpbesluit. Op deze wijze wordt nog eens getoetst of er zaken of belangen over het hoofd zijn gezien en of belangen onevenredig worden geschaad.¹⁷⁵ Dit zou men dus vooral als vorm van preventieve rechtsbescherming kunnen zien.¹⁷⁶

Blijkens de wetsgeschiedenis is het de bedoeling de UOV minder vaak van toepassing te verklaren, en dan vooral op activiteiten waarvoor dat op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen nodig is. Diezelfde verplichtingen worden genoemd om de inspraak van de UOV in de Ow open te stellen voor een ieder.¹⁷⁷ In Ow is expliciet geregeld dat bij AMvB de UOV in ieder geval van toepassing moet worden verklaard als dat nodig is op grond van het Verdrag van Aarhus.¹⁷⁸ Als het Conceptwetsvoorstel Varkens in Nood en de Ow ooit beide in werking mochten treden, zal de UOV ook moeten worden toegepast voor omgevingsvergunningen voor activiteiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.¹⁷⁹ De Ow beoogt voorts zo min mogelijk te regelen in aanvulling op of in afwijking van de generieke regelgeving zoals de Awb.¹⁸⁰ Overigens zijn er nog steeds aanvullingen, zoals dus bij de openstelling van de inspraak voor een ieder en in enkele andere gevallen.¹⁸¹

De UOV moet bijvoorbeeld worden gevolgd bij verschillende soorten omgevingsvergunningen. Er is iets meer ruimte voor variatie dan onder de Wabo: het bevoegd gezag kan zelf besluiten de UOV te volgen voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Zij wordt ook gevolgd als de aanvrager dat wenst.¹⁸² De UOV is verder verplicht voor een variëteit aan rechtsfiguren, zoals de aanwijzing van zwemlocaties, de aanwijzing van een Natura 2000-gebied, de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, en besluiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.¹⁸³

172 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 184-185.*

173 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 194* (over rechthebbenden op een zaak bij een gedoogplichtbeschikking).

174 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 232.*

175 *Kamerstukken II 2014/15, nr. 23, p. 124.*

176 Zie voor dat begrip hierboven § 2.1.2 en L.J.A. Damen, *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur*, Deventer: Kluwer 1987, p. 720, onder verwijzing naar literatuur.

177 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 54 en 226, Kamerstukken II 2013/14, nr. 4, p. 47-49, Kamerstukken II 2014/15, nr. 23, p. 26.* Zie art. 16.23, lid 1, Ow.

178 Art. 16.65, lid 3, Ow.

179 Zie hierboven voetnoot 148.

180 *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 208.*

181 Bijv. art. 16.33g, lid 2, 16.33h, lid 3, en 16.33i, lid 2, 16.40, lid 3, 16.66, leden 3, 4 en 5, Ow.

182 Art. 16.65, leden 1 en 4, Ow en art. 10.24 Ob.

183 Art. 16.25, 16.25a, lid 1, 16.26, 16.27, lid 1, 16.30, lid 1, 16.50, lid 1, Ow.

6 Enkele beschouwingen over de geschiedenis van de UOV en de Ow

De UOV verenigt verschillende functies in zich. De geschiedenis van de UOV laat zien dat zij bedoeld is als uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb. Zij heeft bovendien trekken van preventieve rechtsbescherming. De UOV faciliteert echter ook inspraak in ruimere zin, waarbij beleidsbeïnvloeding, meedenken en versterking van de democratische legitimatie, in aanvulling op de representatieve democratie, vooropstaan, vooral als de inspraak wordt opengesteld voor een ieder.¹⁸⁴ Inspraak kan ook bijdragen aan de verwezenlijking van beleidsdoelen, zoals vermindering van milieuverontreiniging. Zulke meer ideële doelen lijken in de loop van de geschiedenis van de UOV op de achtergrond geraakt, terwijl de UOV toch ook wordt geaccepteerd om inspraak te bieden in de zin van het Verdrag van Aarhus¹⁸⁵ en dat verdrag nu juist met inspraak lijkt te willen bijdragen aan milieubescherming.¹⁸⁶ Er is ook een tendens naar uniformering en vereenvoudiging van de procedureregels te zien. Dat was zelfs een van de doelen van de Wet UOV Awb.

Onder de Ow zullen de geïdentificeerde functies van de UOV verspreid worden over verschillende instrumenten. De UOV lijkt vooral bedoeld voor het zorgvuldigheidsbeginsel en de preventieve rechtsbescherming, de inspraak in bredere zin moet plaatsvinden in het kader van wat de wet “vroegtijdige participatie” noemt. Niettemin wordt ook onder de Ow de UOV nog steeds gezien als het instrument om gelegenheid tot inspraak in de zin van het Verdrag van Aarhus te bieden. Dat wringt met de ook in de wetsgeschiedenis geuite opvatting dat de UOV slechts het sluitstuk van brede participatie is. Het Verdrag van Aarhus stipuleert immers vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.¹⁸⁷

In het kader van de vroegtijdige participatie belijdt de wetsgeschiedenis van de Ow het geloof in het leerstuk van de procedurele rechtvaardigheid: een goede procedure draagt bij aan de acceptatie van de uitkomst, althans dat is de veronderstelling.¹⁸⁸ In de wetsgeschiedenis wordt immers gesproken over het bevorderen van het vertrouwen van de burger in de rechtvaardigheid door middel van burgerparticipatie. Hierboven zijn ook democratische motieven voor participatie onder de Ow geïdentificeerd.

Bij dit alles zal onder de Ow de lijn van uniformering en vereenvoudiging worden doorgetrokken. Er zijn minder aanvullingen en uitzonderingen op de UOV en de inrichting van de (vroegtijdige) participatie (in brede zin) wordt op landelijk niveau zelfs ongeregeld gelaten. De iets uitgebreider geregelde sneller-en-betereaanpak voor het projectbe-

184 Vgl. Wertheim 2019 (zie hierboven voetnoot 136).

185 Zie bijv. ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702.

186 Wat men zou kunnen afleiden uit de considerans en art. 1 Verdrag van Aarhus.

187 Art. 6, lid 4, Verdrag van Aarhus.

188 Vgl. H.E. Bröring & A. Tollenaar, ‘Vechten tegen windmolens: falende inspraak’, in: A.T. Marseille, e.a. (red.), *Beoorlijk bestuursprocesrecht: Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 293-311 (Bröring & Tollenaar 2015). Het begrip procedurele rechtvaardigheid (*procedural justice*) is bekend van J. Thibaut, L. Walker, S. LaTour & P. Houlden, ‘Procedural Justice as Fairness’, *Stanford Law Review*, 1974, afl. 6, p. 1271-1289.

sluit is nog steeds summier en bovendien is het projectbesluit in veel gevallen een instrument dat het bevoegd gezag vrijwillig kan inzetten.¹⁸⁹ Bovendien getuigt de nadruk op draagvlak en tijd- en geldwinst van een meer instrumentele visie op inspraak.¹⁹⁰ Welke doelen daarmee worden nagestreefd, blijft onbenoemd, terwijl voorheen als motief voor inspraak bijvoorbeeld nog vermindering van milieuverontreiniging werd genoemd. De Ow laadt de verdenking op zich dat zij vooral de snelheid van de realisatie van projecten wil bevorderen, doordat zij de inhoud van (vroegtijdige) participatie grotendeels onge-regeld laat en de toepassing van de formele inspraakprocedure van afdeling 3.4 Awb ten opzichte van de huidige regelgeving beperkt. Zij vormt daarmee een uitdrukking van de wijd verspreide overtuiging dat vooral procedureregels die snelheid bepalen, terwijl problemen als de stikstofcrisis, hoge energieprijzen en hoge kosten van bouwmaterialen wellicht veel bepalender zijn.

Nu hoeft de vorm van (vroegtijdige) participatie uiteraard niet volledig op landelijk niveau en in formele of materiële wetgeving geregeld te worden. De vraag is ook of formele procedures bijdragen aan het ervaren van procedurele rechtvaardigheid,¹⁹¹ een doel dat de Ow lijkt na te streven. Wanneer men alles aan het decentrale niveau overlaat, bestaat echter het risico dat telkens opnieuw het wiel moet worden uitgevonden, niet-tegenstaande de voorlichting die het Informatiepunt Leefomgeving op internet geeft.¹⁹² De verschillende kerninstrumenten van de Ow hebben bovendien verschillende abstractieniveaus en variëren van algemeen verbindende voorschriften, zoals de provinciale omgevingsverordening, en instrumenten die de burger niet direct binden, zoals de omgevingsvisie,¹⁹³ tot beschikkingen (de omgevingsvergunning). Daarvoor kunnen verschillende vormen van participatie geschikt zijn. In de literatuur worden verschillende participatievormen en succesfactoren voor goede participatie beschreven en voorbeelden genoemd waar ondoordachte participatiemodellen tot onvrede en vermindering van draagvlak hebben geleid.¹⁹⁴ Voor pleidooien om op landelijk wetgevingsniveau meer te

189 Vgl. Boeve & Groothuijse 2019 (zie hierboven voetnoot 156), p. 34.

190 Zie voor het instrumentele perspectief van inspraak, onder verwijzing naar literatuur, Bröring & Tolenaar 2015.

191 Vgl. K. van den Bos & L. van der Velden, *Prettig contact met de overheid 4. Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag 2013.

192 Bijv. via iplo.nl/participatieomgevingswet/.

193 Vgl. Oldenziel & De Vos 2021 (zie hierboven voetnoot 157), p. 54 en 37.

194 Zie de volgende enigszins willekeurige literatuurverwijzingen, met weer vele verwijzingen naar andere literatuur: S.R. Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association* 2019, vol. 85, afl. 1, p. 24-34 (herdruk van *Journal of the American Institute of Planners* 1969, vol. 35, afl. 4, p. 216-224); K.S. Quick & J.M. Bryson, 'Public participation', in: C. Ansell & J. Torfing (red.), *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham, UK, Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing 2016, p. 158-169; H.E. Bröring, 'Splijtzwam-besluitvorming. Leren van "worst practices" rond een windpark', in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechts-wetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer-bundel)*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 245-264; H.W. Koers, & H.E. Bröring, 'Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: hoe zorgen we voor kwaliteit?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2017, p. 161-166; K.J. de Graaf & L. Squintani, 'Sustainable development, principles of environmental law and the energy sector', in: M.M. Roggenkamp, K.J. de Graaf & R. Fleming (red.), *Energy Law, Climate Change and the Environment*, Edward Elgar Publishing 2021, p. 41-51.

regelen, lijkt dus toch wat te zeggen.¹⁹⁵ Als de overheid de inspraak uit handen geeft, zoals onder de Ow bij de omgevingsvergunning, waarbij de “motiveringsplicht vroegtijdige participatie” niet op het bevoegd gezag maar op de initiatiefnemer rust, leidt dat ook niet altijd tot een groter draagvlak of meer vertrouwen in de overheid.¹⁹⁶

Nu de aanstaande Ow op het punt van inspraak in wezen weinig regelt, staat de omgevingsrechtelijke praktijk het komende decennium voor de opgave daaraan handen en voeten te geven. De mogelijke komst van de Ow heeft daaraan blijkens de vele stukken over participatie die de afgelopen tijd bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau verschenen zijn, al een impuls gegeven. Van belang is goed te definiëren welke doelen met inspraak worden nagestreefd. Staan daarbij bijvoorbeeld het bevorderen van democratische legitimatie en procedurele rechtvaardigheid voorop of het bereiken van beleidsdoelen als het oplossen van bijvoorbeeld de stikstofcrisis en de woningnood? En kunnen die doelen elkaar versterken of is het juist strijdig met de gedachte van vroegtijdige open verkenningen en participatie als de overheid meteen maatschappelijke doelen formuleert? Pas na afloop zal op basis van onderzoek geconcludeerd kunnen worden of de invulling van de inspraak heeft bijgedragen aan verwezenlijking van die doelen. Hopelijk zal het komende decennium eindelijk ook duidelijkheid geven over de inwerkingtreding van de Ow. Maar ook zonder die wet staat het denken over inspraak niet stil.

195 Zie bijv. Boeve & Groothuijse 2019 (zie hierboven voetnoot 156) en S. Akerboom & M. van Rijswijk, ‘Participeren moet je leren’, in: C.W. Backes e.a. (red.), *2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland (VMR 2020-1)*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 317-343. Vgl. S.W. Derksen & H.W. Dekker, ‘Participatie onder de Omgevingswet: niet nieuw, wel anders geregeld (Deel II)’, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2020/114.

196 Zie Bröring & Tollenaar 2015 (zie hierboven voetnoot 188), p. 307 e.v.