

Van poldercultuur tot vrije burger

Verslag Online Meet-up BBB: Participeren of Juridiseren
Casus regionale programmering werklocaties

Online Meet-up #3

Op 27 augustus was het alweer de derde Online Meet-up van Bindend Besturen in Brabant. Samen met een groep van ongeveer 40 mensen hebben we opnieuw kunnen spreken over het centrale thema 'Participeren of Juridiseren'. De regionale programmering van werklocaties vormde dit keer de casus. Via een discussie met drie panelleden en interactie met de deelnemers is deze interbestuurlijke casus verkend.

De overheid voegt leed toe

Na een welkomstwoord en introductie door gespreksleider Lorenzo Goudsmits, projectleider omgevingsvisie in Roosendaal en Brammer, werd de discussie op scherp gezet met een voorgedragen column door Paul Frissen. Hij is naast hoogleraar Bestuurskunde bij Tilburg University ook Decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In zijn column ging hij in op de vier centrale doelstellingen van de Omgevingswet. Doelstellingen waar niemand tegen kan zijn en dat is precies wat een bestuurskundige zenuwachtig maakt. De eerste doelstelling – 'integraliteit' – is volgens Paul vooral integraliteit vanuit één dominant gezichtspunt. Voor de doelstelling 'maatwerk' maakte hij een vergelijking met de modewereld, waarin maatwerk staat voor exclusiviteit en aan alle wensen van de klant voldoen. Dit terwijl maatwerk in overheidsland juist gezien wordt als mogelijkheid om kosten te besparen. 'Transparantie', als derde doelstelling, leverde ook kritiek op vanwege het vervagen van de nodige checks en balances die er nog zijn doordat verschillende overheden andere belangen hebben. De laatste doelstelling – 'sneller en beter' – ziet Paul als een verschuiving van de werkdruk, waardoor partijen lang moeten participeren binnen door de overheid gestelde voorwaarden. De overheid ziet de samenleving het liefst als een uitvoeringsorganisatie van overheidsbeleid. Terwijl de kern van burgerschap is, dat de burger zelf de keuze maakt of hij/zij wil juridiseren of participeren. De samenleving is dan ook vooral geen afspiegeling van de overheid.

Al tijdens zijn eerste jaar als student politicologie werd Paul Frissen verteld dat de belangrijkste functie van de overheid het toevoegen van leed is. Zij heeft dus als functie het nemen van nare beslissingen. Zij moet belangen afwegen die met elkaar conflicteren en keuzes maken, zo nodig met geweld. Hierdoor is het goed als de burger beducht is voor de overheid en dat er geen blind vertrouwen is. Dus het beklag van de overheid dat maatschappelijke verhoudingen juridiseren, is niet per se een negatieve ontwikkeling. Het streven naar minder juridisering is een instrumentele opvatting over de verhouding tussen burger en overheid.

INITIATIEF

Juridiseren of Participeren?

Omgaan met omgevingsconflicten
Casus: Regionale Programmering Werklocaties

Column

Paul Frissen

Hoogleraar Bestuurskunde bij Tilburg University en Decaan van de NSOB

&

Lorenzo Goudsmits

Projectleider Omgevingsvisie Roosendaal en Brammer

In gesprek met:

Jitske van Popering-Verkerk

Onderzoeker bij GovernEUR aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Jan Willem Stad

Programmaleider Werklocaties

Jonathan Verschuuren

Professor Internationaal en Europees Milieurecht bij Tilburg University

ONLINE
MEET-UP

#3

CONFLICT

JURIDISEREN



“Het zit in onze cultuur: vechten als we het ergens niet mee eens zijn en naar de rechter stappen om ons gelijk te halen.”

Jonathan Verschuuren, Professor
Internationaal en Europees Milieurecht

PARTICIPEREN

BBB
Bindend Besturen
in Brabant

BESLUITEN

De ambities van de Omgevingswet zijn te hoog gegrepen

De column van Paul werd afgesloten met de stelling: de ambities van de Omgevingswet zijn te hoog gegrepen. Met 18 tegen 6 waren de meeste deelnemers het eens met deze stemming. De eerste reactie vanuit het panel hierop kwam van Jitske van Popering-Verkerk, onderzoeker bij GovernEUR aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij was het eens met de stelling, waarbij ze een voorbeeld aanreikte van een mosselvisser die voor een nieuwe vergunning te maken heeft met zes bevoegde gezagen. Hiermee gaf zij ook aan dat er weldegelijk een issue is en meer behoefte is aan meer maatwerk en integraliteit. Deze grote woorden moeten wel omgezet worden in acties. Volgens panellid Jan Willem Stad, programmaleider werklocaties bij de Provincie Noord-Brabant, kun je ambities niet te hoog leggen. De vraag is wel of je ze kan realiseren. Als je geen ambities stelt, wat voor overheid word je dan? Hij vindt wel dat integraliteit grenzen heeft. Zo duurt een procedure voor het aanleggen van wegen weleens 30 jaar, daarbij zou het fijn zijn als de overheid sneller beslissingen zou kunnen maken. Maar de burger moet altijd de middelen hebben om de overheid ter verantwoording te roepen. De laatste reactie kwam van panellid Jonathan Verschuuren, Professor International en Europees Milieurecht aan Tilburg University. Hij zag bij onderzoek naar wetgeving die belemmert bij grote milieu-opdrachten dat er twee grote obstakels zijn die zorgen voor vertraging. Allereerst veel betrokken bestuursorganen; dit zou kunnen verbeteren met de Omgevingswet, al bestaat er in de huidige Awb al een dergelijke coördinatie-regeling die niet wordt toegepast. Het tweede obstakel is participatie, dus omwonenden. Omwonenden kunnen projecten die goed zijn voor de regio of duurzaamheid flink afremmen. Daarom is participatie vanaf de allereerste stap belangrijk. Hij vindt dan ook dat vroegtijdig inzetten op participatie helpt om juridisering te voorkomen, net als een positieve ja-mits-houding van alle betrokkenen.

Situationele integraliteit

De tweede stelling van deze middag was: inzetten op juridisering draagt meer bij aan de doelen van de Omgevingswet dan inzetten op participatie. Met deze stelling waren slechts 2 deelnemers het eens, tegenover 21 oneens. Stavros Zouridis, hoogleraar aan Tilburg University, was één van de mensen die het eens was met de stelling. Volgens hem is juridiseren de beste manier om waarden te beschermen die niet als vanzelf beschermd worden. Rechtsbescherming is daarom een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Daarnaast is het belangrijk om te bezien hoe integraliteit benaderd wordt. Dit wordt vaak vanuit bestuurlijk perspectief gedefinieerd en noemen we 'synoptische integraliteit'. De Omgevingswet biedt wel een kans om te komen tot situationele integraliteit. Daarmee kunnen bestuurders afstappen van wat zij claimen als hun integraliteit.



“Wat meer ‘checks and balances’, wat minder ambities en niet denken dat de samenleving een afspiegeling is van de overheid, dan krijgt u vanzelf veel participatie en minder juridisering.”

Paul Frissen, Decaan NSOB

ONLINE
MEET-UP

#3



Online Meet-up #3 Bindend Besturen in Brabant

BBB
Bindend Besturen
in Brabant

Casus regionale programmering werklocaties

Om het gesprek richting te geven werd een concrete casus uiteengezet. Feie Herkes, PhD student aan Tilburg University, schetste het verhaal van een kleine Brabantse gemeente die een groot braakliggend industrieterrein wil herbestemmen naar een bedrijventerrein. De term Silicon Valley Brabant valt al snel in de kranten. De herbestemming wordt toch doorgezet en in de achterkamers is al contact met bedrijven. De Provincie controleert het nieuwe bestemmingsplan en ziet dat de ontwikkeling niet in lijn is met regionale afspraken. Het nieuwe plan zal daarnaast niets opleveren voor de inwoners van de gemeente zelf. Omliggende gemeenten klagen dat het plan maar één gemeente dient terwijl de regio de lasten draagt. De gemeente zit nu in een spagaat tussen kiezen voor het juridische pad of zich inzetten voor een compromis. Dus kiest de gemeente voor vasthouden aan haar eigen plan, of willen ze samen met de rest beslissen?

Tegenspraak is hindermacht

De eerste reactie op de casus kwam van Jan Willem Stad. Hij ziet vanuit de Provincie graag dat er regionale afspraken worden gemaakt over de planning en programmering van werklocaties. Toch zou hij zelf de gemeente in deze casus adviseren om door te gaan met haar eigen plan, mits zij wel contact zoekt met andere partijen. Grootschalige bedrijven hebben immers uitstraling naar je buurgemeenten. Jonathan vindt dat er al verkeerd gestart is, de partijen hadden al veel eerder met elkaar moeten zitten. In een dergelijk complex traject moet je zo vroeg mogelijk aan tafel gaan zitten met elkaar en één iemand aanwijzen die een smeerfunctie krijgt. Dit moet iemand zijn die gevoelig is voor alle standpunten en partijen samen kan brengen en op de hoogte houden. Jitske sluit aan bij Jonathan en voegt toe dat alleen participeren ervoor zorgt dat relaties zich nog kunnen herstellen; juridiseren zou in deze casus de relaties alleen maar verslechteren.

De volgende stelling tijdens de Meet-up was: gemeenten kunnen onderling prima afstemming bereiken over programmering werklocaties. Hiermee waren 15 deelnemers het eens, tegenover 4 oneens. De eerste reactie op deze stelling kwam vanuit deelnemer Aad Scheffer, werkzaam bij de Provincie Noord-Brabant. Volgens hem zijn er nog genoeg gemeenten die elkaar kapot concurreren. Mede doordat wethouders rekenschap afleggen aan haar eigen gemeenteraad. Interbestuurlijke verevening van kosten en baten zou hiervoor een mogelijke oplossing zijn. Vervolgens werd de vraag gesteld door gespreksleider Lorenzo, of het niet raar is als overheden tegenover elkaar komen te staan in de rechtbank. Jonathan haakte hier op in met een vergelijking naar de situatie in Zuid-Afrika. Daar moeten overheden samenwerken met betrekking tot omgevingszaken. Het idee daarachter is dat overheden de burger moeten dienen, niet elkaar bestrijden. Jitske vond echter dat er checks en balances zijn, waardoor het logisch is dat overheden tegenover elkaar komen te staan, zij behartigen immers verschillende belangen. Hierop haakte Paul

ONLINE
MEET-UP

#3



Frissen in door in te gaan op het begrip tegenspraak. De Nederlandse interpretatie van tegenspraak is dat dit zorgt voor beter beleid. Terwijl een andere, minstens zo belangrijke, zienswijze is dat het belangrijkste doel van tegenspraak hindermacht is. Zo kent de Verenigde Staten vanuit haar constitutie de verplichting om bij elke nieuwe macht ook een tegenmacht te creëren. Zo blijft er de mogelijkheid voor overheden om een robbertje te vechten.

Jonathan vervolgde dat het aantal rechtszaken in het omgevingsrecht in Nederland torenhoog zijn, zeker in vergelijking met omliggende landen. Onze cultuur is volgens hem dan ook: vechten als we het ergens niet mee eens zijn. Jan Willem ziet juist dat in de Brabantse cultuur het ontnemen van elkaars mogelijkheden not done is. Het moet vooral gezellig blijven, terwijl je soms wel je tanden wilt laten zien. Het lijkt hem dan ook goed om daar scherper op te zijn naar elkaar. Jitske vulde aan dat er soms ook juist juridisering plaatsvindt tussen overheden die voortkomen uit jarenlange vetes. Dit komt vooral voor bij bepaalde overheden die altijd gedoe hebben met elkaar.

Veranderende rol van de overheid

De laatste stelling van deze middag was als volgt: als overheden niet in staat zijn om binnen een regio af te stemmen, dan kunnen we dat ook niet van initiatiefnemers verwachten i.r.t. hun omgeving. Met deze stelling waren 13 deelnemers het oneens, tegenover 7 eens.

Jan Willem was het eens met de stelling. Volgens hem laat de praktijk zien dat het inderdaad voor overheden al lastig is om binnen een regio af te stemmen. Maar de overheid moet wel altijd proberen het goede voorbeeld te geven. Volgens Jitske legt de Omgevingswet de verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij de initiatiefnemers. Daarmee worden twee partijen, die elkaar al wantrouwen, tegenover elkaar gezet. Tegelijkertijd blijft de gemeente verantwoordelijk bij de Raad van State voor het participatieproces. Dus welke rol neemt een gemeente dan in ten opzichte van de initiatiefnemer en de omwonenden? Jonathan gaf aan dat dit past bij de tijd waar we in zitten. Bedrijven zijn verantwoordelijk voor een goede relatie met hun omgeving, zij zijn daarin te gast. Dit wordt ook doorgetrokken naar het juridische. De belangrijkste vragen zijn dan: hoe gaan we dat organiseren en wat is de rol van de overheid?

Reflectie

De bijeenkomst werd afgesloten met Paul Frissen. Volgens hem is het bestuursrecht voor de burger een relatief zwak recht. Het zou dan ook helpen om, in het voorbeeld van de mosselvisser en zes bevoegde gezagen, de burger meer rechten te geven om de gewenste gezamenlijke besluitvorming af te dwingen. De rol van de burger moet dus versterkt worden in het bestuursrecht. Met betrekking tot de Omgevingswet ziet

ONLINE
MEET-UP

#3



“Juridiseren gaat nooit helpen om tot meerwaarde te komen.”

Jitske van Popering-Verkerk,
onderzoeker bij GovernEUR



hij het beschermen van de waarden als de belangrijkste doelstelling. Maar om welke waarde gaat het dan, de waarde van de visser, van de mossel, van het water, van de gemeente enzovoorts...? Het interessante van de democratische rechtsstaat is dat we op het punt van de waarden verdeeld zijn. We hebben het openbaar bestuur om een aantal normen te beschermen over hoe we met die belangenconflicten omgaan. Maar als zij zichzelf als eigenaar van die waarden gaat verklaren dan draaien verhoudingen om. Dan krijg je de grote complexiteit die we zien: achter wetten liggen ambities om vanuit verschillende opvattingen iets te doen.

Paul verwees ook terug naar een vergelijking met China tijdens de Online Meet-up, China zou snel zijn en Nederland traag. Maar door die traagheid heeft iedereen kans om te praten en zich in conflicten te mengen. Dit is een hele belangrijke bescherming van de burger die we moeten koesteren. En we moeten vooral niet denken dat Nederland een land is waarin veel gepolderd wordt en niks besloten. Als je vanuit een vliegtuig naar Nederland kijkt zie je juist een tot op de millimeter gereguleerde samenleving.

De reflectie werd afgesloten met de vraag van wie de omgeving eigenlijk is? Volgens Paul is het zo dat, als de overheid zich ergens meer mee bemoeit, de politiek gaat denken dat zij eigenaar is van het publieke domein. Zo ziet het ministerie van VWS zich als eigenaar van de zorg in Nederland, terwijl het allemaal private partijen zijn. De decentrale eenheidsstaat is dan ook een opvatting, Nederland is een buitengewoon centralistisch land. De beleidsvrijheid van een gemeente is uiterst beperkt, want alles wat gedecentraliseerd wordt moet ook gemonitord worden. Daarom moet ook de geldigheid niet teveel toenemen.



“Ben kritisch op je rol als overheid. Wanneer lever je meerwaarde en wanneer zet je zondig een stap terug?”

Jan Willem Stad, Programmaleider
Werklocaties

ONLINE
MEET-UP

#3



Dit kennisprogramma is een samenwerking tussen
Tilburg University, Provincie Noord-Brabant en Pontifax
<https://www.omgevingswetinbrabant.nl/omgevingswet-in-brabant/bindend-besturen-in-brabant/>