



Participatief beleid vanuit een juridisch perspectief

Prof. dr. Frankie Schram

Gastprofessor Instituut voor de Overheid K.U.Leuven, faculteit
Politieke en Sociale Wetenschappen en faculteit Rechten
Universiteit Antwerpen

- Begrip
- Doel
- Indelingen
- Staatsrechtelijke aspecten
- Juridische uitwerking van participatieverplichtingen
- De representativiteitsproblematiek
- Rol van het recht



- Geen juridische omschrijving, maar wel veel juridische regelingen



Geen juridische omschrijving... wel veel juridische regelingen

- Begrip “participatie” wordt binnen het recht in veel contexten gebruikt
- Binnen de context van participatief beleid:



- Containerbegrip

Geen juridische omschrijving... wel veel juridische regelingen

- Voorstel van Erik Lanckswert:

Participatie =
het op een vrijwillige wijze beïnvloeden van de besluitvorming van de overheid door particuliere actoren, op een door de overheid georganiseerde wijze

- I. Vrijwilligheid
- II. Beïnvloeding
- III. Door particulieren
- IV. Van overheidsbesluitvorming
- V. Op een door de overheid georganiseerde wijze

Geen juridische omschrijving... wel veel juridische regelingen

- Inspraak: *Livre I van de Code de l'Environnement*:
 - “inspraak van het publiek (participation du public) = de mogelijkheid voor het publiek om tijdens een openbaar onderzoek en, desgevallend, de informatie- of overlegvergadering advies uit te brengen, het in aanmerking nemen van de resultaten van die raadpleging van het publiek bij de besluitvorming, alsook het verstrekken van informatie over de beslissing tot aanneming van een plan of programma of tot vergunning van een project”
 - Welbepaalde en beperkte vorm van participatie

Doel van participatie

- Wetgever spreekt zich meestal niet uit
 - Doelstelling van de deelnemers aan een participatieproces enerzijds en die van de organiserende overheid anderzijds kunnen sterk verschillen
 - Problematiek, context en wat het doel is van de overheid en van de participanten zijn determinanten

Meer democratie	Verbetering van de kwaliteit van het beleid
Meer draagvlak	Betere preventieve rechtsbescherming

Indelingen

Naargelang van de mate van beïnvloeding	<i>Consultatieve versus beslissende waarde</i>
Naargelang van de finaliteit	<i>Politieke participatie versus preventieve rechtsbescherming</i>
Naargelang van het al dan niet bestaan van een normatieve regeling	<i>Formele versus informele participatie</i>
Naargelang van het aantal deelnemers en de interactie ertussen	<i>Individueel, collectief, deliberatief</i>
Naargelang van het voorwerp	<i>Algemeen beleid versus concrete (leefomgevings)projecten</i>
Naargelang van het potentieel om zelfontplooiing en transformatie te bewerkstelligen	

Staatsrechtelijke aspecten

- **Rechtsstaat**

- Kern: voortdurend streven om willekeurige machtsuitoefening door de overheid te beperken door de binding aan het recht
 - Finaliteit: vrijheid
 - Participatie is geen noodzakelijk element, maar een verfijning
 - Participatie kan op gespannen voet staan met de rechtsstaat
- Participatie mag geen afbreuk doen aan fundamentele rechtsstatelijke waarborgen

- Gelijkheid
- Rechtszekerheid
- Controleerbaarheid
- Bevoegdheid

- Participatie als een aanvulling op de rechtsstaat

Staatsrechtelijke aspecten

- **Democratie**

- Kern: de macht berust initieel bij het volk
- Finaliteit: vrijheid door zelfdeterminatie
- Aanvullend karakter van de democratische legitimering door participatie
- Participatie vertoont bepaalde kenmerken die eigen zijn aan democratie, maar ook kenmerken die ermee op gespannen voet staan

- Betrokkenheid bij de besluitvorming
- Vrijheid en emancipatie
- Evenwicht
- Pluraliteit
- Debat
- Vertrouwensrelatie

- Gelijkheid
- Openbaarheid
- Verantwoording
- Evenwicht
- Vertrouwensrelatie

- Participatie in een spanningsveld tegenover representatieve democratie, maar ook als aanvulling op de representatieve democratie

- **Verdrag van Aarhus**



Inspraak	Artikel 6	<i>Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten</i>
	Artikel 7	<i>Inspraak betreffende plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu</i>
	Artikel 8	<i>Inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten</i>
<i>Toegang tot de rechter</i>	Artikel 9	

- **Verdrag van Aarhus**

- *Artikel 6 Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten*
 3. De inspraakprocedures omvatten redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek in overeenstemming met het voorgaande tweede lid en voor het publiek om zich gedurende de milieu-besluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.
 4. Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.
 5. Elke Partij zou, indien van toepassing, potentiële aanvragers aan dienen te moedigen het betrokken publiek te identificeren, discussies aan te gaan en informatie te verstrekken betreffende de doelstellingen van hun aanvraag alvorens een vergunning aan te vragen.

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Verdrag van Aarhus**
- Artikel 6 *Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten*
 7. Inspraakprocedures bieden het publiek de mogelijkheid schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit.
 8. Elke Partij waarborgt dat in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak.
 9. Elke Partij waarborgt dat, wanneer het besluit is genomen door de overheidsinstantie, het publiek terstond over het besluit wordt ingelicht in overeenstemming met de toepasselijke procedures. Elke Partij maakt de tekst van het besluit toegankelijk voor het publiek tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd.

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Verdrag van Aarhus**
- Artikel 6 *Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten*
 10. Elke Partij waarborgt dat, wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in het eerste lid bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast, de bepalingen van de leden 2 tot en met 9 van dit artikel dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is.
 11. Elke Partij past, binnen het kader van haar nationale wetgeving, voor zover mogelijk en passend, bepalingen van dit artikel toe op besluiten over het al dan niet toestaan van de introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen.

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Verdrag van Aarhus**

- *Artikel 7 Inspraak betreffende plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu*

Elke Partij treft passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt.

In dit kader wordt artikel 6, derde, vierde en achtste lid toegepast.

Het publiek dat kan inspreken wordt door de betreffende overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag.

Voor zover passend spant elke Partij zich in om, bij de voorbereiding van beleid betrekking hebbende op het milieu mogelijkheden te scheppen voor inspraak.

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Verdrag van Aarhus**

- *Artikel 8 Inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten*

Elke Partij tracht doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen, en terwijl opties nog openstaan, gedurende de voorbereiding door overheidsinstanties van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu. Hiertoe zouden de volgende stappen dienen te worden genomen:

- a. er zouden voor doeltreffende inspraak toereikende termijnen dienen te worden vastgesteld;
- b. ontwerp-regels zouden dienen te worden gepubliceerd of anderszins aan het publiek beschikbaar te worden gesteld; en
- c. het publiek zou in de gelegenheid dienen te worden gesteld opmerkingen te maken, rechtstreeks of via representatieve overlegorganen.

Met het resultaat van de inspraak wordt zoveel mogelijk rekening gehouden.

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Verdrag van Aarhus**
- **Artikel 9 Toegang tot de rechter**
 2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek
 - a. die een voldoende belang hebben dan wel
 - b. stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b.

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Verdrag van Aarhus**
- **Artikel 9 Toegang tot de rechter**
 4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Gemeentedecreet**

- De bepalingen in het gemeentedecreet die betrekking hebben op de relaties met de burgers bevinden zich grotendeels in titel VI: Participatie met de burger

- Belangrijkste artikel:

- ART. 3.

De gemeenten verzekeren een burgers nabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden.

Ze betrekken de inwoners zo veel mogelijk bij het beleid en zorgen voor openheid van bestuur.

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Gemeentedecreet**

- Vormen:

Formele participatie	Informele participatie
<ul style="list-style-type: none">• Klachtenbehandeling• Inspraak: adviesorganen• Voorstellen van burgers• Verzoekschriften aan de organen van de gemeente• De gemeentelijke volksraadpleging	<p>Art. 199: De gemeenteraad neemt initiatieven om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de gemeentelijke dienstverlening en bij de evaluatie ervan.</p>
<ul style="list-style-type: none">• Budgethouderschap van wijkcomités en burgerinitiatieven• Open gemeenteraadscommissies• Lidmaatschap van beheersorganen• Openbaar onderzoek	

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Gemeentedecreet**

- Opvallend is de ruime kijk op wat onder participatie valt
- Heel wat participatieverplichtingen die juridisch zijn vormgegeven bevinden zich aan de kant van benedenkant van de participatieladder
- Meeste initiatieven zijn sectoraal van aard en doelgroepgericht: specifieke decretale grondslag
 - FORMEEL: adviesraden
 - INFORMEEL: allerlei andere vormen

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Gemeentedecreet**

- Adviesorganen

Art. 200. § 1. Onder voorbehoud van de toepassing van de op dit gebied geldende wettelijke en decretale bepalingen, kan alleen de gemeenteraad overgaan tot de organisatie van raden en overlegstructuren die tot opdracht hebben op regelmatige en systematische wijze het gemeentebestuur te adviseren.	Initiatiefnemer = gemeenteraad
§ 2. Ten hoogste twee derde van de leden van de hier bedoelde raden en overlegstructuren is van hetzelfde geslacht. Zoniet kan niet op rechtsgeldige wijze advies worden uitgebracht.	Garantie evenredige samenstelling (M/V)

Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Gemeentedecreet**

- Adviesorganen

<p>§ 3. De gemeenteraad stelt de nadere voorwaarden vast voor de representativiteit en regelt de samenstelling, de werkwijze en de procedures van de hier bedoelde raden en overlegstructuren. Daarbij wordt uitdrukkelijk bepaald op welke wijze het gevolg dat aan de adviezen wordt gegeven, zal worden meegedeeld. De gemeenteraad waakt erover dat de nodige middelen ter beschikking worden gesteld voor de vervulling van de adviesopdracht.</p> <p>De verslagen en einddocumenten van de hier bedoelde raden en overlegstructuren worden meegedeeld aan de gemeenteraad.</p>	<p>Organisator en verantwoordelijke = gemeenteraad</p>
<p>§ 4. Gemeenteraadsleden en leden van het college van burgemeester en schepenen kunnen geen stemgerechtigd lid zijn van de hier bedoelde raden en overlegstructuren.</p>	<p>Garantie tegen politieke overheersing</p>

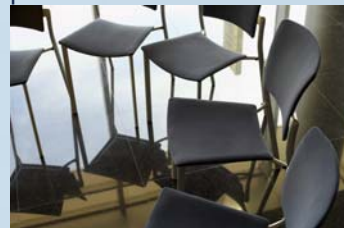
Juridische uitwerking van participatieverplichtingen

- **Openbare onderzoeken**

- Zeer sterk sectoraal: omgevingsrecht
 - Vraag naar effectiviteit

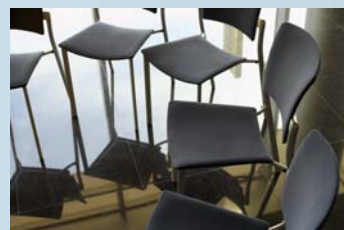
De representativiteitsproblematiek

- Representativiteit moet in de mate van het mogelijke worden nagestreefd
 - Wil van de wetgever
 - Beginselen van behoorlijk bestuur
 - Gelijkheidsbeginsel
- Hoe beperken?
 - Afhankelijk van betrokkenheid
 - Afhankelijk van het doel van de participatie
 - Transparantie en verantwoording



De representativiteitsproblematiek

- Gevaar van schijnparticipatie
 - bv. belangengroepen die beweren op te treden namens bepaalde groepen burgers
 - Bv. participatie is er louter voor de vorm
- Gevaar om geen participatie te organiseren



Rol van het recht

- Omkaderen: mogelijkheidsvoorwaarden helpen tot stand brengen
 - Toegang tot informatie
 - Drempels verwijderen
 - Participatiecultuur tot stand brengen
 - Verantwoordingsplicht opleggen
- Respect garanderen van fundamentele juridische grondslagen van onze samenleving
- Participatie zien als kans tot ontplooiing, verrijking en aanvulling
 - **Proces** is belangrijker dan de procedure
 - Participatie komt niet in de plaats van besluitvorming