

DISCUSSIONENOTITIE PARTICIPATIE(PLICHT) IN HET KADER VAN DE IMPLEMENTATIE VAN DE OMGEVINGSWET

Inleiding

In deze notitie wordt kort ingegaan op de rol van participatie in de Omgevingswet (Ow) en wat gemeenten hiervoor moeten regelen. Dit gaat over:

1. participatiebeleid en motiveringsplicht voor de eigen gemeentelijke instrumenten (omgevingsvisie, omgevingsplan en programma's);
2. participatie als aanvraagvereiste bij een omgevingsvergunning.

In de discussienotitie staan twee scenario's beschreven over de keuzemogelijkheid die de gemeenteraad heeft om 'gevallen' aan te wijzen (buitenplanse omgevingsplan activiteiten) waarvoor participatie een indieningsvereiste is. Tot slot wordt ingegaan op de vraag welke gevallen op deze lijst zouden kunnen worden geplaatst.

Achtergrond bij participatie in de Omgevingswet

De Ow zegt over participatie: *'Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden'¹ [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. [...]*

De wet stelt dat het voor alle betrokkenen een belangrijk uitgangspunt moet zijn voor het doorlopen van een zorgvuldig proces. Feitelijk is het doel van participatie niet puur en alleen draagvlak voor initiatieven te genereren, maar de kwaliteit van besluitvorming hierover te vergroten. Vroegtijdige participatie moet ervoor zorgen dat tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel komen.

Het is belangrijk om te beseffen dat er in de Ow geen nadere omschrijving is opgenomen *hoe* participatie moet worden vormgegeven of wat draagvlak is. De wet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dus de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. Participatie door de initiatiefnemer wordt gestimuleerd omdat het betrekken van de omgeving waardevolle inzichten op kan leveren en een initiatief kwalitatief beter kan maken. Daarnaast kan het vroegtijdig betrekken van de belanghebbenden bezwaren later in het traject voorkomen. Er zijn natuurlijk ook gevallen waarin het niet nodig is om een (groot) participatietraject te starten, bijvoorbeeld als het initiatief niet of nauwelijks consequenties heeft voor de omgeving. Om deze reden is participatie bij omgevingsvergunningstrajecten niet per definitie verplicht gesteld door de wetgever en altijd vormvrij. Er is een uitzondering gemaakt waar de raad kan besluiten om gevallen aan te wijzen waar dit wel verplicht is en een weigeringsgrond kan zijn (in geval er niet is geparticipeerd). Hier wordt in het tweede deel van deze nota op terug gekomen.

Gemeentelijk participatiebeleid en motiveringsplicht

De gemeente dient aan te geven hoe ze bij het opstellen van haar eigen (kern)instrumenten zoals het omgevingsplan, programma's en de omgevingsvisie participatie heeft opgepakt en wat daar de resultaten van zijn. Dat heet de *participatiemotivering* en is bij dit soort gemeentelijke beleidstukken niet nieuw. Op grond van de motie Nooren zou er een verplichting tot het opstellen van participatiebeleid moeten worden opgenomen in de regelgeving rond de Ow. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft die motie echter naast zich neergelegd en participatiebeleid is daarmee niet verplicht geworden. De minister verwijst hierbij naar de Wet versterking participatie op decentraal niveau, waarmee participatiebeleid verplicht zal worden gesteld voor de plannen van overheden².

Participatie bij aanvraag omgevingsvergunning door de initiatiefnemer

De participatiemotivering die voor gemeenten zelf geldt, geldt ook voor initiatiefnemers. Zij moeten in alle gevallen bij het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning aangeven

¹ Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden

² Er is nog geen datum bekend wanneer deze wet behandeld zal worden in de Tweede Kamer.

of ze belanghebbenden hebben betrokken, en zo ja, hoe ze dat hebben gedaan en wat daarvan de resultaten zijn. Dat staat in de Omgevingsregeling artikel 7.4 lid 1 en 2.

De gemeente kan een aanvraag voor een vergunning echter niet weigeren als een initiatiefnemer de vraag of belanghebbenden betrokken zijn, met *nee* beantwoord. Juridisch gezien wordt dan namelijk voldaan aan de participatiemotivering. Vanuit de wet volgt er voor initiatiefnemers dus geen rechtstreekse verplichting tot het doorlopen van een participatietraject.

Kan de gemeente dan helemaal geen invloed uitoefenen? Jawel: als het gevoerde participatieproces in haar ogen onvoldoende is of als het bevoegd gezag niet genoeg informatie heeft om tot een goede belangenafweging te komen, dan kan om meer informatie worden gevraagd aan de initiatiefnemer. Bij gebrek aan participatie kan het bevoegd gezag ook zelf aanvullende informatie verzamelen om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen. Dit kan op 3 manieren:

1. in overleg met een aanvrager kan het bevoegd gezag de ontwerpaanvraag ter inzage leggen. Daarna kan de aanvrager de eventuele nieuwe informatie verwerken in de aanvraag;
2. het bevoegd gezag kan de aanvraag ter inzage leggen voor zienswijzen. Die zienswijzen kan het dan meewegen in de besluitvorming;
3. het bevoegd gezag kan zelf rechtstreeks contact opnemen met de belanghebbenden.

Kortom: de gemeente weigert de aanvraag in die gevallen niet, maar biedt belanghebbenden met procedurele ingrepen alsnog de kans om hun inbreng te geven, alvorens ze een besluit neemt.

Keuzemoment: Gevallen waarbij participatie tóch verplicht is; ‘Lijst van gevallen’

Gemeenten hebben de mogelijkheid om ontwikkelingen te benoemen, waarbij initiatiefnemers wel degelijk moeten aantonen dat er een participatieproces is geweest. In artikel 16.55 lid 7 van de Ow is dat als volgt verwoord: *De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten 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. In die gevallen, is het ontbreken daarvan reden om de aanvraag om een vergunning niet te behandelen. Het kan alleen gaan om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (OPA's): initiatieven die niet passen in het geldende omgevingsplan.*

Het doel is, dat je als gemeente een sterkere nadruk legt op het betrekken van de omgeving bij nieuwe ontwikkelingen en veranderingen met het doel om betere plannen en een transparanter afwegingsproces te krijgen.

Het is aan de gemeenteraad om hiervoor een ‘lijst van gevallen’ vast te stellen. Hoe de initiatiefnemer de participatie organiseert, is aan hem of haar, maar zoals hiervoor gesteld bieden veel gemeenten een leidraad of protocol, of wordt er verwezen naar het gemeentelijke participatiebeleid. Het is essentieel om daarbij steeds in ogenschouw te nemen dat de verplichting alleen ziet op het voeren van participatie en *niet op de wijze hoe* dit plaatsvindt. Maar, uiteindelijk moet het bevoegd gezag de afweging maken en een besluit nemen op ingekomen aanvragen voor een omgevingsvergunning

Hierna volgt de discussie over de wenselijkheid om wel of niet een ‘lijst van gevallen’ te maken waarbij participatie verplicht is. Indien het antwoord ja is, moet ook worden nagedacht welke gevallen de raad op de lijst wil plaatsen. Hiervoor is het ook belangrijk om een link te leggen met het adviesrecht van de gemeenteraad en te bezien in hoeverre het lijstje gevallen overeenkomt met het lijstje van buitenplanse afwijkingen waarvoor een uitgebreide procedure gaat gelden en waarvoor bindend adviesrecht van de gemeenteraad wordt ingesteld. Deze beide onderwerpen worden op een later moment aan u voorgelegd. Daarna kan er dan in samenhang een besluit over worden genomen.

Discussie/afweging scenario's

De vraag is nu of de raad wel, of geen lijst van gevallen met participatieplicht wil aanwijzen. Hieronder worden beide scenario's aan de hand van een aantal vragen besproken.

Scenario 1

De gemeenteraad wijst *geen* 'lijst van gevallen' voor participatieplicht aan, maar maakt gebruik van de instrumenten en mogelijkheden die in de Ow zijn ingebouwd.

Vragen	Beantwoording/argumentatie
1. Wat zijn de voordelen?	Er is geen verzwarend van (bewijs)lasten en indieningsvereisten voor initiatiefnemers.
2. Wat zijn de nadelen?	De vergunning kan niet geweigerd worden alleen op basis van het ontbreken van een participatietraject.
3. Wat betekent dit voor de burger?	Voor de initiatiefnemer is er in alle gevallen een motiveringsplicht. Bij het indienen van een omgevingsvergunningsaanvraag (binnen en buitenplanse) moet worden aangegeven of en hoe participatie met de omgeving is uitgevoerd en wat gedaan is met de opbrengst. Maar de initiatiefnemer kan ook nee zeggen en de gemeente kan de aanvraag dan niet ter zijde schuiven. Voor de initiatiefnemer zijn er minder indieningsvereisten en daarmee ook minder kosten (zie antwoord vraag 1). Voor belanghebbenden betekent dit dat bij het ontbreken van het participatieproces en blijvende bezwaren dit niet als reden kan worden gebruikt om de vergunning aan te vechten in bezwaar of beroep.
4. Invloed op de kwaliteit van de besluitvorming?	Vanuit de bedoeling van de Ow ligt de verantwoordelijkheid voor het goed doorlopen van het proces bij de initiatiefnemer. Ook als er geen verplichting is. Iedereen heeft baat bij het uitvoeren van een kwalitatief helder transparant proces en een mooi project. In de huidige praktijk zien we ook dat door maatschappelijke druk aanpassingen worden doorgevoerd. Een participatieleidraad kan helpen om alle belanghebbenden meer comfort te bieden en handvaten voor het opzetten van een goed participatieproces. De gemeente kan gebruikmaken van instrumenten en zelf het contact zoeken met belanghebbenden of het plan ter inzage leggen of zienswijzen vragen.
5. Wat betekent dit voor de ambtelijke dienst, qua kosten en tijdsbesteding/werkdruk?	Het is denkbaar dat de gemeente vaker zal willen 'ingrijpen' in het proces. Het bevoegd gezag kan zelf de uitgebreide procedure van toepassing verklaren onder de Ow en dan de zienswijze procedure doorlopen. Dit betekent dan extra tijd en kosten van de ambtelijke dienst. Daar staat tegenover dat er dan minder kans is op een bezwaren. Het afhandelen via een uitgebreide procedure kost de ambtelijke dienst meer tijd dan de

		reguliere procedure. De kosten die hiermee gemoeid zijn kunnen op de initiatiefnemer worden verhaald via de leges. Het is op dit moment niet mogelijk een inschatting te maken van de verwachte kosten en tijdsinvestering omdat we nog geen ervaring hebben opgedaan met de nieuwe Omgevingswet en samenhangende procedures. Na het doorlopen van een zienswijzeprocedure wordt geen bezwaarprocedure doorlopen maar is rechtstreeks beroep mogelijk bij de rechtbank.
6.	Wat verandert er in de verhouding raad/college?	Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de 'lijst van gevallen' uitgebreide procedure en verzwaard advies waarbij de raad nog wel invloed heeft.
7.	Wat betekent dit voor de rol van de raad?	Als er geen lijst gevallen is, dan neemt het college een besluit en heeft de raad geen rol. Wanneer het gaat over een geval waarover de raad ook een bindend advies moet geven dan ligt de uiteindelijke belangenafweging bij de raad en staat dit los van het participatieproces.
8.	Wat betekent dit voor de rol van het college?	Deze keuze heeft geen invloed op de rol van het college.
9.	Wat betekent dit voor het totaal proces (doorlooptijd)?	De doorlooptijd wordt alleen verlengd indien de gemeente beslist om een eigen procedure op te starten (zie ook antwoord vraag 5).

Scenario 2

De gemeenteraad wijst een 'lijst van gevallen' voor participatieplicht aan.

Vragen	Beantwoording/argumentatie
1. Wat zijn de voordelen?	De gemeente heeft voor die gevallen van buitenplanse OPA's waarvoor geen participatietraject is doorlopen een grond om een vergunning niet in behandeling te nemen of te weigeren.
2. Wat zijn de nadelen?	Mocht de gemeente twijfelen aan de kwaliteit van het participatietraject (de precieze vorm van de participatie, het hoe) dan heeft zij echter geen grond om de vergunningsaanvraag niet te behandelen dan wel te weigeren.
3. Wat betekent dit voor de burger?	Belanghebbenden worden aan de voorkant van een traject betrokken. En ze hebben een waarborg dat een vergunning voor een initiatief waarvoor geen participatietraject is doorlopen niet verleend kan worden.
4. Invloed op de kwaliteit van de besluitvorming?	De initiatiefnemer heeft een extra stok achter de deur maar opnieuw is het goed om te vermelden dat het oordeel niet gebaseerd kan zijn op de kwaliteit van het traject. Dit kan enigszins ondervangen worden door het aanbieden van een leidraad. Zie antwoord 4 voor scenario 1.
5. Wat betekent dit voor de ambtelijke dienst, qua kosten en tijdsbesteding/werkdruk?	Door het meer verplichtende karakter is de inschatting dat het traject serieuzer wordt opgepakt. Het zou goed zijn als de participatie wordt

	georganiseerd door de initiatiefnemer in overleg met de gemeente. Mede door de inbreng van de gemeente zal de participatie volledig, zorgvuldig en vroegtijdig plaatsvinden. De gemeente is daarbij in staat om omwonenden/belanghebbenden goed te informeren over o.a. de procedures en het gemeentelijke beleid. Het is op dit moment niet mogelijk een inschatting te maken van de verwachte kosten en tijdsinvestering omdat we nog geen ervaring hebben opgedaan met de nieuwe Omgevingswet en samenhangende procedures.	
6.	Wat verandert er in de verhouding raad/college?	Het college is bevoegd om de vergunning te verlenen. Maar indien het type aanvraag ook voorkomt op het lijstje van gevallen waarvoor een bindend advies van de raad moet worden gegeven, dan heeft de raad wel invloed.
7.	Wat betekent dit voor de rol van de raad?	De gemeenteraad bepaalt wanneer participatie vereist is. Wanneer het gaat over een geval waarover de raad ook een bindend advies moet geven dan ligt de uiteindelijke belangenafweging bij de raad en staat dit los van het participatieproces.
8.	Wat betekent dit voor de rol van het college	Het college toetst de aanvraag aan de 'lijst gevallen'.
9.	Wat betekent dit voor het totaal proces (doorlooptijd).	De doorlooptijd wordt verlengd.

Nadere informatie: 'Lijst van gevallen' verplichte participatie (in geval er besloten wordt tot een participatieplicht)

Wanneer de keuze valt op het aanwijzen van gevallen waarvoor een participatieplicht gaat gelden, dan is de vraag hoe te komen tot deze 'lijst van gevallen'?

Er zijn op dit moment nog geen voorbeelden bekend bij andere gemeenten. Er is een aantal opties hoe een dergelijke lijst kan worden opgesteld. Hiervoor is het ook belangrijk om een link te leggen met het adviesrecht van de gemeenteraad en te bezien in hoeverre het lijstje gevallen overeenkomt met het lijstje van buitenplanse afwijkingen waarvoor een uitgebreide procedure gaat gelden en waarvoor bindend adviesrecht van de gemeenteraad wordt ingesteld.

Op grond van artikel 16.65, vierde lid Ow, kan het bevoegd gezag ook de uitgebreide procedure³ van toepassing verklaren op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (een aanvraag die niet passend is binnen de regels van het omgevingsplan). Hier zijn wel voorwaarden aan verbonden:

1. het moet gaan om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en
2. waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Onder de Ow krijgt uw raad ook de mogelijkheid om een verzwaard, bindend adviesrecht af te geven. Ons college mag daar niet van afwijken. De raad kan in de nieuwe situatie gevallen aanwijzen waarin in geval van een buitenplanse afwijking een bindend advies nodig is om af te wijken van het omgevingsplan. Zoals eerder aangegeven worden deze beide onderwerpen op een later moment aan u voorgelegd. Een en ander kan daarna in samenhang worden besproken en uiteindelijk worden besloten.

De 'lijst van gevallen' met verplichte participatie zou daarom:

³ In de Ow is de Reguliere procedure 8 weken; uitgebreide procedure is 26 weken.

- gelijk kunnen zijn aan de lijst van gevallen waarvoor een uitgebreide procedure doorlopen moet worden;
- gelijk kunnen zijn aan de lijst gevallen waarvoor de raad bindend adviesrecht heeft;

en/ of moeten voldoen aan een aantal van te voren opgestelde criteria:

- categorie - type aanvraag: schaal;
- politieke gevoeligheid / maatschappelijke aandacht;
- algemeen belang;
- Impact op de omgeving (mate van hinder en aantal belanghebbenden);
-