



Aan de slag met de
Omgevingswet

Slagsessie 18 juni 2020

**Participatie in de Omgevingswet
Participatiebeleid**

Sarah Ros (VNG)

Mohamed El-Allouchi (AdS)



Waarom participatie?

- Participatie is nodig om **informatie, kennis, belangen en standpunten te delen.**
- Omdat partijen vroegtijdig hun ideeën, alternatieven en verbetervoorstellen kunnen inbrengen, kunnen **deze voorstellen nog worden uitgewerkt en beoordeeld.**
- In een later stadium zullen eerder betrokken partijen zich meer **gecommitteerd voelen** aan de uitkomsten.



Wie is DE participant?

- Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen.
- Dit is dus een bredere en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden zoals wordt gebruikt voor het begrip «belanghebbende» uit de Awb.



Hoe is participatie geborgd in de Omgevingswet ?

- Kennisgeving bij het omgevingsplan en de projectprocedure
- Motiveringsplicht bij omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, **waterschapsverordening**, **omgevingsverordening**, voorkeursbeslissing en projectbesluit
- Aanvraagvereiste bij vergunningaanvraag
- Omgevingswet regelt het wat, niet het hoe
- Rechtsbeschermingsniveau vanuit Awb blijft gelijk



Rechtsbescherming

- Participatie is geen vervanging van rechtsbescherming. Rechtsbescherming gaat over de gang naar de rechter. Voor de rechtsbescherming sluit de Omgevingswet aan bij de Awb.
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging maken hier onderdeel van uit (afdeling 3.2 Awb). Het bestuursorgaan vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen en moet het besluit motiveren (artikel 3:4 en 3.46 Awb). In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging. Participatie is een onderdeel van deze belangenafweging.



Waar is participatie geregeld?

Omgevingswet

- Projectprocedure
- Verstrekken gegevens bij omgevingsvergunning



Omgevingsbesluit

- Omgevingsvisie
- Programma's
- Omgevingsplan
- Omgevingsverordening
- Waterschapsverordening
- Projectbesluit

Omgevingsregeling

- Aanvraagvereiste omgevingsvergunning



Wat is kennisgeving van participatie?

Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan/projectbesluit vast te stellen, wordt aangegeven hoe participanten bij de **voorbereiding** worden betrokken.

De kennisgeving gaat in ieder geval in op:

- wie worden betrokken, wanneer en waarover;
- wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer;
- waar is aanvullende informatie beschikbaar.

Het bevoegd gezag bepaalt de meest geschikte wijze, waardoor het relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt.

Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de benodigde informatie op een toegankelijke wijze beschikbaar is.

Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van toepassing.



Wat is motiveringsplicht van participatie?

Niet heel nieuw, wel verplicht.

Bij het vaststellen van het kerninstrument wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid*.

Vanzelfsprekend: hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan, dus **welke afwegingen gemaakt** zijn. Zo blijkt uit de motivering of recht is gedaan aan de gelijkwaardigheid van alle partijen.

* Uitwerking motie Nooren in de motiveringsplicht. Tekst is nog niet definitief. Strekking is dat het participatiebeleid het kader voor de motivering biedt.



Aanvraagvereiste participatie bij omgevingsvergunning

omgevingsplan/omgevingsverordening/waterschapsverordening

- > Aangeven OF burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
- > Indien ja, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over HOE zij zijn betrokken en WAT de resultaten daarvan zijn.
- > Het bevoegd gezag geeft kennis van de aanvraag in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.



Uitgangspunten bij participatie Omgevingsvergunning

- > **Stimuleren** van de initiatiefnemer om participatie te organiseren.
- > Het is primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om een adequate vorm te kiezen voor participatie.
- > Bevoegd gezag betreft de informatie bij de afweging voor vergunningverlening.
- > **Nee**, is **geen** grond voor buiten behandeling laten van de aanvraag.
- > Onvoldoende participatie is **geen** grond voor weigering van aanvraag.



Aanvraagvereiste bij participatie Omgevingsvergunning

- > In vooroverleg of na contact met de initiatiefnemer is het mogelijk om, voorafgaand aan de indiening, een **ontwerpaanvraag ter inzage te leggen**. Het bevoegd gezag bepaalt zelf een passende termijn voor het indienen van de reacties.
- > Na publieke kennisgeving kan, als derden zich melden bij het bevoegd gezag, op basis van de verstrekte gegevens bij de aanvraag worden gezien of er nog **aanvullend contact met derde partijen** nodig is, voordat een beslissing wordt genomen op de aanvraag.
- > Artikel 4.8 van de Awb bevat de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om **een zienswijze te vragen aan derden** die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen het voorgenomen besluit. Dus ook bij de reguliere procedure kan een bevoegd gezag aan derde partijen actief de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen.



Amendement Van Eijs cs: gevallen van verplichte participatie

- > De gemeenteraad kan “gevallen van” buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is.
- > Dit geldt alleen als het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.
- > Voor die gevallen waarin de participatie is verplicht, moet de aanvrager aantonen dat hij participatie heeft gedaan.
- > **Nee** is **een** grond voor buiten behandeling laten van de aanvraag.



Jurisprudentie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 december 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:4209](#)) overwogen dat een bestuursorgaan geen planologische medewerking hoeft te verlenen aan de wijziging van een bestemmingsplan als de aanvrager zich niet heeft ingespannen om maatschappelijk draagvlak te creëren. Daarvoor geldt wel als voorwaarde dat, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij (specifieke) inspanningen verricht die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de gewenste ontwikkeling. Het niet behoorlijk nakomen van een dergelijke verplichting kan voor het bestuursorgaan reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen.

De Afdeling biedt hiermee de mogelijkheid participatie een verplichtend karakter te geven bij planologische besluitvorming. Daarmee neemt de Afdeling een voorschot op de mogelijkheid van verplichte participatie voorafgaand aan de indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit onder de Omgevingswet.



Amendement Smeulders c.s.

Amendement gaat over het keuze van de te volgen procedure door het bevoegd gezag

Uitleg:

- de reguliere procedure is het uitgangspunt voor aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit
- Indien er sprake is van een zwaarwegend geval of indien er meerdere belanghebbenden zijn, kan het bevoegd gezag per besluit bepalen dat de uitgebreide procedure van toepassing is
- Bevoegd gezag kan zelfstandig kiezen voor de uitgebreide procedure
- Het kiezen voor de uitgebreide procedure is gewenst om alle belangen in beeld te krijgen voor een zorgvuldige besluitvorming



Implementatie in uw organisatie

- › Opstellen participatiebeleid voor participatie bij de kerninstrumenten
- › Beleid ten aanzien van stimuleren initiatiefnemer
- › Procedure wegen participatie bij behandeling vergunningaanvraag
- › Lijst aangewezen activiteiten verplichte participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteiten opstellen (gemeenten)
- › Eventueel beleid voor aangewezen verplichte participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteiten opstellen (gemeenten)
- › Participatie inbedden in organisatie (incl. bestuur) en bijscholen personeel



Inhoud participatiebeleid

- Eigen visie op participatie en ambitie participatieniveau
- Eigen rol (algemeen bestuur dagelijks bestuur), rol inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij participatie
- Representativiteit en vertegenwoordiging
- Betrekken van inwoners met potentiële achterstandspositie (senioren, culturele minderheden, (visueel) gehandicapten, slechthorenden en laaggeletterden, jongeren.)
- Gelijke informatiepositie van de overheid, initiatiefnemer(s), bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties.
- Serviceniveau aan participanten
- Digitale participatie
- Hoe wordt participatieresultaat meegenomen en gewogen
- Algemene spelregels bij participatietrajecten
- (Procedure)stappen komen tot participatieaanpak
- Financiële kaders en budgetten
- Versterken rol organisatie
- Evaluatie effect participatie en verbetering



Voorbeelden participatiebeleid

Gemeente Utrecht, Samen stad maken op de Utrechtse manier, juli 2019

<https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/participatiebeleid/>

Gemeente De Bilt, Nota Participatiebeleid Samenwerken in De Bilt, april 2019

<https://www.debilt.nl/bestuur-en-organisatie/college/initiatief-en-invloed>

Gemeente Ede, de Edese participatie-aanpak, juli 2019

<https://www.ede.nl/meedoen-en-meepraten/participatie-in-edede>



Wet versterking participatie op decentraal niveau

- Van inspraakverordening naar participatieverordening
Niet enkel inspraak bij de voorbereiding maar participatie bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleidsproces.
- Wijzing van gemeente-, provincie- en waterschapswet.
- Wet gaat over alle beleidsterreinen en niet enkel fysieke leefomgeving.

Relatie met participatiebeleid Omgevingswet:

De participatieverordening stelt regels over de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden, maar niet hoe dat moet gebeuren. De raad kan de participatie per beleidsterrein regelen en is vrij verschillende vormen te kiezen voor de verschillende beleidsterreinen.



Wat is vormvrije participatie?

Er is **niet uniform** vastgelegd hoe participatie plaats moet vinden. Maar in het Omgevingsbesluit staat:

- Participatie is **meer dan de formele momenten** waarop alle partijen zienswijzen kunnen indienen. Het betreft juist het betrekken van partijen voordat de formele besluitvorming van start gaat.
- **Voorbeelden** zijn: raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes. Ook internetconsultaties zijn een gangbare vorm.
- Het is van belang om **afspraken te maken** met de initiatiefnemer(s). Vooraf moet helder zijn wat de rolverdeling is.
- De vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten of parlement) moeten toezien op de **kwaliteit van besluitvorming**, inclusief de invulling van vroegtijdige participatie.



Participatiebeleid invullen

1. Stimuleren van participatie bij de omgevingsvergunning
2. Kader bij de motiveringsplicht

Bestaande methodes geven houvast, zoals Larry Beasley

Vakmanschap: Niet teveel praten maar reageren op de ideeën en voorstellen van anderen door **deze te vertalen** in een aansprekend ontwerp of plan.

‘Communicate through the pencil’, door burgers, investeerders, politici mee te laten tekenen, kunnen doorbraken worden gerealiseerd die door eindeloze discussies niet mogelijk zouden zijn.



Larry Beasley

Randvoorwaarden

- Spreek dezelfde taal, definieer samen het doel (*dus niet de overheid bepaalt*)
- Samen werken betekent niet: de één zoekt problemen en de ander oplossingen
- De burger niet zien als consument of stemmer maar als partner
- Ontwikkelaar is geen geldwolf maar draagt het risico en investeert
- Ieder heeft eigen toegevoegde waarde, maak die duidelijk!!!
- De toegevoegde waarde van de overheid: aanpassen van regelgeving



Beleid ten aanzien van stimuleren initiatiefnemer

- Visie van het bevoegd gezag op participatie
- Wat wordt verwacht van een initiatiefnemer
- De verschillende rollen van belanghebbenden bij een initiatief?
- Waar kan een inwoner terecht met een initiatief?
- Waar kan een professional terecht met een initiatief?
- Welke hulp biedt het bevoegd gezag bij participatie m.b.t. het initiatief? (Informatie, kennis, hulpmiddelen (inzet [omgevingstafel](#)))
 - Omgevingsmanagers, buurtregisseurs
 - Participatiemethoden
 - Stakeholders analyses van omgeving

Participatie Werkboek Groningen

<https://gemeente.groningen.nl/participatiewerkboek>

Spelregels Delfts doen

https://media.delft.nl/pdf/Omgevingswet/Delfts_doen_28_03_2017.pdf



Procedure wegen participatie bij behandeling vergunningaanvraag

- Welke stappen neem je als bevoegd gezag als initiatiefnemer geen participatie heeft verricht?
- Hoe te bepalen of er nog belangen zijn die een initiatiefnemer niet in beeld heeft gebracht die nodig zijn voor een goede belangenafweging?
- In welke situaties raadpleeg je als bevoegd gezag zelf derden om belangen in beeld te brengen?



Lijst verplichte participatie

- Lijst met activiteiten moet voor toepassing door gemeenteraad vastgesteld zijn.
- Inventariseer hoeveel omgevingsvergunningen om af te wijken van het bestemmingsplan worden ingediend, om welke activiteiten dit gaat en hoe vaak de gemeenteraad daarmee instemt (en houdt rekening met eventuele delegatiebesluiten).
- Lijst is te combineren met lijst bindend adviesrecht gemeenteraad buitenplanse omgevingplanactiviteiten

Zie podcast VNG hierover: podcast 3 <https://vng.nl/artikelen/podcasts-omgevingswet>



Informatieproducten in de pijplijn

- Overzicht specifieke succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie bij kerninstrumenten
- Voorbeelden van participatiebeleid gemeenten, provincies en waterschappen
- Filmpje over participatie in Ow voor burgers (onderdeel van Toolkit)
- Meer informatie in de inspiratiegids over betrekken van moeilijk te bereiken groepen
- Vraag en antwoorden/casussen over participatie bij coördinatie-regeling en magneetactiviteiten