Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden

De bedoeling van de Omgevingswet is om niet de regels, maar om de fysieke leefomgeving centraal te stellen. De regels vormen slechts het kader. Bij de Omgevingswet gaat het dus om een andere manier van werken en denken. Door minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk worden overheden, inwoners en ondernemers aangespoord om open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief aan de slag te gaan. In de Omgevingswet wordt uitgegaan van vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. De Omgevingswet wil bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid onder meer door het faciliteren van publieksparticipatie. Niet de juridische borging, maar een professionele en open houding wordt gezien als de garantie voor een goed participatieproces.

Voor raadsleden is participatie een bijzonder belangrijk aandachtspunt. Niet alleen zijn zij als volksvertegenwoordiger nadrukkelijk de brug tussen de gemeente en de gemeenschap. De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking (Gemeentewet, artikel 7) en komt dus op voor het algemeen belang. Raadsleden stellen regels vast met betrekking tot de wijze waarop inwoners, belanghebbenden en anderen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Gemeentewet, artikel 150.1). Bij het zoeken naar balans tussen het benutten en het beschermen van de leefomgeving moeten raadsleden vaak afwegingen en keuzes maken die een grote impact hebben op inwoners. In deze toelichting kunt u meer lezen over participatie, wat er formeel is geregeld en hoe een en ander in de praktijk gaat werken.

1 Dát het moet, niet hoe het moet

Het begrip participatie wordt vaak in relatie tot de Omgevingswet genoemd. Het is belangrijk dat alle belangen en afwegingen op tafel komen om een integrale afweging mogelijk te maken. Ook is de verwachting dat door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving er meer draagvlak ontstaat voor initiatieven. Dat kan verder in het proces vertraging door juridische procedures in de realisatie voorkomen. In de wet is opgenomen dat participatie moet, maar niet hoe. Vanwege het belang van maatwerk is

het participatieproces alleen in algemene bewoordingen in de wet opgenomen. Daarnaast beschikken gemeenten op grond van de Gemeentewet vaak over een eigen participatieverordening of -kader, waarin is aangegeven hoe de omgeving wordt betrokken bij besluitvorming over plannen, hoe zij daarvan op de hoogte wordt gesteld en op welke manier dit proces wordt verantwoord. Ook de Awb kent verplichtingen als het gaat om het meewegen van de belangen van belanghebbenden bij besluitvorming, hier gaat het om zienswijzen, bezwaar en beroep. In de Omgevingswet is daaraan toegevoegd dat "een ieder" moet kunnen reageren op en meedenken aan plannen, in plaats dus van alleen direct belanghebbenden.

2 Participatie (en vertrouwen) zoals opgenomen in de wetstekst

In dit artikel wordt de invulling van participatie en de samenhang van de instrumenten uitgewerkt. De focus ligt op drie kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. De raad is bevoegd om de eerste twee (visie en plan) vast te stellen.

In de wetstekst (in de Omgevingswet, maar ook in de Invoeringswet, de Omgevingsregeling en het Omgevingsbesluit) wordt participatie specifiek beschreven. Voor de omgevingsvergunning is in de Omgevingswet bepaald dat er regels komen met betrekking tot participatie en overleg met derden. Het gaat daarbij om de aanvraag en de vereisten die daarvoor gelden (Omgevingswet, artikel 16.55 lid 6). Voor activiteiten die buitenplans zijn (dus volgens de regels van het omgevingsplan eigenlijk niet mogelijk zijn) en waarvoor het college van B&W het bevoegd gezag is, kan de gemeenteraad activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is (Omgevingswet, artikel 16.55 lid 7).

In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet komt het woord "participatie" maar liefst 81 keer voor, meerdere keren in combinatie met het begrip "vertrouwen" (totaal 53 keer). In de MvT is nader uitgewerkt waarom participatie verplicht is, wie de participant is, wanneer participatie verplicht is en welke soorten "participatie" er zijn.

Participatie is er in drie vormen:

- *Kennisgeving*: het bevoegd gezag beschrijft in de kennisgeving wie worden betrokken, waarover en wanneer; wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt.
- *Motiveringsplicht*: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.
- *Aanvraagvereiste*: de initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging.

3 Participatie per kerninstrument

Voor elk kerninstrument van de wet geldt een andere benadering gelden. Voor de omgevingsvisie geldt bijvoorbeeld alleen een motiveringsplicht. Dat is verklaarbaar en heeft te maken met de aard van het kerninstrument. Daarin worden de kwaliteit van en het voornemen voor de fysieke leefomgeving beschreven en uitgewerkt, de identiteit en de trends van de gemeente. Bovendien is de omgevingsvisie bindend voor de gemeente zelf. Het is dan niet meer dan logisch om de visie te maken in dialoog met inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en ketenpartners en de uitkomst van het participatieproces te verwerken. Bij een ander kerninstrument bijvoorbeeld, de omgevingsvergunning, ligt dat weer anders.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op die kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. De omgevingsvisie is het brede en integrale kader dat in het omgevingsplan in regels wordt vertaald. Vervolgens wordt de omgevingsvergunning aan het omgevingsplan getoetst. Het spreekt voor zich dat de invulling van deze kerninstrumenten (ook met betrekking tot participatie) consistent en congruent moet zijn, alles bij elkaar moet het dus kloppen.

a Omgevingsvisie: motiveringsplicht bij vaststelling

In het kader van de omgevingsvisie wordt weleens gesproken over "vormvrije" participatie. Het klopt dat de vorm en wijze waarop een bestuursorgaan participatie voorafgaand aan de vaststelling van een omgevingsvisie

(en programma's) inricht niet wettelijk is geregeld. Dus de "hoe"-vraag is niet beantwoord. Wel moet de gemeente kenbaar maken hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en ketenpartners zijn betrokken bij de totstandkoming van visies (c.q. programma's) en hoe zij hun mening hierover kenbaar hebben kunnen maken.

De motivering kan bestaan uit de volgende onderdelen[1]: het exacte onderwerp van het participatieproces; het doel van de participatie; het niveau van de participatie, waarbij een gemotiveerde keuze wordt gemaakt uit: raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen; de inhoudelijke, financiële, procedurele en overige kaders voor de participatie en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd; de schaal waarop het participatieproces speelt; wie de belanghebbenden zijn; of ook anderen dan belanghebbenden aan het proces kunnen deelnemen; de wijze en het tijdstip waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren; de wijze waarop het bestuursorgaan communiceert over de inrichting en inhoud van het participatieproces; de wijze en het tijdstip waarop het bestuursorgaan reageert op de uitkomsten van het participatieproces; de begroting van de kosten van het participatieproces.

De manier waarop participatie heeft plaatsgevonden en wat er uiteindelijk met de inbreng is gedaan maakt onderdeel uit van het besluit tot het vaststellen van de omgevingsvisie door de gemeenteraad.

b Omgevingsplan: kennisgeving vooraf, motivatieplicht bij besluitvorming.

De gemeente geeft bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aan hoe ze de participatie vormgeeft. Bij het uiteindelijk besluit wordt tevens beschreven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en ketenpartners zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Dat geldt voor de vaststelling van het omgevingsplan en ook later voor de actualisaties (geheel of gedeeltelijk).

In het zogenaamde "casco Omgevingsplan"[2] is in hoofdstuk 8 (procedureregels) een artikel opgenomen over "maatschappelijk draagvlak". Het gaat over de regels over participatie c.q. het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak bij activiteiten. De regels zijn aanvullend op de regels van het Omgevingsbesluit en de regels over participatie bij omgevingsvergunningen. Door het opnemen van deze regels in het omgevingsplan kan de gemeenteraad (die bevoegd is om het omgevingsplan vast te stellen) beoordelen of participatie voldoende heeft plaatsgevonden.

Het is mogelijk om gebiedsgericht het omgevingsplan in te vullen (dan wel te actualiseren). Dat maakt het mogelijk om te variëren in regels over participatie per gebied. Dit past in het streven naar meer bestuurlijke afwegingsruimte. Het is wel belangrijk om aan de voorkant van het proces duidelijkheid te geven en keuzes te maken met betrekking tot de bestuurlijke ruimte. Deze kunnen niet pas later en op basis van concrete initiatieven worden ingevuld. Dat zou tot onoverzichtelijke en onrechtvaardige situaties kunnen leiden. Ook moet de gemeente ervoor waken dat de eisen die worden gesteld aan participatie door initiatiefnemers niet buitenproportioneel zijn.

c Omgevingsvergunning: vereist, maar geen weigeringsgrond op basis van de aanvraagvereiste.

Met een omgevingsvergunning kunnen burgers, bedrijven en overheden toestemming vragen om activiteiten in de leefomgeving uit te voeren. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. Voor een aantal activiteiten kan toch een vergunning nodig zijn. Welke activiteiten dat zijn, staat onder andere in het omgevingsplan. In die gevallen moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen en stelt de gemeente beoordelingsregels (en dus geen algemene regels) vast om de aanvraag te kunnen toetsen.

Bij activiteiten waarvoor er geen vergunningplicht is of waarvoor slechts een meldplicht geldt, is participatie niet noodzakelijk. Het is belangrijk voor onder meer de gemeenteraad om dit te beseffen. Door de nadruk die

1 Ter inspiratie, zie verordening gemeente Den Haag http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/%27s-Gravenhage/11298/11298_2.html

2 https://vng.nl/files/vng/het_casco.pdf

wordt gelegd op het belang van participatie en de rol van initiatiefnemers hierbij kan de indruk ontstaan dat bij elke activiteit participatie nodig is. Dus niet bij elke dakkapel of bomenkap is participatie nodig. Dat hangt er vanaf. De sleutel ligt bij de invulling van het omgevingsplan, omdat dat het toetsingskader is voor vergunningverlening. En daarboven de omgevingsvisie, waarin staat welke kant de gemeente op wil en welke ontwikkeling wel/niet wenselijk zijn. Zo hangen dus deze drie instrumenten samen. De gemeenteraad moet de samenhang tussen de instrumenten niet uit het oog verliezen.

Voor activiteiten die binnen het omgevingsplan vallen en waar een vergunning voor nodig is, moet de gemeente van tevoren beslissen of er altijd moet worden geparticipeerd en hoe dat wordt getoetst. Hierbij is participatie dus een vereiste die gekoppeld is aan de beoordeling van de aanvraag. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Hoe dat moet vormkrijgen is aan de initiatiefnemer zelf. Elke situatie (plek, omvang, context) vraagt om maatwerk. De gemeente kan spelregels opstellen om houvast te bieden aan initiatiefnemers. Ook kan de gemeente beschrijven wat volgens haar een goed participatieproces is en kan ze initiatiefnemers aansporen om daar rekening mee te houden. Het is echter niet mogelijk om initiatieven af te wijzen op grond van het participatie-criterium. Wel mag de gemeente om een toelichting of nadere informatie vragen en de inhoudelijke opbrengst van de participatie meewegen.

Dan zijn er tot slot ook activiteiten die "buitenplans" zijn, dat wil zeggen dat ze volgens het omgevingsplan niet kunnen worden gerealiseerd omdat ze daarmee in strijd zijn. Toch kan het initiatief waardevol zijn. Het is niet altijd mogelijk om te voorspellen welke mogelijkheden er in de toekomst zijn. Ook verandert er in de loop van de jaren zoveel (maatschappelijk, economisch, ruimtelijk enz.) dat initiatieven niet kunnen worden voorzien. Indien een dergelijk initiatief bij de gemeente wordt ingediend, dan kan het bevoegd gezag (het college van B&W) beoordelen of er alsnog medewerking aan kan worden verleend. De gemeenteraad kan dan vooraf in het omgevingsplan activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is. Ook voor deze door de gemeenteraad aan te wijzen gevallen geldt dat participatie vormvrij is. De initiatiefnemer is ook dan zelf verantwoordelijk voor het vormgeven van het participatietraject. Om dit proces te begeleiden kan de gemeente handvaten meegeven voor de verdere invulling daarvan. Wanneer participatie belangrijk is voor de raad, is het voor de raad goed om zich in dit aspect te verdiepen en daar keuzes in te maken.

4 Misverstanden rond participatie

Er zijn veel beelden en misverstanden rond participatie. Zo zijn er mensen die participatie als synoniem zien voor draagvlak. Dat is niet het geval. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het alsnog niet met elkaar eens zijn, ook na intensieve gesprekken en uitvoerige participatietrajecten. Belangen en uitgangsposities kunnen verschillend zijn. Naar elkaar luisteren betekent nog niet dat er een voor iedereen wenselijke en gedragen oplossing komt. Uiteindelijk moeten alle argumenten en belangen worden afgewogen en zal er een besluit volgen.

Een ander misverstand is dat participatie verplicht is bij elk initiatief. Dat is niet altijd het geval. Wanneer initiatieven passen in de regels van het omgevingsplan kunnen ze gewoon doorgaan, zoals dat ook nu geldt voor initiatieven die passen in het bestemmingsplan. Wel geldt ook voor een 'passend' initiatief dat moet worden aangegeven bij de aanvraag of er aan participatie is gedaan en zo ja, hoe. Door helder te beschrijven (participatief met inbreng vanuit de samenleving) in de omgevingsvisie en vervolgens in het omgevingsplan wat wenselijk en mogelijk is, is het ook duidelijk welke activiteiten passen en welke niet.

Ook het beeld van participatie als een serie langdurige en intensieve gesprekken tussen initiatiefnemers en belanghebbenden (bijvoorbeeld de buren) is niet juist. Het hangt dus af van de situatie en de context. Dat betekent overigens niet dat als iets mogelijk is en dus mag, dat daarmee omwonenden niet geraakt worden. Elke verandering kan tot onzekerheid en ongemak leiden. Goede verhoudingen en rekening houden met elkaar helpt om prettig samen te leven.

Er zijn raadsleden die zich zorgen maken over het versnellen en vereenvoudigen van procedures (een van de doelen van de Omgevingswet). Ze zien daarin risico's voor de positie en de rechten van belanghebbenden. Het is de bedoeling om belanghebbenden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium te betrekken via de

gebruikelijke zienswijzeprocedures en via participatie. De formele procedures (inspraak, beroep en bezwaar) worden beslist niet vervangen door participatie. Deze versterken en vullen elkaar aan. Door partijen meer aan de voorkant bij een bepaalde ontwikkeling te betrekken en het zogenaamde "vooroverleg" beter te benutten kan verderop in het proces snelheid worden gewonnen. Het "vooroverleg" en de formele procedures kunnen in dit opzicht worden gezien als communicerende vaten. De intentie is om door het omgevingsrecht overzichtelijker te maken en de procedures eenvoudiger, dat het voor eenieder duidelijk is wat wanneer wordt besloten en hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen.