

## **Participatie onder de Omgevingswet**

### **Voorstel**

1. Participatie te stimuleren door het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers door middel van een informatiefolder, de website en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers bij informatieverzoeken en tijdens het vooroverleg;
2. Participatie verplicht te stellen (aanvraagvereiste) bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's);
3. Aanstellen van een gemeentelijke praktijkondersteuner/contactpersoon voor participatie;
4. Blijf aan verwachtingsmanagement doen.

### **Aanleiding**

#### *Werkgroep participatie onder de Omgevingswet bij de omgevingsvergunning*

Vanuit de werkgroep participatie onder de Omgevingswet hebben wij ons bezig gehouden met participatie bij omgevingsplanactiviteiten. Wij hebben hiervoor twee bijeenkomsten gehouden met vertegenwoordigers van de gemeenten en de omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Hier is het bovenstaand voorstel uit gekomen.

In Bijlage I leest u een samenvatting van de opbrengsten van deze bijeenkomsten.

#### *Participatie in de Omgevingswet*

Participatie onder de Omgevingswet moet plaatsvinden bij het opstellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en bij de omgevingsvergunning. Wij hebben ons bezig gehouden met participatie bij de omgevingsvergunning.

#### *Participatie bij de omgevingsvergunning onder de Omgevingswet*

Artikel 16.55 Omgevingswet (Ow) bepaalt dat bij ministeriële regeling (Omgevingsregeling (Omgreg)) regels worden gesteld over participatie (lid 6 en lid 2).

In artikel 7.4 Omgreg is bepaald dat bij een aanvraag moet worden aangegeven hoe aan participatie is gedaan en wat daarvan de resultaten zijn.

Uit de toelichting bij dit artikel volgt dat ook het antwoord mogelijk is dat niet aan participatie is gedaan. Dit kan niet resulteren in een buiten behandelingstelling of een weigering. Slechts wanneer het antwoord op de vraag ontbreekt kan besloten worden de aanvraag niet te behandelen.

Ook volgt uit de toelichting dat de regeling uitputtend is bedoeld. Decentrale overheden kunnen dus geen aanvullende regels stellen over participatie.

Op basis van overgelegde informatie over participatie kan het bevoegde gezag beoordelen of het nodig is dat in verband met de voor het besluit benodigde afweging van belangen nog aanvullend gelegenheid moet worden geboden voor een vorm van inspraak of contact met derde-belanghebbenden. Dit moet het bevoegd gezag dan zelf doen. Ook artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan vereisen dat nog gelegenheid wordt gegeven tot het naar voren brengen van een zienswijze.

Bij de behandeling van de Invoeringswet in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen waarin is bepaald dat de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt gevallen aan te wijzen waarin participatie verplicht is voor initiatiefnemers. Het gaat dan om vergunningaanvragen voor initiatieven die niet passen binnen de regels uit het omgevingsplan.

Dit heeft geresulteerd in een lid 7:

*“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.”*

De gemeenteraad is dus slechts voor activiteiten die niet passen binnen het omgevingsplan bevoegd een participatieverplichting op te nemen.

De vorm van participatie is vrij. Initiatiefnemers mogen zelf beslissen op welke wijze er aan participatie gedaan wordt.

### **Argumenten**

#### *1.1 Stimuleren van participatie is wenselijk*

Participatie wordt heel belangrijk gevonden in de Omgevingswet. Degene die een initiatief neemt is verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. Het is het bevoegd gezag dat initiatief neemt om een omgevingsplan, omgevingsvisie of projectbesluit te maken, en het bevoegd gezag is dan ook verantwoordelijk voor de participatie. Bij een omgevingsvergunning is de burger of het bedrijf de initiatiefnemer en is diegene ook verantwoordelijk voor de participatie. Het doel daarvan is het vroegtijdig informeren, betrekken en raadplegen van anderen, zodat alle belangen en ideeën, effecten op de omgeving, direct op tafel komen en niet pas achteraf.

De conclusie is daarom om bij niet-verplichte participatie (alles wat middels binnenplanse omgevingsplanactiviteiten mogelijk is) dit zeker te stimuleren en initiatiefnemers hierover te informeren .

Voorbeelden van spelregels kunnen zijn Delft's doen of participatie zoals in Zoeterwoude wordt gepresenteerd. Dit wordt meegezonden als bijlage.

#### *1.2 Als bevoegd gezag is het verstandig om vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet uitgedacht te hebben wat van initiatiefnemers wordt verwacht*

Het is daarbij zeer aannemelijk dat (mogelijke) initiatiefnemers ons vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet benaderen met vragen over participatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vragen of participatie verplicht is en wat er precies van initiatiefnemers wordt verwacht.

Als bevoegd gezag is het goed om een antwoord klaar te hebben (bijvoorbeeld door middel van een folder waarnaar verwezen kan worden).

#### *2.1 Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is geen participatie geweest bij de planvorming*

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid participatie verplicht te stellen voor buitenplanse opa's.

Hierbij zijn er 3 mogelijkheden:

- Participatie is nooit verplicht;
- Participatie is altijd verplicht;
- Participatie is verplicht in een aantal gevallen. Hierbij is het lastig aan te geven wat verplicht zou moeten zijn, omdat je in feite nooit weet welk initiatief op tafel komt.

Ons voorstel hierover is dat bij buitenplanse opa's participatie altijd verplicht is, mede gelet op het feit dat er bij zo'n initiatief immers nog nooit participatie heeft plaatsgevonden. Bij alles wat in het omgevingsplan is opgenomen is al eerder aan participatie gedaan. Bij alle buitenplanse opa's dus nog niet.

In de bijeenkomsten werd de stelling ingenomen dat sommige projecten, ongeacht de uitkomst van participatie, altijd doorgang moeten vinden. Als het zo belangrijk is dat iets gerealiseerd moet kunnen worden, moet dit opgenomen worden in het omgevingsplan.

In lid 7 van artikel 16.55 Ow is opgenomen “gevallen van activiteiten”. Wij gaan ervan uit dat hieronder ook alle buitenplanse opa’s vallen. Helemaal zeker is dit nog niet. In het eerste kwartaal van 2020 zal de VNG met een voorstel komen, maar dit is er helaas nog niet gereed.

*2.2 Indien het bevoegd gezag geen gevallen van activiteiten aanwijst, is participatie nooit verplicht*  
Indien bevoegde gezagen geen actie ondernemen is participatie bij de omgevingsvergunning in geen enkel geval verplicht. Een aanvrager van een omgevingsvergunning kan op het aanvraagformulier aankruisen dat niet aan participatie is gedaan en het bevoegde gezag kan de vergunning niet weigeren op de grond dat niet aan participatie is gedaan.

### *3.1 Initiatiefnemers hebben behoefte aan ondersteuning*

Omdat initiatiefnemers vaak niet weten hoe te handelen, denken wij dat het raadzaam is een participatie-ondersteuner te hebben. Deze persoon kan initiatiefnemers helpen en adviseren bij hun initiatief. Hij/zij kent de plaatselijke situatie en kan op basis daarvan adviseren over wie er betrokken moeten worden en bijvoorbeeld welke vorm van participatie het beste zou moeten zijn.

### *4.1 Teleurstelling voorkomen door vooraf verwachtingen van initiatiefnemer en belanghebbenden te managen*

Verplichte participatie bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit betreft een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer om de omgeving te betrekken bij het initiatief. Hierbij gaat het echter niet om een verplichting om volledige overeenstemming te bereiken over het initiatief. Wat de groep van belanghebbenden vindt en/of voorstelt hoeft niet persé het plan te worden.

Andersom geldt ook dat als een initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan, dat niet wil zeggen dat het plan ongewijzigd door het bevoegd gezag kan worden aanvaard. Er kunnen namelijk andere zwaarwegende belangen bestaan (bijvoorbeeld veiligheid of andere maatschappelijke belangen) die zich niet verenigen met het voorliggende plan.

Aan het begin van het proces moet het bovenstaande voor alle partijen helder en duidelijk zijn. Zo worden teleurstellingen over verwachtingen en werkelijke resultaten voorkomen.

## **Kanttekeningen**

### *1.1 Nader concretiseren van de voorlichting met communicatie-afdelingen*

Hier willen we vooral de communicatie-afdelingen van de bevoegde gezagen over mee laten denken.

### *1.1 t/m 4.1 Verschillende rollen van de gemeente in het proces van belang*

Bij dit voorstel moeten we telkens in ons achterhoofd houden welke rol de gemeente heeft in het proces:

- Geïnformeerd willen worden;
- Meepraten;
- Mee ontwikkelen.

Misschien moeten we naar de rollen kijken zoals in Delft: de gemeente is soms regisseur (bij de invoering van de Omgevingswet), soms initiatiefnemer (bij Omgevingsvisie en omgevingsplan en ook bij eigen initiatieven), soms belanghebbende (die door initiatiefnemer betrokken wordt bij participatie) en ook eindbesliser. Als eindbesliser toetst de gemeente de aanvraag en neemt daarbij de afwegingen mee die de initiatiefnemer in het participatieproces verzameld heeft. Dit zal met name spelen in die gevallen waarin participatie verplicht is bij buitenplanse opa’s.

Participatie bij een aanvraag is het raadplegen van belanghebbenden om de effecten van het initiatief op de omgeving te achterhalen.

Waar participatie niet verplicht is, maar wel gewenst bestaat participatie uit het informeren van belanghebbenden over een voorgenomen (binnenplans) initiatief.

In al dat soort gevallen helpt het als een gemeente zelf de principes en uitgangspunten op een rijtje heeft gezet hoe ze wil participeren met bewoners. Die uitgangspunten en principes kun je dan ook hanteren bij de beoordeling van de participatie door initiatiefnemer.

### *2.1 Onderscheid in drie categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten*

Bij buitenplanse opa's maken we onderscheid in drie categorieën en sluiten we aan bij de bestaande formules van de Omgevingswet:

- a) In en om het huis
- b) Ontwerpformule (vestigen of uitbreiden met complexe regelgeving bijvoorbeeld een boerderij)
- c) Ontwikkelformule (hierbij hebben alle deelnemers invloed op het proces, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een stationsgebied)

Het wenselijk dat de participatie open en transparant is verlopen en dat het voldoende zorgvuldig is gebeurd:

We zijn erachter gekomen dat alles maatwerk is; daarom wordt een (vormvrij) verslag ingediend. Er moet namelijk ergens een document zijn waarop onze eigen beoordeling op wordt gebaseerd.

Aan het verslag wordt geen waarde-oordeel gekoppeld. Wel moet de initiatiefnemer aangeven wat hij/zij met de opmerkingen uit de participatie heeft gedaan en motiveren waarom hij/zij dit zo heeft gedaan.

Ad a)

Verslag van participatie. Kring van belanghebbenden omvat in ieder geval de belendende percelen. Alles wat meer wordt gedaan is een pré.

Ad b)

Laat zien wat je hebt gedaan en waarom je dit hebt gedaan.

Kring van participanten is iedereen die effect kan ondervinden.

Ad c)

Ook hier geldt dat je laat zien waarom je wat hebt gedaan. Hierbij gaat het vaak om een maatschappelijke dialoog.

Bij een ontwikkelformule zal doorgaans sprake zijn van een grote kring van belanghebbenden. Bijvoorbeeld een factor C analyse / stakeholderanalyse kan helpen in kaart te brengen wie die belanghebbenden zijn.

### *2.2 Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten opnemen in inspraak- of participatieverordening*

In de meeste gemeenten is er een inspraakverordening.

In de Eerste Kamer is een motie (motie Nooren) ingediend over participatie onder de Omgevingswet bij gemeenten. Deze motie is op 11 februari 2020 aangenomen. De motie is bijgevoegd.

Dit houdt in dat er ***in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling wordt opgenomen die ervoor zorgt dat er een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om het participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden en dit participatiebeleid vast te stellen door onder ander de gemeenteraad.***

Daarnaast is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in procedure. Deze wet wijzigt onder andere de Gemeentewet. De wet schrijft voor dat decentrale overheden participatie niet alleen mogelijk maken bij de voorbereiding van beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie. Ook het uitdaagrecht (right tot challenge) mogelijk moet zijn.

Het is nog niet helemaal duidelijk of het participatiebeleid voor de Ow ook in deze participatieverordening moet worden opgenomen.

Het participatiebeleid moet dus worden vastgesteld door de gemeenteraad. Omdat de gemeenteraad ook de participatieverordening vaststelt, lijkt het ons raadzaam dit in samenhang te bekijken.

#### Voorstel voor de verordening/beleid

Bij geen of onvoldoende participatie vragen we eerst om aanvullende gegevens. Daarna is ook de mogelijkheid om de beslistermijn op te schorten in overleg met de aanvrager, zodat de participatie compleet gemaakt kan worden. Daarna is eventueel een weigering van de omgevingsvergunning mogelijk.

Dit moet dan zo in de participatieverordening/-beleid zijn opgenomen.

#### Bijeenkomst 11 februari 2020

Iedereen kon zich vinden in de voorstellen 1-4 en wil voor een participatieverordening/-beleid tot een gezamenlijke paragraaf te komen voor participatie in relatie tot omgevingsvergunningen.

#### **Uitvoering en financiën**

1) *Participatie te stimuleren door het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers door middel van een informatiefolder, de website en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers bij informatieverzoeken en tijdens het vooroverleg;*

Als men akkoord is over dit punt, dan kan dit worden meegenomen in het gezamenlijke communicatieplan dat momenteel wordt gemaakt. De benodigde middelen voor communicatie rond participatie worden meegenomen in de middelen die nodig zijn voor het communicatieplan als geheel.

2) *Participatie verplicht te stellen (aanvraagvereiste) bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's) en dit opnemen in de participatieverordening;*

Het voorstel is om een gezamenlijke paragraaf voor de participatieverordening te maken over participatie in relatie tot omgevingsvergunningen. Het voorstel is om met een kleinere groep mensen (zowel ODR als gemeenten) een voorzet te maken.

Dit houdt dus in dat er mensen vanuit de ODR beschikbaar worden gesteld. Uren voor 2020 zijn al akkoord. De middelen hiervoor komen dan uit het project omgevingswet.

3) *Aanstellen van een gemeentelijke praktijkondersteuner/contactpersoon voor participatie;*

De bedoeling is dat deze persoon vanuit de gemeenten wordt aangesteld. Deze persoon moet namelijk iemand zijn die het werkgebied goed kent en weet wat er nodig is voor participatie op een bepaalde plaats. De middelen voor deze ondersteuner komen dan ook van de gemeenten. Wellicht is er een mogelijkheid de kosten te verwerken in de legesverordening. Te overwegen is om voor meerdere gemeenten een gezamenlijke ondersteuner aan te stellen.

4) *Blijf aan verwachtingsmanagement doen.*

Dit wordt in en door alle processen meegenomen.

## **Bijlage I. Achtergrondinformatie vanuit de twee bijeenkomsten met vertegenwoordigers van alle gemeenten en ODR.**

### Conclusies eerste bijeenkomst:

#### 1) *Wat is participatie?*

Participatie omvat alles omtrent een initiatief: alle belangen betrekken en vooral meedenken, meepraten, meedoen, meebeslissen.

#### 2) *Wat is participatie in de omgevingswet in relatie tot vergunningen?*

Kijken naar wat het doel is en hoe je dat samen kunt bereiken door vooraf partijen te betrekken.

#### 3) *Wat is participatie:*

##### *a) als je initiatiefnemer bent?*

De initiatiefnemer wil zijn plan gerealiseerd krijgen. Hierbij heeft hij veel vragen en heeft hij hulp nodig. Wie moet hij betrekken en hoe? Wanneer is participatie voldoende? Zijn er extra kosten? Het is wel een kans om draagvlak te krijgen en het plan te verbeteren.

##### *b) als je omwonende bent?*

De omwonende is vooral geïnteresseerd in zijn eigen omgeving en wil daar iets over te zeggen hebben. De vraag is in hoeverre zijn mening wordt meegenomen en hoeveel tijd en energie het kost. Het is wel laagdrempelig en je zoekt samen naar een oplossing.

##### *c) als je ambtenaar bent?*

Je gaat het proces begeleiden in plaats van bepalen. Daarnaast worden belangen afgewogen. Dit alles binnen de vooraf vastgestelde kaders. Toch blijft het uiteindelijke besluit bij het bestuur.

#### 4) *Hoe ziet participatie eruit?*

##### *a) Wat verwacht je van een initiatiefnemer?*

We verwachten van de initiatiefnemer een open en transparante houding over het initiatief waarbij hij nadenkt over de effecten van zijn plan en hierbij zijn kring van belanghebbenden kiest. Met deze mensen moet hij rond de tafel.

Ook moet hij openstaan voor suggesties en eventuele aanpassingen van het plan.

Van de participatie maakt hij een verslag over wat en hoe hij één en ander heeft gedaan en wat de uitkomst is.

Van de gemeente moet hij de kaders krijgen waarbinnen het plan moet passen.

##### *b) Hoe groot moet de kring van participanten zijn? (wanneer moet/wil je betrokken worden bij een initiatief?)*

Hoe groot de kring van participanten moet zijn hangt af van het initiatief. Bij vergunningen waarbij een zogenaamde snelserviceformule kan worden toegepast hoeft niet aan participatie te worden gedaan.

De kring van participanten kan op meerdere manieren bepaald worden:

- 1) met een wiskundige formule
- 2) kijken naar de effecten op de leefomgeving: milieuaspecten, verkeer, zicht/uitzicht, geur, geluid, overlast, maatschappelijke onrust.

Wanneer participanten betrokken moeten worden, blijft ook lastig. Je wilt ze zo vroeg mogelijk betrekken, maar er moet ook een plan zijn om te laten zien. De vraag blijft ook wanneer de initiatiefnemer informatie bij de gemeente haalt; voor of na de participatie.

### *Ideeën vanuit de bijeenkomst*

Mobiele tafel: pipowagen/initiatiefbus.

### Tweede bijeenkomst

#### *Schema*

*Toegestaan na melding, dus zonder vergunning:* geen participatie verplicht. Wel geldt voor alles om een tip te geven: praat met je omgeving, geef aan wat je gaat doen. Deze tip kan opgenomen worden op de gemeentepagina en op de verschillende websites.

Hier tip om te informeren.

*Toegestaan met vergunning op grond van het omgevingsplan.*

Participatie kan niet verplicht gesteld worden, maar het kan wel aanbevolen worden. Het gaat er om dat mensen met elkaar in contact komen.

Hier aanbevelen om te raadplegen.

Bij deze twee zou het van tevoren moeten worden gecommuniceerd. Aanvragers komen hier vaak pas na het indienen van de aanvraag omgevingsvergunning in beeld.

*Toegestaan met vergunning buitenplanse activiteit.*

Als het niet binnen de omgevingsvisie past, dan moet het verplicht gesteld worden. Dan nog hangt het af van de impact van het initiatief op de leefomgeving.

Bij een *principeverzoek* is het wel wenselijk dat er vanuit de gemeente wordt gezegd of het sowieso kansloos is. Verder hangt het sterk van de impact van het initiatief af wat je aan participatie moet doen.

Mag je voorwaarden verbinden aan de vorm van participatie?

Hoe weet je dat het klopt wat aangeleverd wordt?

#### **Waar gaan we naartoe met participatie?**

Vaak vinden mensen de procedure belangrijker dan de uitkomst van een procedure. Is er voldoende en voldoende zorgvuldig aan participatie gedaan?

Participatie is altijd maatwerk.

Graag participatie bij alle buitenplanse opa's. Wij kunnen niet beoordelen of het groot of klein is.

Participatie moet open en transparant plaatsvinden.

Ook al gaat iets per definitie door, dan toch participatie, want we gaan voor een win/win-situatie.

Bij een binnenplanse opa is participatie niet verplicht. Hoe kunnen we dit toch stimuleren?

Aansluiten bij formules?

- 1) In en om het huis
- 2) Ontwerpformule
- 3) Ontwikkelformule

Wat als wij vinden dat er niet voldoende aan participatie is gedaan?

We gaan het niet zelf oplossen. Kunnen we een verzoek om aanvullende gegevens zenden?

Onafhankelijke cliëntondersteuner participatie aanstellen?

(Dit kan eventueel voor alle deelnemers gezamenlijk.)

Willen we gradaties aanbrenge bij weigeringen ivm participatie bij 1, 2 en 3?

We blijven alles terugleggen bij de initiatiefnemer. Ook kosten voor initiatiefnemer.

Stel dat initiatiefnemer ondersteuning vanuit de gemeente wil, wat dan?

Verwijzen naar de markt en zelf beoordelaar blijven en geen adviseur worden.

Vergunningverleners moeten bij 2 en 3 altijd een advies vragen aan de "participatie-ondersteuner" bij de gemeente. Inbouwen in het proces.

Hoe je iets beoordeelt, hoeft niet in een verordening. Onderscheid maken tussen verordening en werkafspraken.