

BIJLAGE 2 Wettelijk kader Participatie Omgevingswet bij aanvragen omgevingsvergunning

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

Indieningsvereiste

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.

Verplichte participatie in door raad aangewezen gevallen

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 artikel 16.55, lid 7 Ow:

“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.

Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) is geen participatie geweest bij de planvorming. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid participatie verplicht te stellen voor BOPA's.

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.

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.

Hoe stimuleren wij participatie richting aanvragers?

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 deze instrumenten.

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 ook bij niet-verplichte participatie (alles wat middels binnenplanse omgevingsplanactiviteiten mogelijk is) participatie zeker te stimuleren en initiatiefnemers hierover te informeren.

Mogelijkheden:

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. Natuurlijk wordt daarbij verwezen naar het door de raad vastgestelde Participatiekader gemeente Woerden 2021, waar in hoofdstuk 9 het volgende is beschreven:

“9. Als het initiatief niet bij de gemeente ligt

Het initiatief voor een project ligt niet altijd bij de gemeente. Bijvoorbeeld bij initiatieven die onder de Omgevingswet vallen (aanvraag Omgevingsvergunning). Maar ook als inwoners gebruikmaken van het uitdaagrecht en zelf met een voorstel komen om collectieve dienstverlening van de gemeente over te nemen. Ook in dit soort gevallen is participatie vaak een noodzakelijk onderdeel van het proces. Dit kader ondersteunt en inspireert initiatiefnemers bij het vormgeven van het participatieproces. De hulpmiddelen uit de toolbox helpen hen bij de uitvoering.

Initiatieven onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet kan de gemeenteraad participatie verplicht stellen voor sommige vergunningaanvragen. De initiatiefnemer moet dan bij de daadwerkelijke aanvraag laten hoe belanghebbenden konden participeren. Bij grote initiatieven doorlopen de initiatiefnemer(s) en de gemeente vaak al samen een ‘voortraject’ (de zogenaamde Omgevingstafel). Tijdens dit voortraject kan de gemeente de initiatiefnemers inspireren en ondersteunen, met name door dit kader. De verantwoordelijkheid blijft echter bij de initiatiefnemer liggen. Pas in het formele proces (bij de behandeling van de vergunningaanvraag) kan de gemeente de gevoerde participatie afwegen. Ook kan de gemeente dan nog beslissen om een zienswijzeprocedure te starten. Hierin kan elke belanghebbende nog een zienswijze op het voorgestelde plan indienen. Ook kan de gemeente zelf zienswijzen ophalen bij derden. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de gemeente het idee heeft dat niet alle belangen goed gehoord zijn. Hiermee wordt ook de behandelprocedure verlengd met een aantal weken.

Botsende belangen

Als de gemeente de initiatiefnemer is, dan is de gemeenteraad (of bij uitvoeringsvraagstukken het college) de partij die de laatste afweging maakt. Maar wat doe je als er burgerinitiatieven zijn en daar ontstaan botsende belangen? Inwoners kijken dan vaak naar de gemeente om het probleem op te lossen en een knoop door te hakken. Maar die rol is voor de gemeente ook risicovol: door in te grijpen, neem je eigenaarschap over van de inwoners en word je partij in die botsende belangen. Wat betekent dat voor een vervolg? Is het daarna ‘van’ de gemeente? En wat doe je dan als gemeente? Een kant kiezen?

De gemeente past primair dan ook veel beter de rol van mediator: de gemeente kan beide kanten horen, de dialoog faciliteren en de partijen begeleiden om samen misschien nader tot elkaar te komen. Als de gemeente door de aard van het initiatief al een belanghebbende is, dan kan de gemeente dit ook uitbesteden en alle betrokkenen aanbieden een externe mediator te betrekken.

Komt men er echt niet uit? Dan kan de gemeente aanbieden wel de verantwoordelijkheid voor een besluit over te nemen door dit de raad voor te leggen. In dat geval kan het college – na eerdere gesprekken met alle betrokkenen – een voorstel voor een besluit doen aan de raad. En alle betrokkenen kunnen gebruik maken van hun inspreekrecht.

Daarbij is het wel van belang dat met alle betrokkenen ook al vooraf wordt besproken wat het betekent als de gemeenteraad de knoop doorhakt. Hoe gaan zij om met de uitslag? En wat betekent dit voor het initiatief? Heeft de gemeente daarna ook nog een verantwoordelijkheid of rol en welke dan?"

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. 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.

De huidige inspraak- en participatieverordening dateert uit 2010 en zal worden aangepast aan het door de raad vastgestelde Participatiekader gemeente Woerden 2021, zodra de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking is getreden.