

Dit betekent de Omgevingswet voor privaat georganiseerde participatie

Hobma, Fred

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Hobma, F. (null). (2022). Dit betekent de Omgevingswet voor privaat georganiseerde participatie., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/dit-betekent-de-omgevingswet-voor-privaat-georganiseerde-participatie/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Dit betekent de Omgevingswet voor **privaat georganiseerde participatie**



[Fred Hobma](#)

10 maart 2022

Door de overheid georganiseerde participatie is volgens de wet al lange tijd onderdeel van ruimtelijke besluitvorming. De Omgevingswet van 1 januari 2023 breidt dat uit: ook private partijen moeten werk maken van participatie. Maar hoe precies, en onder welke omstandigheden? TU Delft-onderzoeker Fred Hobma concludeert: “Private participatie krijgt vooral een stevige positie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.”

Participatie vóór de inwerkingtreding Omgevingswet

Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestond al **privaat georganiseerde omgevingsparticipatie**. Het was alleen wettelijk niet geregeld en had (dus) beperkte rechtsgevolgen. Initiatiefnemers konden *uit zichzelf* omgevingsparticipatie organiseren, vaak vanuit de gedachte dat het goed is om de omgeving te informeren over een aanstaande omgevingsvergunningaanvraag, plannen eventueel aan te passen vanwege reacties, en eventuele knelpunten te achterhalen die tot juridische weerstand kunnen leiden.

Ook *op aanvraag* van gemeenten kon een private initiatiefnemer participatie organiseren. Dit gebeurt bijvoorbeeld na de aanvraag voor een omgevingsvergunning of partiële wijziging van een bestemmingsplan, zodat de gemeente een besluit kan nemen

over het bouwinitiatief. Het maatschappelijk draagvlak mocht echter geen voorwaarde voor het gemeentebestuur zijn voor bestuurlijke medewerking aan een verzoek tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan. Wel kon het gemeentebestuur *de gewenste medewerking weigeren* als de initiatiefnemer niet voldoende inspanningen had geleverd om omwonenden te informeren of maatschappelijk draagvlak te verwerven, terwijl dat op grond van gemeentelijk beleid wel had moeten.

Er is dus een onderscheid tussen onvoldoende *draagvlak* (dat *niet* de reden mag zijn voor weigering van bestuurlijke medewerking) en onvoldoende *participatie-inspanningen* die op grond van gemeentelijk beleid zijn vereist (dat mag *wel* reden zijn voor weigering van bestuurlijke medewerking).

Verplaatsen bedrijf zonder voldoende participatie

Een gemeenteraad wilde niet meewerken aan de verhuizing van een bedrijf, onder andere omdat het bedrijf geen overeenstemming met omwonenden had gevonden over de nieuwe locatie en omdat omwonenden onvoldoende hadden geparticipeerd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat “voor het mogelijk maken van een ruimtelijke ontwikkeling is (...) niet vereist dat de initiatiefnemer en omwonenden met elkaar overeenstemming bereiken over de nieuwe locatie”. De gemeenteraad moest zelf, na afweging van alle betrokken belangen, een standpunt innemen over de verhuizing naar de nieuwe locatie. (ECLI:NL:RVS:2017:1542)

Er zijn ook andere redenen waarom de aanwezigheid van draagvlak niet als voorwaarde voor bestuurlijke medewerking gesteld mag worden. Zo moet het bestuur bij zijn besluiten rekening kunnen houden met andere omstandigheden dan de aanwezigheid van draagvlak. Daaronder begrepen zijn de kosten van een project, de relevantie van natuur(aantasting) en de belangen van degenen die niet vertegenwoordigd waren in het participatietraject. Dat geldt ook bij de besluitvorming over omgevingsplannen onder de Omgevingswet.



Participatie' door Desizned (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

Participatie als input voor belangenafweging

“Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat”, schreef de Afdeling bestuursrechtspraak begin 2018. (ECLI:NL:RVS:2018:616). Een jaar later vulde de Afdeling aan dat er niet voldoende draagvlak hoeft te bestaan bij de bewoners, ondernemers en belangenorganisaties in het gebied. Maar: “Dit betekent echter niet dat het aspect draagvlak geen enkele rol speelt in de besluitvorming. Het streven naar draagvlak vormt, (...), een aspect dat zich vertaalt in de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid (...) dient te maken.’ (ECLI:NL:RVS:2019:1064)

Dit geldt (nu) voor bestemmingsplannen en vanaf 2023 voor omgevingsplannen. Bij andere ruimtelijke projectvoorstellen kan de gemeente wél de mate van draagvlak of participatie als voorwaarde voor een besluit stellen. Zo zijn er voorbeelden waarbij gemeentelijke subsidiëring of cofinanciering zijn gekoppeld aan de mate van participatie rond een project. De gemeente neemt dan het participatieproces van de ontwikkelaar of andere private partij mee in de overweging om een financiële bijdrage te leveren aan een (plan)onderdeel.

Omgevingswet: participatie bij de omgevingsvergunning

Als ontwikkelaar heb je doorgaans voor een concreet project een omgevingsvergunning nodig en voor de aanvraag moet je zelf de participatie organiseren. Dat is nieuw. Wel is belangrijk dat de wet (wat privaat georganiseerde participatie betreft) een onderscheid

maakt tussen een activiteit die past in het omgevingsplan en een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit.

1: Omgevingsplanactiviteit past binnen het omgevingsplan

Bij het doen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning heeft de aanvrager de plicht om aan te geven *of* er participatie is geweest. In principe *hoeft* de private partij dus geen participatie rondom het bouwplan te organiseren. En *als* er is wel geparticipeerd, dan moet de vergunningsaanvrager aangeven *hoe* dat is gebeurd en *wat de resultaten* ervan zijn via een beschrijving (art. 7.4 Omgevingsregeling).

Als er geen participatie heeft plaatsgevonden, mag dat geen reden zijn voor het college van burgemeester en wethouders (B&W) om de aanvraag buiten behandeling te laten. De aanvraag moet alsnog worden behandeld aan de hand van de beoordelingsregels van het omgevingsplan voor deze activiteit. Dat zijn doorgaans regels over bouwdimensies (zoals bouwhoogte of bebouwingspercentage), welstand en parkeren. We moeten daarom aannemen dat de meerwaarde van de wettelijke regeling vooral ligt in stimulering van de aanvrager van de vergunning om tijdig na te gaan hoe het bouwplan wordt ontvangen door de omgeving ervan. De aanvrager kan hieruit voortkomende ideeën mogelijk verwerken voordat hij tot de formele vergunningaanvraag overgaat.

2: Omgevingsplanactiviteit past niet binnen het omgevingsplan

Een hardere participatieverplichting geldt voor activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan (art. 16.55 lid 7 Omgevingswet). Bij deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan de gemeenteraad participatie verplicht stellen voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning. De participatieverplichting geldt niet voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, maar alleen voor bepaalde activiteiten die de gemeenteraad heeft vastgelegd in een raadsbesluit. Deze vrijheid voor gemeenteraden zorgt dus voor verschillen tussen gemeenten. De ene gemeente kan bijvoorbeeld participatie eisen bij bouwprojecten met een minimumaantal woningen, bij een functiewijziging of in specifieke gebieden zoals in of nabij natuurgebieden. Voor initiatiefnemers is het belangrijk dat gemeenten helder zijn over wanneer de participatieplicht wel of niet geldt. Een bepaalde wijze van participatie voorschrijven kan niet, wel kan de gemeente ter inspiratie een leidraad hiervoor meegeven.

Voldoet de initiatiefnemer niet aan de participatieverplichting, dan stellen B&W hem in de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen. Dit is conform de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht over de aanvulling van gegevens. Blijft de vergunningaanvrager achterwege, dan kunnen B&W de aanvraag buiten behandeling laten. Dit is een sanctie op het niet opvolgen van de participatieverplichting.



Participatie Post-It' door fizkes (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

Voldoet de vergunningaanvrager wel aan de participatieplicht, dan nemen B&W de uitkomst daarvan mee als onderdeel van het besluit of de buitenplanse activiteit aanvaardbaar is (in termen van de Omgevingswet: of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties). Het ontbreken van steun vanuit de omgeving voor het project hoeft daarbij niet doorslaggevend te zijn. Met andere woorden, ondanks het ontbreken van steun kunnen B&W alsnog besluiten een omgevingsvergunning te verlenen voor de buitenplanse activiteit, omdat er andere redenen zijn die maken dat er toch sprake is van een evenwichtige toedeling van de aan de orde zijnde functie voor die bepaalde locatie. Ook geldt het omgekeerde: de aanwezigheid van steun vanuit de omgeving mag niet het enige argument zijn dat maakt dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van de functie aan de locatie.

Omgevingswet: participatie bij het omgevingsplan

Bij de vaststelling van een omgevingsplan schrijft het Omgevingsbesluit een 'motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan' voor (art. 10 lid 2 Omgevingsbesluit). Dat houdt voor overheden in dat zij bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen moeten aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken. Bij het vaststellen zelf moet de overheid aangeven hoe die participatie daadwerkelijk is ingevuld, wat daarvan de resultaten zijn en hoe invulling is gegeven aan het lokale participatiebeleid.

De wet houdt de mogelijkheid open dat gemeenten in hun participatiebeleid aangeven dat (onder al dan niet gespecificeerde omstandigheden of gevallen) gezamenlijk publiek-privaat georganiseerde participatie plaatsvindt. Het participatiebeleid van de

gemeente bevat de spelregels voor goede participatie. Het participatiebeleid kan dus procesregels bevatten die inhouden dat de participatie mede georganiseerd wordt door een private partij die belangen heeft in een gebied. Dat kan met name een ontwikkelaar zijn die reeds met de gemeente een (intentie)overeenkomst over gebiedsontwikkeling heeft gesloten en wellicht grondposities heeft in het gebied. De private partijen nemen daarbij de (proces)regels uit het participatiebeleid in acht. Zo kan de huidige praktijk, waarbij niet zelden gebiedsparticipatie mede wordt georganiseerd door private partijen waarmee de gemeente al een overeenkomst heeft gesloten in het kader van de gebiedsontwikkeling, worden voortgezet.

Slotsom

De slotsom is dat privaat georganiseerde participatie in de Omgevingswet vooral een stevige positie heeft gekregen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten - althans voor specifieke activiteiten die zijn aangewezen door de gemeenteraad. Het is een substantiële versterking van participatie, te organiseren door initiatiefnemers. Ontwikkelaars zullen de participatie op zich moeten nemen en daarvan verslag moeten doen.

Bij activiteiten die passen in het omgevingsplan is de participatieplicht zwakker geformuleerd en kan deze door de initiatiefnemer worden gepasseerd. De verslagplicht kan dan wel als een stimulans worden opgevat omgevingsparticipatie serieuzer te overwegen. Bij omgevingsplannen verandert er nauwelijks iets ten opzichte van bestaande praktijken rondom het bestemmingsplan.

Dit artikel is (in aangepaste vorm) afkomstig uit de publicatie '[Nieuwe Verhoudingen in Omgevingsparticipatie](#)' van Wouter Jan Verheul, Erwin Heurkens en Fred Hobma, uitgegeven door Stedelijke Transformatie in 2021. Ook is er een samenvattende [podcast](#) en een [video \(webinar\)](#) met een aansluitende paneldiscussie over het onderwerp. Op [Gebiedsontwikkeling.nu](#) verscheen over dit onderzoek eerder '[Wie is waarvoor verantwoordelijk in omgevingsparticipatie?](#)'.

Cover: 'Participatie ontwerp' door Ranapixel.com (bron: [shutterstock.com](#))



Door [Fred Hobma](#)

Afdeling Management in the Built Environment, TU Delft