

Participatie in de Omgevingswet

Stibbe

14 September 2017



Jan van Oosten

Programma

Aanleiding Omgevingswet

Participatie in de Omgevingswet: algemeen

Participatie nu

Participatie: vergelijking huidige en nieuwe instrumenten

Conclusies

Aanleiding Omgevingswet: hoe gaat het nu?

- **Grote lijnen worden opgenomen in een structuurvisie (beleid)**
- **In lijn met die structuurvisie worden bestemmingsplannen vastgesteld of omgevingsvergunningen voor het afwijken van een bestemmingsplan verleend**
- **Concrete toestemming voor het bouwen verloopt via een omgevingsvergunning voor bouwen**

Bestemmingsplan en omgevingsvergunning nu

- **Reguleren gebruik: 2.1 lid 1 onder c Wabo verbiedt met bestemmingsplan strijdig gebruik zonder omgevingsvergunning**
- **Reguleren bouwen: 2.1 lid 1 onder a Wabo verbiedt – uitzonderingen daargelaten (2 en 3 bijlage II Bor) – bouwen zonder omgevingsvergunning voor bouwen**
 - Strijd met bestemmingsplan is weigeringsgrond omgevingsvergunning voor bouwen (onderdeel limitatief imperatief stelsel, LIS)
- **Het bestemmingsplan is het ruimtelijke ordeningsinstrument met de grootste impact**

Bestemmingsplan en omgevingsvergunning nu

- **Toelatingsplanologie**
 - Dat wat een bp niet verbiedt, mag.
- **Toelatingsplanologie met LIS vergt onderbouwing aanvaardbaarheid maximale planologische mogelijkheden**
 - Ook als duidelijk is dat niet alles zal gebeuren wat bestemmingsplan mogelijk maakt
- **Rechtszekerheid, verbod nader afwegingsmoment**

Waarom de Omgevingswet?

- **Problemen in het omgevingsrecht**
 - Besluitvorming complex, versnipperd en traag
 - Ondanks versnelling en integratie via o.a. Tracéwet, gecoördineerde besluitvorming in Wro, Wabo en Chw
 - Onbalans tussen zekerheid en dynamiek
 - Hoge onderzoekslasten en starre plannen
 - Gebrekkige bestuurscultuur en kwaliteit van uitvoering
 - Onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde

Waarom de Omgevingswet?

- **Dit vergt een ‘paradigmawisseling’**

- Paradigma? Van Dale:

“geheel van wetenschappelijke prestaties van voorgangers dat door onderzoekers op een bep. gebied op een bep. moment in de ontwikkeling van een wetenschap als maatgevend wordt beschouwd”

“algemeen kader van de theorievorming van een bep. wetenschap in een bep. periode”

- Hoe dan ook, het moet anders

Waarom de Omgevingswet?

- **Hoe dan?**

- Geen sectorale, maar integrale en samenhangende benadering van ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving

- **Vier verbeterdoelen van de Omgevingswet**

- Vergroting inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak
- Samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving
- Vergroting bestuurlijke afwegingsruimte
- Versnellen en verbeteren besluitvorming

Enkele kerninstrumenten in de Omgevingswet

- **Omgevingsvisie**
 - Opvolger structuurvisie
- **Omgevingsplan**
 - Opvolger bestemmingsplan
- **Omgevingsvergunning**
 - Opvolger omgevingsvergunning

Het hoe en waarom van participatie in de Omgevingswet

“Juist de beginfase biedt de meeste ruimte om de inbreng van derden mee te nemen. De inbreng van belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten. Dit zal doorgaans ook leiden tot een afname van het aantal zienswijzen en bezwaar- en beroepschriften. Een goede participatie van derden in het beleids- of besluitvormingsproces moet ertoe leiden dat inbreng vanuit de maatschappij gedurende het gehele proces wordt meegenomen, dat eventuele initiatieven vanuit de maatschappij met dezelfde zorg worden behandeld als overheidsinitiatieven en dat de participatie op een transparante wijze plaatsvindt. Bij participatie vindt de regering maatwerk van belang. Het participatieproces is daarom, zoals hiervoor aangegeven, niet in generieke zin in het wetsvoorstel opgenomen.” (MvT Ow, p. 217-218)

Wat is participatie eigenlijk?

“Participatie houdt in dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over visies, plannen, programma’s en projecten in de fysieke leefomgeving worden betrokken, of dat deze partijen zelf initiatief nemen voor ontwikkelingen in de leefomgeving. Participatie is dus meer dan de formele momenten, waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zienswijzen kunnen indienen. Het betreft juist het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat. De zienswijzenprocedure is wel een vorm van participatie.” (NvT Ob, p. 64)

Participatie in de Omgevingswet

- **Participatie klinkt goed, is dat iets nieuws?**

Participatie onder de Wro en Bro: structuurvisies

Nee, zie bv NvT (p. 26) huidig Bro (sinds 2008):

“Voor goede ruimtelijke plannen en een snelle totstandkoming en uitvoering daarvan is ook het creëren van maatschappelijk draagvlak essentieel. Door (groepen) burgers en maatschappelijke organisaties in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid te betrekken en te laten meedenken over de formulering van het beleid kan in een vroeg stadium draagvlak ontstaan. Dat vermindert de kans dat later in het planproces vertragende discussies ontstaan. Daarin ligt de reden om burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de totstandkoming van structuurvisies.”

- Klinkt bekend, niet waar?

Participatie onder de Wro en Bro: structuurvisies

- **Hoe is participatie nu geregeld bij structuurvisies?**

“Voor zover bij de voorbereiding van een structuurvisie of een bestemmingsplan geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, geeft een bestuursorgaan dat voornemens is op verzoek of uit eigen beweging een structuurvisie of een bestemmingsplan, waarbij sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen, voor te bereiden, kennis van dat voornemen met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De kennisgeving geschiedt tevens langs elektronische weg.” (1.3.1 lid 1 Bro)

Participatie onder de Wro en Bro: structuurvisies

- **Verantwoordingsplicht participatie in een structuurvisie**

“Bij een structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken.” (2.1.1 Bro)

- **Aan inspraak kan vorm worden gegeven via inspraakverordening (150 Gemeentewet)**

“De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.”

- **Geen rechtsbescherming**

Intermezzo: afdeling 3.4 Awb en de inspraakverordening door de jaren heen

- **Twee procedures voor voorbereiding besluitvorming**
 - Regulier:
 - Aanvraag → besluit → bezwaar → beslissing op bezwaar → (hoger) beroep rechter
 - Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb)
 - Aanvraag → ontwerpbesluit → zienswijzen → besluit → (hoger) beroep rechter
- **Focus op uov**

Intermezzo: voorbereidingsprocedure vóór 1 juli 2005

- **Vroeger: twee soorten uitgebreide voorbereidingsprocedures**
 - Afdeling 3.4 Awb (openbare voorbereidingsprocedure)
 - Artikel 19 lid 1 WRO-vrijstelling
 - Keuze tussen terinzagelegging aanvraag of ontwerpbesluit
 - Afdeling 3.5 Awb (uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure)
 - Bestemmingsplan
 - Terinzagelegging ontwerpbesluit

Intermezzo: 6a WRO (oud)

- **Voorafgaand aan formele voorbereidingsprocedure bestemmingsplan of artikel 19 lid 1 WRO-vrijstelling was inspraak verplicht**

“Het gemeentebestuur betreft de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen of herziening daarvan dan wel bij de voorbereiding van toepassing van artikel 19, eerste lid, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.”

Intermezzo: 150 Gemeentewet (oud)

“De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.”

Inspraakverordening regelt:

- wijze waarop van beleidsvoornemens kennis wordt gegeven
- wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen in staat worden gesteld hun mening over de beleidsvoornemens te geven
- wijze van rapportering
- wijze van beklag over toepassing inspraakverordening

Intermezzo: participatie in een bestemmingsplanprocedure (oud)

- **Maar hoe toetste de rechter 6a WRO en 150 Gemeentewet (oud)?**
 - Check of inspraakverordening voldoet aan wettelijke vereisten
 - Check of appellant gebruik heeft gemaakt van klachtrecht:
 - zo niet, dan komt de inspraak niet aan de orde bij de rechter
 - zo wel, dan nam rechter doorgaans genoegen met afhandeling
 - Weinig/geen bestemmingsplannen zijn onderuitgegaan door schending 6a WRO
 - Alleen indien inspraakfase integraal werd overgeslagen, niet door gebreken inspraakfase

Intermezzo: participatie in een bestemmingsplanprocedure na ‘nieuwe’ afd. 3.4 Awb

- **Na 1 juli 2005: nieuwe afdeling 3.4 Awb en 6a WRO en 150 Gemeentewet (oud) vervallen**

“Met de indiening van zienswijzen kunnen bezwaren of bedenkingen tegen het ontwerp worden aangevoerd, maar kunnen ook ideeën ter verbetering worden aangedragen. Door te reageren op het ontwerp kan de uiteindelijke planinhoud worden beïnvloed. In de memorie van toelichting bij de nieuwe Awb-procedure is uitdrukkelijk gesteld dat deze voorbereidingsprocedure een inspraak karakter heeft.” (MvT Wro, p. 28)

- Deregulering: combinatie van verplichte inspraak op grond van 6a WRO en de zienswijzenprocedure is dubbelop

Intermezzo: participatie in een bestemmingsplanprocedure na ‘nieuwe’ afd. 3.4 Awb

“De Afdeling overweegt dat ingevolge de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) de procedure inzake de vaststelling van een bestemmingsplan aanvangt met de terinzagelegging van een ontwerpplan. Nu het bieden van inspraak geen deel uitmaakt van de in de Wro geregelde procedure, kan, indien in een gemeentelijke verordening, als bedoeld in artikel 150 van de Gemeentewet, de mogelijkheid of verplichting is opgenomen inspraak te bieden, het betoog dat er fouten zouden zijn gemaakt in de fase van de inspraak in het plan, geen gevolgen met zich brengen voor de rechtmatigheid van de gevolgde bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.”

Intermezzo: participatie in een bestemmingsplanprocedure na 'nieuwe' afd. 3.4 Awb

- **Kortom: er was een tijd van verplichte participatie voorafgaand aan de zienswijzenfase, maar die is afgeschaft**
 - Zienswijzen hebben immers ook een inspraakkarakter

Participatie in een bestemmingsplanprocedure

- **Inspraakverordening nu dus facultatief**
 - 3.1.6 lid 1 onder e Wro: (ontwerp)plantoelichting moet een beschrijving bevatten van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van een besluit zijn betrokken):
 - Tandeloos bij de rechter voor zover het betreft fase voor ontwerpbesluit

Overige participatie in een bestemmingsplanprocedure

- **Betrokkenheid andere bestuursorganen**
 - Vooroverlegverplichting (3.1.1 Bro)
 - Betrokken gemeenten en waterschappen en betrokken diensten van provincie en rijk
 - In de praktijk: geen reactie binnen een bepaalde termijn, dan akkoord
 - Schending 3.1.1 Bro is vernietigingsgrond voor een bestemmingsplan

Overige participatie in een bestemmingsplanprocedure

- **En verder: algemene normen uit de Awb**
 - *“Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.” (3:2 Awb)*
 - Ex 3.1.6 lid 1 onder d Bro moet in de (ontwerp)plantoelichting worden neergelegd *“de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek”*

Participatie bestemmingsplan samengevat

- **Vroegtijdige participatie andere overheden verplicht: schending kan leiden tot vernietiging**
- **Vroegtijdige participatie van het publiek was verplicht (schending weinig gevolgen bij de rechter), maar geschrapt wegens deregulering (schending onverplichte participatie zonder gevolg bij rechter)**
- **Voor huidige uov: participatie mogelijk op basis van aanvraag ipv op basis van ontwerpbesluit → dus voordat bestuursorgaan een standpunt had ingenomen**

Participatie bij omgevingsvergunningverlening

- **Projectafwijkingsvergunning**
 - Door 5.20 Bor zelfde (participatie)vereisten als voor bestemmingsplan
- **Omgevingsvergunning voor bouwen**
 - Geen participatie anders dan door 4:8 Awb
 - Komt door limitatief imperatief stelsel (zie hierna)

Participatie bij omgevingsvergunningverlening

▪ Limitatief imperatief stelsel

- Omgevingsvergunning moet worden verleend indien o.a. geen strijd met bestemmingsplan en mag slechts worden geweigerd indien o.a. strijd met bestemmingsplan
 - Geen ruimte voor inspraak, behalve 4:8 Awb: “*Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen (...)*”.
 - 4:8 Awb wijzigt LIS niet

Wat valt dan op?

- **In grote lijnen zijn redenen participatie nu en onder Omgevingswet gelijk**
 - Draagt bij aan vergroting draagvlak en aan kwaliteit en snelheid besluitvorming.
 - Inspraak is nu niet relevant bij de rechter.
 - Is dat ook zo onder de Omgevingswet en zo ja, is dat wenselijk?

Participatie Omgevingswet

“Belanghebbenden kunnen opkomen tegen de wijze (van motivering) waarop participatie heeft plaatsgevonden door hun mening [te] maken in de zienswijze- of bezwaarprocedure die geldt voor projectbesluiten, omgevingsvergunningen, omgevingsplannen, programma’s en omgevingsvisies. Op deze wijze kan het bevoegde bestuursorgaan nog eens toetsen of er belangen over het hoofd zijn gezien.” (NvT Ob, p. 68)

- **Dubbele ronde: inspraak en daarna nog zienswijze en bezwaar**
 - Was dat niet de reden om 6a WRO (oud) te schrappen?
- **Geen passage over toets participatie door rechter**

Participatie Omgevingswet

- **Participatie is onderdeel belangenafweging ex 3:2 Awb**

“Bij toepassing van afdeling 3.4 van de Awb kunnen (...) door een ieder zienswijzen naar voren worden gebracht over een ontwerpbesluit. Het gaat in deze fase niet meer zozeer over het meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar om de inhoudelijke toetsing van een geformuleerd ontwerpbesluit met rechtsgevolgen.” (NvT Ob, p. 68)

- Andere lijn dan ten tijde van schrapping 6a WRO (oud)

- **Gebreken in participatie voorafgaand aan afdeling 3.4 Awb vermoedelijk niet relevant voor beroep bij rechter**

Participatie Omgevingswet

- **Juridisering participatie onwenselijk**

“Het is aan vertegenwoordigende organen om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie. Het voorschrijven van kwaliteitseisen leidt tot juridisering van de voorbereiding van besluitvormingsprocedures, terwijl juist vertegenwoordigende organen dit zouden moeten controleren. Het risico bestaat dat er rechtszaken worden gevoerd over de vraag of de gevolgde participatie wel voldoet aan de juridische kwaliteitscriteria. De regering vindt dat dit niet thuis hoort in de rechtszaal, maar in de politieke arena.” (KI 2015-16, 33 962, E, p. 113)

Participatie Omgevingswet, omgevingsvisie

- **Karakter omgevingsvisie gelijk aan Wro-structuurvisie, maar belangrijker document**
 - Systematiek nader afwegingsmoment in omgevingsplan maakt omgevingsvisie als leidraad belangrijk bij projectbesluitvorming

Participatie Omgevingswet, omgevingsvisie

■ Participatie

“Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.”
(8.5 Ob)

- Toevoeging t.o.v. 2.1.1 Bro: *“en wat de resultaten daarvan zijn”*
- Participatieplicht omgevingsvisie richt zich tot bestuursorgaan
- Geen rechtsbescherming tegen omgevingsvisie

Participatie Omgevingswet, omgevingsplan

▪ **Karakter omgevingsplan**

- Omgevingsplan kan net zo ‘star’ zijn als een bestemmingsplan, maar kan ook globaler en flexibeler zijn
 - Verbod nader afwegingsmoment komt te vervallen
 - Doorschuiven motivering aanvaardbaarheid bouw- en gebruiksmogelijkheden omgevingsplan naar moment omgevingsvergunningverlening → meer projectbesluitvorming
 - Beleidsregels die bepalen wat aanvaardbaar is

Participatie Omgevingswet, omgevingsplan

- **Participatie (8.1 Ob)**

“Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen (...) geeft de gemeenteraad aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.

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

- Participatieplicht omgevingsplan richt zich tot bestuursorgaan

Participatie Omgevingswet, omgevingsplan

“De wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan het participatieproces wordt overgelaten aan het orgaan zelf. Wie betrokken moet worden bij de vroegtijdige participatie is afhankelijk van de aard, de omvang van het besluit en de invloed van het besluit op de fysieke leefomgeving. Goede participatie vraagt immers om maatwerk.” (NvT Ob, p. 253)

- Vormvrije participatie bij omgevingsplan, geen toets door rechter

Participatie Omgevingswet, omgevingsvergunning

- **Karakter omgevingsvergunning voor bouwen**
 - Door toestaan nader afwegingsmoment is participatie bij omgevingsvergunning voor bouwen belangrijker dan nu

- **Indieningsvereisten aanvraag (16.55 Ow)**

“2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.”

“6. Op grond van het tweede lid worden in ieder geval regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.”

Participatie Omgevingswet, omgevingsvergunning

“[Het] aanvraagvereiste aan de initiatiefnemer om bij de aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens te verstrekken over participatie van en overleg met derden geeft het bevoegd gezag een beter aanknopingspunt om toepassing te geven aan artikel 4:8 van de Awb. (...) Dus ook in de reguliere procedure kan een bevoegd gezag in of voorafgaand aan de reguliere procedure actief de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen.” (NvT Ob, p. 68-69)

- Participatieplicht omgevingsvergunning richt zich tot aanvrager
- Door participatie kan het bevoegd gezag nog meer betrokkenen benaderen vragen om een 4:8 Awb-zienswijze

Participatie Omgevingswet, omgevingsvergunning

- **Participatie vereiste voor in behandeling nemen omgevingsvergunning?**
 - Wenselijk?
- **Hoe om te gaan met participatie en aanvragen voor een omgevingsvergunning**
 - Beleidsregels waarbij invulling wordt gegeven aan vormgeving participatie? Wenselijk?

Participatie Omgevingswet, omgevingsvergunning

- **Wanneer is er voldoende participatie?**
 - Moet initiatief in buurt worden bekendgemaakt?
 - Is een informatieavond verplicht?
 - Of toch weer terug naar bekendmaking aanvraag?
 - Kan het bevoegd gezag instemming buurt in plaats van afstemming verlangen?
- **Kan met artikel 4:5 Awb om “aanvullende” participatie worden gevraagd?**

Conclusies

- **Participatie is van alle tijden**
 - Wel nieuw als vereiste aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen
- **Participatiefase is voorafgaand aan juridisch 'relevante' fase**
 - Besluit wordt niet vernietigd wegens gebrekkige participatie
- **Participatie is absoluut zinvol**
 - Participatie vermindert daadwerkelijk juridische procedures
- **Maar participatie moet wel goed worden georganiseerd**
 - Maatwerk

Vragen?

Stibbeblog

Welcome to the official blog of Stibbe



[Home](#) [Environment and Planning](#) [Public Law](#) [Commercial Litigation](#) [Contributors](#) [About Stibbe](#)

[← Previous](#) [Next →](#)

New York Pizza: brancheringsregels in bestemmingsplannen en de complexiteiten van ruimtelijk reguleren van horeca

[08/08/2017](#)

In een [kortsluitingsuitspraak](#) van 2 augustus 2017, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam geoordeeld dat New York Pizza een 'fastfoodrestaurant' is en geen 'restaurant', zodat de door New York Pizza aangevraagde omgevingsvergunning terecht geweigerd was.

CATEGORIES

- All blog posts
- Commercial Litigation
- Environment and Planning
- Public Law
- Uncategorized

RECENT POSTS

- Commissie van Aanbestedingsexperts schakelt expert in voor waardebeoordeling opdrachten
- Wijziging Besluit omgevingsrecht: [Wijziging Besluit omgevingsrecht: ...](#)



Jan van Oosten

Senior Associate Amsterdam

T +31 20 546 06 62

jan.vanoosten@stibbe.com

www.stibbeblog.nl

www.pgomgevingswet.nl



Bedankt

Stibbe

[Stibbe.com](https://www.stibbe.com)