



'Participatie: vormvrij of verplicht?'

Participatie bij de omgevingsvergunning onder de komende Omgevingswet

Wille Donker advocaten

Toetsing van: Verantwoordingsverslag

Vaknaam: Afstudeeronderwijs

SV-code: _M_HBR-4-AS-17-AS

Aantal woorden

Deelopdracht 1: 14757

Hogeschool Leiden	Opleiding HBO-Rechten
Naam: A.C. Hoogmoed – s1107981	Naam afstudeerbegeleider: dhr. S. Meijers
	Naam onderzoeksdocent: mw. M. Rietmeijer
	Naam opdrachtgever: mr. R. van Binsbergen
	Inleverdatum: 15-06-2021
	Reguliere kans
Klas: RE4B	Collegejaar 4, blok 4

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek genaamd ‘‘Participatie: vormvrij of verplicht’’. Dit verantwoordingsverslag is opgesteld in het kader van mijn afstudeeronderzoek voor de opleiding HBO-Rechten. Het afstudeeronderzoek heb ik gedurende de periode februari tot juni 2021 uitgevoerd, in opdracht van Wille Donker advocaten.

Het uitvoeren van het afstudeeronderzoek en het opstellen van dit verantwoordingsverslag was zwaar. Het omgevingsrecht was voor mij een onbekend rechtsgebied. Daarbij speelde het feit dat de Omgevingswet nieuw is. Deze wet bevat veel termen die op het eerste oogpunt onduidelijk zijn. Daarnaast was het bedenken van de juiste interviewvragen en het werven van respondenten geen eenvoudige opgave. Uiteindelijk heb ik doorgezet en is dit verantwoordingsverslag het eindresultaat.

Om deze redenen wil ik allereerst mijn onderzoeksdocent Maaïke Rietmeijer en mijn afstudeerbegeleider Stephan Meijers bedanken. De adviezen en bijstand van beide docenten zijn voor mij van wezenlijk belang geweest, bij onder andere het afkaderen van het onderzoek, maar ook het opstellen van interviewvragen.

Tevens wil ik graag mijn opdrachtgever de heer R. van Binsbergen en zijn collega de heer E. Plambeck bedanken. Allereerst voor het bieden van de mogelijkheid om een afstudeeronderzoek te doen. Daarnaast voor het geven van adviezen en bijstand bij de uitvoering van het onderzoek.

Ten derde wil ik de respondenten van de interviews bedanken. Immers, zonder hen zou mijn afstudeeronderzoek niet voltooid zijn. Daarnaast heb ik veel gehad aan hun uitleg en hebben de leuke gesprekken mij geënthousiasmeerd.

Tot slot wil ik mijn ouders, Hilde Both en Bart van Ettikhoven bedanken voor het bieden van een luisterend oor en steun om deze periode door te komen.

Amber Hoogmoed

Hazerswoude-Dorp, 14 juni 2021

Samenvatting

De aanleiding voor dit afstudeeronderzoek is gelegen in de komst van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet wordt participatie een belangrijke pijler. Hierdoor zullen onder andere initiatiefnemers vroegtijdig moeten gaan participeren.

Het doel van dit onderzoek is om Wille Donker advocaten te adviseren over participatie in het procesrecht rond de omgevingsvergunning. Om dit te kunnen onderzoeken, zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt: het analyseren van wet- en regelgeving, het onderzoeken van literatuur en parlementaire stukken en het afnemen van interviews.

De centrale vraag in dit afstudeeronderzoek is als volgt: *“Welk advies kan aan Wille Donker advocaten worden gegeven over het procesrecht rondom de omgevingsvergunning en de rol van participatie daarbij onder de Omgevingswet op basis van wet- en regelgeving, literatuur en interviews?”*

Zoals uit de onderzoeksmethoden al kan worden opgemaakt, bestaat dit onderzoek uit een theoretisch en een praktijkgericht deel. In het theoretisch deel is onderzocht wat een initiatiefnemer moet doen met betrekking tot participatie, welke verplichtingen participatie onder de Omgevingswet meebrengt voor gemeenten en tot slot hoe het procesrecht is geregeld voor de omgevingsvergunning. Hierbij is bezien of het mogelijk is om rechtsmiddelen aan te wenden tegen participatie en tot in hoeverre iets over participatie kan worden gesteld in deze procedures. Wat het praktijkgerichte deel betreft, is middels interviews uitgezocht waar gemeenten op gaan letten bij het beoordelen van participatie en hoe zij participatie gaan afbakenen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat participatie voor initiatiefnemers vormvrij is. Een initiatiefnemer moet voor het indienen van een vergunningaanvraag aan participatie doen. Bij het indienen van de aanvraag is er een aanvraagvereiste voor participatie. Daarbij is participatie niet in alle gevallen verplicht, omdat initiatiefnemers met gegronde redenen ook mogen aangeven dat niet aan participatie is gedaan. De gemeenteraad kan participatie wel verplicht stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor het college van B&W het bevoegd gezag is.

Gemeenten moeten een participatiebeleid en een participatieverordening opstellen. In het participatiebeleid kunnen zij voorbeelden en aanbevelingen opnemen. Daarnaast kunnen hierin richtlijnen worden gegeven van punten die aan de gemeente moeten worden gemeld bij het doen van de aanvraag. Tevens kunnen er inspanningsverplichtingen in het participatiebeleid worden opgenomen. Tot slot kunnen er criteria worden opgenomen over participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is gesteld.

Daarnaast is gebleken dat de initiatiefnemer middels participatie belangen in kaart moet brengen. Het bevoegd gezag moet aan de hand hiervan een belangenafweging maken.

Tot slot wordt Wille Donker advocaten aanbevolen om voorafgaand aan de aanvraag na te gaan wat is opgenomen in het participatiebeleid over bijvoorbeeld punten die terug moeten komen in het participatieverslag of bij de aanvraag. Daarnaast moet worden gecheckt of er inspanningsverplichtingen staan in het beleid en/of criteria voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Ten slotte kan in bezwaar- en zienswijzenprocedures en bij de bestuursrechter worden ingespeeld op de belangenafweging.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	11
Afkortingenlijst	13
Begrippenlijst	14
Hoofdstuk 1 - Inleiding	16
1.1 Probleemanalyse.....	16
1.2 Doelstelling	17
1.3 Centrale vraag en deelvragen	18
1.3.1 Centrale vraag.....	18
1.3.2 Deelvragen.....	18
1.4 Onderzoeksmethoden	18
1.5 Leeswijzer	20
Hoofdstuk 2 - De herziening van het omgevingsrechtstelsel en de rol van participatie.....	21
2.1 Aanleiding voor de Omgevingswet.....	21
2.2 Doelen	21
2.3 Het belang van participatie bij de wetswijziging.....	22
2.4 Kerninstrumenten	22
2.5 Participatie bij de verschillende kerninstrumenten.....	23
2.6 Tussenconclusie.....	24
Hoofdstuk 3 - Participatie bij de totstandkoming van een omgevingsvergunning	25
3.1 Vergunningplichtige activiteiten	25
3.2 Totstandkoming omgevingsvergunning	26
3.2.1 Voorbereidingsprocedures.....	26
3.2.2 De reguliere procedure	26
3.2.3 Uitgebreide procedure	27
3.3 De rol van participatie bij de aanvraag.....	28
3.3.1 Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten	29
3.4 Tussenconclusie.....	30
Hoofdstuk 4 - Participatie bij de omgevingsvergunning	32
4.1 Wie mogen participeren?.....	32
4.2 Participatie onder het huidige omgevingsrecht	32
4.3 Vormen van participatie	33
4.4 Inspraak- en participatieverordening.....	33
4.5 Participatiebeleid.....	34

4.5.1 Inhoud van participatiebeleid	35
4.5.2 Inspanningsverplichtingen in het participatiebeleid	36
4.6 Beoordeling participatie	37
4.7 Tussenconclusie.....	37
Hoofdstuk 5 - Rechtsbescherming onder de Omgevingswet voor de omgevingsvergunning	39
5.1 Rechtsmiddelen tegen de omgevingsvergunning	39
5.1.1 Reguliere procedure.....	39
5.1.2 Uitgebreide procedure	40
5.2 Participatie en Varkens in Nood-arrest.....	42
5.3 Toetsing van de bestuursrechter	43
5.4 Bestuursprocesrecht bij participatie	44
5.4.1 Bezwaar en zienswijzen over participatie	44
5.4.2 Participatie bij de bestuursrechter.....	44
5.5 Tussenconclusie.....	46
Hoofdstuk 6 - Uitkomsten praktijkonderzoek	48
6.1 Participatiebeleid en participatieverordening	48
6.2 Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten	48
6.3 Participatie beoordeling.....	49
6.4 Toetsing bestuursorganen.....	50
6.5 Deelconclusie	50
Hoofdstuk 7 - Conclusie.....	52
Hoofdstuk 8 - Aanbevelingen.....	55
Literatuurlijst.....	56
Bijlage 1 – Analyseschema interviews.....	58
Bijlage 2 – Interviewvragen gemeenten	66
Bijlage 3 – Transcript interview gemeente Bodegraven-Reeuwijk.....	68
Bijlage 4 – Transcript interview gemeente Lansingerland.....	80
Bijlage 5 – Transcript interview gemeente Zuidplas.....	93
Bijlage 6 – Transcript interview met gemeente Leiden.....	103
Bijlage 7 – Transcript interview gemeente De Ronde Venen	114
Bijlage 8 – Transcript interview gemeente Zoetermeer	123
Bijlage 9 – Transcript interview HLT Samen	129
Bijlage 10 – Beroepsproduct	136

Afkortingenlijst

Afkorting	Voluit
Ow	Omgevingswet
Ob	Omgevingsbesluit
Or	Omgevingsregeling
Wabo	Wet algemene bepaling omgevingsrecht
Wet Rvs	Wet op de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
ABRvS	Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State
Hof	Hof van Justitie van de Europese Unie
AMvB	Algemene maatregel van de bestuur
Uov	Uniforme openbare procedure
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
MvT	Memorie van toelichting

Begrippenlijst

Begrippen	Betekenis
Aanvraagvereisten	Gegevens die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten zitten. ¹
Activiteiten	Een activiteit is een feitelijke handeling die gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving of deze wijzigt. ²
Bevoegd gezag	Het bevoegd gezag kan zowel het Rijk, een provincie, een waterschap als een gemeente zijn. Onder de Ow heeft ieder instrument een bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dat het instrument inzet, is ook het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, meldingen en het toestaan van afwijken van algemene regels. ³
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. ⁴
Initiatiefnemer	De aanvrager van een omgevingsvergunning wordt onder de Omgevingswet aangeduid als initiatiefnemer.
Omgevingsplan	Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die een gemeente stelt binnen haar grondgebied. ⁵
Omgevingsvergunning	Toestemming op aanvraag tot het verrichten van een of meer activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. ⁶
Participatie	Participatie is het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden), bij

¹ 'Begrippenlijst – Algemene regels', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

² Van den Broek 2019, p. 144.

³ 'Begrippenlijst – Algemene regels', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

⁴ Oldenziel & De Vos 2021, bijlage 2.

⁵ 'Begrippenlijst – Algemene regels', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

⁶ Oldenziel & De Vos 2021, bijlage 2.

	het proces van besluitvorming over een project of een activiteit. ⁷
Vroegtijdige participatie	Een initiatiefnemer dient in een vroegtijdig stadium te participeren. Hiermee wordt geduid op de termijn voorafgaand aan het indienen van de aanvraag.

⁷ *Stb.* 2018, 290, p. 133.

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Probleemanalyse

Naar verwachting treedt de Ow op 1 juli 2022 in werking.⁸ De inwerkingtreding is meermaals uitgesteld. In 2011 is het wetgevingsproces aangevangen.⁹ Met de wijziging van het omgevingsrechtstelsel worden 26 wetten geïntegreerd in de Ow, 60 AMvB's gebundeld tot 4 AMvB's en 75 regelingen gebundeld tot 1 regeling.¹⁰ Met de komst van de Ow gaat dus het hele omgevingsrechtstelsel op de schop. Het betreft niet alleen het integreren van wetten, maar ook het uitbreiden en wijzigen hiervan, zodanig dat het zou moeten leiden tot een vereenvoudiging.

De omschreven wijziging heeft gevolgen voor het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Het Rijk en de decentrale overheden moeten er immers voor zorgen dat de regels conform de Ow worden gewijzigd, maar ook toegepast. Daarnaast heeft de wijziging gevolgen voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een grote wijziging voor het aanvragen van een omgevingsvergunning is het feit dat een initiatiefnemer gestimuleerd dan wel verplicht wordt (bij aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) om te participeren. Participatie is het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden), bij de besluitvorming over een project of een activiteit.¹¹

Voor initiatiefnemers is participatie een nieuw onderwerp, waarmee zij in beginsel iets moeten doen. Door belanghebbenden en belangstellenden in een vroegtijdig stadium te betrekken, wordt gestreefd naar meer draagvlak, minder gerechtelijke procedures aan de achterkant en het vergroten van de kwaliteit en snelheid van besluitvorming.¹² De manier waarop participatie plaatsvindt wordt door de initiatiefnemer bepaald. Participatie is onder de Ow namelijk vormvrij.

Tevens wordt participatie door het Varkens in Nood-arrest extra belangrijk tijdens de uov.¹³ In dit arrest is bepaald dat betrokkenen die gebruik hebben gemaakt van hun inspraakrechten ook toegang moeten krijgen tot de bestuursrechter. Daar participatie een vorm is van inspraak, is deze uitspraak dus van grote betekenis voor betrokkenen die hebben geparticipeerd. In navolging van deze uitspraak heeft de Afdeling twee uitspraken gedaan, waarin is bepaald dat de onderdelentrechter, het indienen van zienswijzen voor ontvankelijkheid en het belanghebbende-begrip worden aangetast.^{14, 15} Hierdoor wordt de betekenis van participatie in het voortraject vergroot.

⁸ 'Nieuwe datum voor zorgvuldige start Omgevingswet: 1 juli 2022', rijksoverheid.nl.

⁹ 'Stelsel van de Omgevingswet', iplo.nl.

¹⁰ 'Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', rijksoverheid.nl.

¹¹ *Stb.* 2018, 290, p. 133.

¹² *Stb.* 2018, 290, p. 87.

¹³ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:2021:7 (Varkens in Nood).

¹⁴ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

¹⁵ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

Wille Donker advocaten is een advocatenkantoor dat onder andere burgers en bedrijven bijstaat in bestuursrechtelijke kwesties. Om deze doelgroepen in de toekomst van dienst te kunnen zijn, focust het advocatenkantoor zich momenteel op de Ow en bijbehorende besluiten en regelingen. Daarbij is participatie zoals reeds omschreven een belangrijk nieuw vereiste. Om deze reden is het belangrijk dat zij weten wat er van een initiatiefnemer wordt verwacht bij een vergunningaanvraag en tot in hoeverre een derde-belanghebbende kan stellen dat participatie niet juist heeft plaatsgevonden. Daarbij zijn zij benieuwd wat de plichten en verwachtingen zijn van de gemeenten inzake participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning en tot in hoeverre gemeenten participatie (op een bepaalde manier) kunnen afdwingen van een initiatiefnemer. Het advocatenkantoor is dus geïnteresseerd in de vraag wat er onder de Omgevingswet precies mogelijk is om aan te voeren rondom participatie. Hierbij ontstaat de vraag tot in hoeverre rechtsmiddelen ontstaan tegen participatie en voor wie.

Het is belangrijk voor Wille Donker advocaten om voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet een duidelijk beeld te hebben van participatie bij de omgevingsvergunning, de plichten voor de initiatiefnemer en gemeenten en de mogelijkheden om in bezwaar en in beroep te gaan bij juridische tekortkomingen op het gebied van participatie.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om Wille Donker advocaten een schets te geven van de inhoud en procedure van de omgevingsvergunning onder de Omgevingswet. Hierbij zal participatie door de initiatiefnemer omschreven worden, als ook de rechtsmiddelen die ontstaan bij de omgevingsvergunning. Tevens wordt gezien of tegen participatie geprocedeerd kan worden en hoe de bestuursrechter participatie zal toetsen. Vervolgens is in interviews met gemeenten bevraagd hoe zij participatie afbakenen. Het doel is dus om uit te zoeken welke verplichtingen er gelden voor gemeenten en initiatiefnemers met betrekking tot participatie bij de omgevingsvergunning, welke mogelijkheden er zijn om rechtsmiddelen in te stellen tegen participatie en welke gronden rondom participatie kans van slagen hebben.

Het eindresultaat zal worden verwerkt in schematische overzichten, waarbij de drie stakeholders (gemeenten, initiatiefnemers en derde-belanghebbenden) centraal staan. Zo zal voor de stakeholder ‘gemeenten’ worden uitgewerkt wat de verplichtingen zijn en waar de grens ligt met betrekking tot het verplichten van participatie(mogelijkheden). Daarnaast wordt voor de initiatiefnemer omschreven welke verplichtingen voor hem gelden bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Vervolgens wordt voor de initiatiefnemer omschreven waar hij voorafgaand aan de aanvraag op moet letten. Tot slot ligt het voor de hand dat Wille Donker advocaten initiatiefnemers en derde-belanghebbenden zal bijstaan. Hierdoor zal in een schema volgen met mogelijke beroepsgronden.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

1.3.1 Centrale vraag

“Welk advies kan aan Wille Donker advocaten worden gegeven over het procesrecht rondom de omgevingsvergunning en de rol van participatie daarbij onder de Omgevingswet op basis van wet- en regelgeving, literatuur en interviews?”

1.3.2 Deelvragen

Theoretische deelvragen

- 1) Waarom wordt het omgevingsrechtstelsel herzien en hoe heeft participatie hier betrekking op?
- 2) Wat is de rol van participatie bij de totstandkoming van een omgevingsvergunning op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?
- 3) Wat is de rol van gemeenten bij participatie onder de komende Omgevingswet voor de omgevingsvergunning op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?
- 4) Hoe is rechtsbescherming voor de omgevingsvergunning geregeld en wat is de rol van participatie hierbij op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?

Praktijkgerichte deelvragen

- 5) Hoe gaan gemeenten participatie in concrete situaties afbakenen?

1.4 Onderzoeksmethoden

Hieronder worden de onderzoeksmethoden toegelicht. Het theoretisch deel bestaat uit:

- de herziening van het omgevingsrechtstelsel en de rol van participatie;
- de omgevingsvergunning en de rol van participatie;
- de rol van gemeenten rondom participatie;
- rechtsbescherming bij de omgevingsvergunning en de rol van participatie.

De theorie is uitgewerkt aan de hand van de wet- en regelgeving, literatuur en parlementaire stukken.

De literatuur bestaat onder andere uit het handboek ‘Omgevingswet in de praktijk’, het boek ‘Hoofdlijnen Omgevingsrecht’ en het boek ‘Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet’.

Daarnaast zijn online bronnen gebruikt, zoals tijdschriftartikelen en vakliteratuur uit Kluwer Navigator.

De wetgeving die is gebruikt bestaat uit de Ow, het Ob, de Or, de Awb en de Wabo. Daarbij is veelvuldig gebruik gemaakt van de memorie van toelichting bij de Ow en de nota’s van toelichting bij het Ob en de Or.

Het gebruik van officieel gepubliceerde bronnen en het gebruik van de omschreven boeken komt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek toe. Daarbij is getracht om bronnen aan te halen die zo recent mogelijk zijn. Zo is veelvuldig gebruik gemaakt van het boek ‘Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet’, dat in mei 2021 is uitgekomen. Tot slot kunnen de gebruikte bronnen door eenieder teruggezocht worden, wat ook toekomt aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

De praktische deelvragen zijn beantwoord middels interviews met gemeenten. In dit afstudeeronderzoek is immers ingezoomd op de gemeentelijke omgevingsvergunning. Daarbij zijn gemeenten aan zet als het gaat om het creëren van richtlijnen over participatie, zoals een participatiebeleid of participatieverordening. Om deze reden is ervoor gekozen om zes gemeenten te interviewen en één samenwerkingsorganisatie van de gemeenten Hillegom, Teylingen en Lisse (HLT Samen). De geïnterviewden partijen zijn als volgt:

Nummer	Gemeente
1	Bodegraven-Reeuwijk
2	Lansingerland
3	Zuidplas
4	Leiden
5	De Ronde Venen
6	Zoetermeer
7	HLT Samen

Daar Wille Donker advocaten in (gemeente) Alphen aan den Rijn is gevestigd, is ervoor gekozen om omliggende dan wel nabijgelegen gemeenten te interviewen. Door meerdere gemeenten te interviewen is het onderzoek objectief.

Het onderzoek was allereerst gebaseerd op de uitwerking van participatie en rechtsbescherming voor het omgevingsplan. Aangezien het onderzoek hierdoor te omvangrijk werd, is besloten om dit onderwerp te schrappen. De eerste drie transcripten gaan om deze reden ook over het omgevingsplan.

Daarnaast is in de eerste vijf interviews ook gevraagd naar de gevolgen voor participatie en rechtsbescherming bij wijzigingen van de omgevingsvergunning. Gezien het afstudeeronderzoek te groot werd, is besloten om ook dit deel uit het onderzoek te laten.

Uit de interviews is informatie verkregen over de volgende onderdelen:

Participatie

- Regels in de participatieverordening en het participatiebeleid.
- Het stimuleren van participatie.
- De manier waarop gemeenten achterhalen of participatie heeft plaatsgevonden.

- Criteria op basis waarvan participatie voldoende is.
- Criteria op basis waarvan de belangen voldoende zijn gemotiveerd.
- De manier waarop bestuursorganen participatie toetsen bij de aanvraagprocedure en in bezwaar- en zienswijzenprocedures.
- Soortgelijke gevallen waarin de ene initiatiefnemer uitgebreider heeft geparticipeerd dan de andere initiatiefnemer.
- Aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en verplichte participatie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt uitleg gegeven over de wetswijziging in zijn algemeenheid. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 worden ingegaan op de voorbereidingsprocedures bij de omgevingsvergunning, de rol van participatie hierbij en de verplichtingen die een initiatiefnemer heeft met betrekking tot participatie bij het indienen van een vergunningaanvraag. In hoofdstuk 4 zullen daarna de verplichtingen die gemeenten hebben met betrekking tot participatie de revue passeren. Vervolgens volgt een beschrijving van rechtsmiddelen die kunnen worden ingesteld tegen het verlenen dan wel weigeren van de omgevingsvergunning. Daarbij wordt aandacht besteed aan het Varkens in Nood-arrest, het procesrecht rondom de omgevingsvergunning en procesrechtelijke mogelijkheden bij participatie. In hoofdstuk 6 zullen vervolgens de uitkomsten van het praktijkonderzoek de revue passeren, waarna in hoofdstuk 7 de conclusie op de hoofdvraag volgt. Tot slot worden in hoofdstuk 8 aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2 - De herziening van het omgevingsrechtstelsel en de rol van participatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omgevingsvergunning en de totstandkoming van de omgevingsvergunning. Alvorens hierop in wordt gegaan, wordt eerst wat algemene informatie gegeven over de aanleiding voor de wijziging van de Ow, de bijbehorende doelen en de kerninstrumenten. De aanleiding voor dit afstudeeronderzoek is immers gelegen in het feit dat de Ow wordt ingevoerd. Echter, de Ow in zijn geheel is niet het onderwerp van dit afstudeeronderzoek. Het onderzoek gaat immers over procesrecht bij de omgevingsvergunning en de rol van participatie. In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal: *‘Waarom wordt het omgevingsrechtstelsel herzien en hoe heeft participatie hier betrekking op?’*

2.1 Aanleiding voor de Omgevingswet

Het huidige omgevingsrechtstelsel is door de jaren heen erg complex geworden. De aanleiding voor de stelselherziening is daarom allereerst gelegen in het feit dat de huidige wetgeving niet meer aansluit op toekomstige en huidige ontwikkelingen. Daarnaast is het huidige omgevingsrecht versnipperd en is er een gebrek aan inzichtelijkheid. Hierdoor hebben initiatiefnemers moeite met de verschillende wetten waarmee zij veelal te maken hebben. Tot slot worden initiatieven niet in samenhang beoordeeld door het bevoegd gezag en komt een integraal beleid moeilijk tot stand.

2.2 Doelen

De Omgevingswet beoogt twee maatschappelijke doelen en vier verbeterdoelen. Voor de gemeentelijke kerninstrumenten zullen deze doelen vooral terugkomen in het omgevingsplan. De maatschappelijke doelen zijn neergelegd in artikel 1.3 Ow. Uit de aanhef van dit artikel blijkt dat de Ow zich richt op duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu. Uit hoofde van deze onderwerpen, dient ingevolge artikel 1.3 sub a Ow een veilige en gezonde fysieke leefomgeving gecreëerd te worden met een goede omgevingskwaliteit. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de intrinsieke waarde van natuur. Daarnaast volgt uit artikel 1.3 sub b Ow dat gelet op de genoemde onderwerpen invulling gegeven moet worden aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Naast de maatschappelijke doelen zijn er vier verbeterdoelen. Het volgende verbeterdoel heeft het meest betrekking op participatie:

‘Versnelling en verbetering van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.’¹⁶

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 7.

Zoals reeds omschreven moet participatie zorgen voor een versnelde besluitvorming. Het idee hierachter is dat het investeren aan de voorkant van een besluitvormingsproces moet leiden tot tijdswinst aan de achterkant. Besluitvorming gaat sneller alles er geen (gerechtelijke) procedures komen aan de achterkant. Participatie moet hieraan bijdragen door het creëren van draagvlak.¹⁷

2.3 Het belang van participatie bij de wetswijziging

In de MvT worden drie knelpunten omschreven onder het huidige omgevingsrecht. Eén van deze knelpunten luidt als volgt: *‘a. complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend en die leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang.’*¹⁸

Met name voor dit knelpunt wordt een oplossing gezocht in participatie. Hierover staat in de MvT dat participatie en betrokkenheid momenteel op verschillende manieren wordt geregeld in wetten. Daarbij zou in de toekomst een actieve betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium zeer gewenst zijn.¹⁹ Hieruit blijkt het belang van participatie dat de wetgever heeft toegekend in het nieuwe omgevingsrecht. Tot slot wordt participatie in de MvT genoemd als grond voor het herstel van het vertrouwen in de overheid.²⁰

2.4 Kerninstrumenten

Onder Ow is het begrip fysieke leefomgeving een kernbegrip. Ingevolge artikel 1.2 Ow omvat de fysieke leefomgeving onderdelen zoals bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Om activiteiten in de fysieke leefomgeving te kunnen reguleren, zijn er onder de Ow zes kerninstrumenten. Deze zijn als volgt:

1. De omgevingsvisie; hierin omschrijft een gemeente welke ontwikkelingen op lange termijn gewenst dan wel noodzakelijk zijn voor de fysieke leefomgeving
2. Het programma; hierin wordt door het Rijk beschreven hoe doelstellingen behaald moeten worden.
3. Decentrale regelgeving; in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapverordening kan decentrale regelgeving worden neergelegd. In alle drie de documenten worden regels gesteld over de fysieke leefomgeving. Echter, het vaststellend orgaan is telkenmale anders (gemeente, provincie of waterschap).
4. De omgevingsvergunning; middels een omgevingsvergunning wordt toestemming verleend voor het uitvoeren van één of meerder activiteiten in de fysieke leefomgeving.

¹⁷ Stb. 2018, 290, p. 86.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 14.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 15.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 46.

5. Het projectbesluit; in een projectbesluit worden regels gesteld voor de uitvoering, werking en instandhouding van een project. Een projectbesluit kan worden vastgesteld door het Rijk, de provincie of een waterschap.
6. Algemene rijksregels; dit zijn regels die door het Rijk worden vastgesteld in één van de vier AMvB's of in de Or.²¹

2.5 Participatie bij de verschillende kerninstrumenten

Wat participatie betreft geldt voor alle kerninstrumenten wel een plicht. Zo geldt voor de omgevingsvisie, het programma, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening een motiveringsplicht.²² Uit hoofde van deze plicht geldt dat aangetoond moet worden hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de voorbereiding, wat de resultaten hiervan zijn en hoe invulling is gegeven aan het participatiebeleid.²³

Voor het omgevingsplan geldt dezelfde motiveringsplicht ingevolge artikel 10.7 Ob.²⁴ Voor het projectbesluit geldt met betrekking tot de motiveringsplicht dat aangegeven moet worden hoe belanghebbenden zijn betrokken, wat de resultaten zijn en hoe is ingegaan op aangedragen oplossingen en adviezen.²⁵ Hier geldt geen plicht tot het betrekken van het participatiebeleid, omdat het Rijk het projectbesluit vaststelt. Een participatiebeleid wordt opgesteld door gemeenten.

Voor het omgevingsplan en het projectbesluit gelden daarnaast nog kennisgevingsplichten. Voor deze kerninstrumenten geldt dat van het voornemen tot het vaststellen van het plan/ het besluit kennisgegeven moet worden, maar ook dat kennisgegeven moet worden van participatie.²⁶

Tot slot geldt voor de omgevingsvergunning een aanvraagvereiste. Anders dan bij de andere kerninstrumenten is bij de omgevingsvergunning de initiatiefnemer aan zet en niet het bevoegd gezag. Uit hoofde hiervan dient de initiatiefnemer bij het indienen van een vergunningaanvraag aan te geven of hij aan participatie heeft gedaan en zo ja, hoe en wat de resultaten zijn ingevolge artikel 16.55 lid 6 Ow. jo. artikel 7.4 Or. Meer uitleg hierover is te vinden in hoofdstuk 3.

Al met al blijkt uit het bovenstaande dat participatie op verschillende manieren terugkomt bij alle kerninstrumenten. Voor de omgevingsvisie, het programma, het projectbesluit, het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening geldt een motiveringsplicht. Daarnaast gelden voor het omgevingsplan en het projectbesluit kennisgevingsplichten. Tot slot geldt voor de omgevingsvergunning een aanvraagvereiste.

²¹ Van den Broek 2019, p. LIX.

²² 'Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet', iplo.nl.

²³ Oldenziel & De Vos 2021, par. 9.3.2.

²⁴ Oldenziel & De Vos 2021, par. 9.3.2.

²⁵ Oldenziel & De Vos 2021, par. 7.3.2.

²⁶ Oldenziel & De Vos 2021, par. 9.3.7.

2.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: *‘Waarom wordt het omgevingsrechtstelsel herzien en hoe heeft participatie hier betrekking op?’*

De herziening van het omgevingsrechtstelsel is nodig om verschillende redenen. Zo is de huidige wetgeving versnipperd, is er een gebrek aan inzichtelijkheid en sluit het stelsel niet meer aan op de huidige en toekomstige ontwikkelingen. Tevens komt een integraal beleid moeilijk tot stand en worden initiatieven niet in samenhang beoordeeld. Om de genoemde problematiek op te lossen, zijn er onder de Ow twee maatschappelijk doelen en vier verbeterdoelen geformuleerd. De maatschappelijke doelen richten zich vooral op de fysieke leefomgeving. De verbeterdoelen richten zich op het verbeteren van de geschetste problematiek.

Onder de Ow is participatie een belangrijke pijler. Met participatie wordt het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bedoeld, om te streven naar een breder draagvlak, snellere besluitvorming en minder (gerechtelijke) procedures. Participatie dient om deze redenen één van de drie knelpunten te verhelpen. Daarnaast speelt participatie een rol bij het herstel van vertrouwen in de overheid.

Om activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren schrijft de Ow zes kerninstrumenten voor. Bij alle kerninstrumenten speelt participatie in een vroegtijdig stadium een rol in de vorm van (een) motiverings- en/of kennisgevingsplicht(en). Echter, deze plicht(en) gelden niet voor de omgevingsvergunning. Bij dit kerninstrument geldt een aanvraagvereiste.

Hoofdstuk 3 - Participatie bij de totstandkoming van een omgevingsvergunning

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wanneer een omgevingsvergunning verplicht is en wie de aanvraag beoordeelt. Daarnaast wordt ingegaan op de voorbereidingsprocedures en de rol van participatie hierbij. In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal: *‘Wat is de rol van participatie bij de totstandkoming van een omgevingsvergunning op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?’*

3.1 Vergunningplichtige activiteiten

Een omgevingsvergunning is een besluit van niet algemene strekking ingevolge artikel 1:3 lid 2 Awb. Dit houdt in dat de omgevingsvergunning wordt gericht aan een individu. Uit hoofde van artikel 5.37 lid 1 Ow geldt dat de omgevingsvergunning en de betreffende voorschriften gelden voor de degene die de activiteit verricht. De aanvrager wordt onder de Ow ook wel aangeduid als initiatiefnemer. Hierna zal daarom gesproken worden van een initiatiefnemer.

Uitgangspunt onder de Ow is dat activiteiten vergunningvrij zijn, tenzij een vergunning noodzakelijk is. Voor het uitvoeren van activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, dient een initiatiefnemer een vergunningaanvraag in te dienen. Hierbij kan gedacht worden aan activiteiten die gevolgen hebben voor het milieu- of bouwactiviteiten die het aanzicht veranderen.²⁷ Momenteel worden omgevingsvergunningen geregeld in de Wabo. De omgevingsvergunning onder de Ow is een voortzetting en verdere uitbouw van de betreffende wetgeving uit de Wabo.²⁸

De omgevingsvergunning wordt in de Ow geregeld in afdeling 5.1. Ingevolge artikel 5.1 Ow geldt dat het verboden is om activiteiten te verrichten zonder de vereiste omgevingsvergunning. Verboden activiteiten worden omschreven in lid 1 t/m 3. Het betreffen vooral vergunningplichten die zijn vastgesteld door het Rijk. Echter, uit artikel 5.1 lid 1 sub a Ow jo. artikel 4.4 lid 2 Ow volgt dat ook gemeenten vergunningplichten kunnen opnemen in het omgevingsplan. Dit geldt voor zogenoemde omgevingsplanactiviteiten. Op grond van artikel 5.3 Ow en artikel 5.4 Ow kunnen ook waterschappen en provincies activiteiten aanwijzen waarvoor een vergunningplicht geldt. Deze zullen echter buiten beschouwing gelaten worden, omdat de gemeentelijke vergunningplicht centraal staat in dit onderzoek.

De vergunningplicht voor deze omgevingsplanactiviteiten is neergelegd in artikel 5.1 lid 1 sub a Ow. Er is een onderscheid tussen binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Binnenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn activiteiten die vergunningplichtig zijn volgens het omgevingsplan. Daarnaast zijn er twee soorten buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Beide activiteiten zijn in strijd met het omgevingsplan. Echter, sommige buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kunnen daarnaast

²⁷ ‘Wat is een omgevingsvergunning’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

²⁸ Van den Broek 2019, p. 315.

nog vergunningplichtig zijn. Voor deze laatste categorie geldt dat participatie verplicht gesteld kan zijn.

Ingevolge artikel 5.7 lid 1 Ow blijkt dat een initiatiefnemer zowel één als meerdere vergunningen tegelijk kan aanvragen. Voor een enkelvoudige aanvraag geldt net als voor een meervoudige aanvraag dat de aanvraag ingediend moet worden bij één loket en beoordeeld wordt door één bevoegd gezag. Hiermee wordt beoogd om kosten te besparen en de beoordelingsprocedure te versnellen.²⁹ Welk bevoegd gezag de enkelvoudige of meervoudige aanvraag beoordeelt, is omschreven in artikel 5.7 Ow tot en met 5.16 Ow. Uitgangspunt is in beide gevallen dat het college van B&W het bevoegd gezag is om de aanvraag te beoordelen ingevolge artikel 5.8 Ow. Bij een meervoudige vergunningaanvraag geldt dat als de uov van toepassing is op één activiteit, deze procedure gevolgd moet worden voor de hele aanvraag.³⁰

Al met al kunnen vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen door het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Voor gemeentelijke vergunningaanvragen is de hoofdregel dat het college van B&W het bevoegd gezag is om de aanvraag te beoordelen.

3.2 Totstandkoming omgevingsvergunning

3.2.1 Voorbereidingsprocedures

Voor het nemen van een besluit op een vergunningaanvraag zijn er twee voorbereidingsprocedures onder de Ow, die worden beschreven in hoofdstuk 16 van deze wet. Zo is er de reguliere procedure, welke wordt beschreven in paragraaf 16.5.2 Ow en de uitgebreide procedure die wordt beschreven in paragraaf 16.5.3 Ow. De uov wordt ook wel de uitgebreide voorbereidingsprocedure genoemd. Voor beide procedures wordt aansluiting gezocht bij de Awb. Het reikt buiten dit onderzoek om de procedures (vanaf de aanvraag tot de inwerkingtreding) te beschrijven. Om deze reden worden hieronder verschillen tussen de procedures benoemd en hoe deze betrekking hebben op participatie.

3.2.2 De reguliere procedure

Het uitgangspunt is dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning ingevolge artikel 16.62 lid 1 Ow.³¹ Dit uitgangspunt moet toekomen aan het verbeterdoel, om besluitvorming sneller te maken. Voor de reguliere procedure geldt dat afdeling 4.1 Awb van toepassing is. In deze afdeling komen onder andere de aanvraag, de voorbereiding de beslistermijn aan bod.

²⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, par. 2.2.2.

³⁰ Van den Broek 2019, p. 376.

³¹ Van den Broek 2019, p. 368.

3.2.3 Uitgebreide procedure

Voor de uov geldt dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is. In deze afdeling wordt voornamelijk de voorbereiding beschreven. Deze procedure geldt voor een beperkt aantal activiteiten. In artikel 16.65 lid 1 Ow is beschreven wanneer de uov gevolgd dient te worden. Ingevolge lid 1 moet dit bijvoorbeeld bij gevallen die bij AMvB zijn aangewezen. Deze gevallen staan in artikel 10.24 Ob.

De voorbereidingsprocedure die gevolgd moet worden door het bevoegd gezag is dus bij wet bepaald. De reguliere procedure is korter dan de uov. Dit komt doordat het bevoegd gezag bij de uov een ontwerpbesluit moet opstellen, wat gedurende zes weken ter inzage gelegd moet worden ingevolge artikel 3:11 lid 1 Awb. Hierover kan eenieder zienswijzen en adviezen geven ingevolge artikel 3:16 lid 1 Awb. Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 4:7 lid 1 jo. artikel 4:8 lid 1 Awb de aanvrager en belanghebbenden wel de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen bij de reguliere procedure, maar dit is eerder uitzondering dan regel. Uitgangspunt bij de reguliere procedure is dat bezwaar kan worden aangetekend na de bekendmaking ingevolge artikel 6:7 Awb.

Of zienswijzen een vorm zijn van participatie, kan worden betwist. Uit de nota van toelichting bij het Ob blijkt dat zienswijzen een vorm zijn van participatie. Daarentegen blijkt uit de MvT bij de Ow dat zienswijzen juist geen vorm zijn van participatie.³² Daarnaast wordt gesproken van informele participatie in de MvT, dit duidt erop dat er ook sprake kan zijn formele participatie in de vorm van een zienswijzeprocedure.³³ Gesteld dat zienswijzen een vorm zijn van participatie zou men dus kunnen stellen er bij de uov een dubbele mogelijkheid tot participatie is.

Belangrijk is dat participatie niet hetzelfde is als zienswijzen. Participatie vindt voorafgaand aan de zienswijzenprocedure plaats. Daarnaast kunnen er meer mensen bereikt worden met participatie en kan er gevarieerd worden in manieren waarop participatie mogelijk wordt. Zo kunnen betrokkenen de mogelijkheid krijgen om actief mee te denken over de inhoud van een besluit. Daarentegen zeggen zienswijzen enkel iets over het ontwerpbesluit.³⁴

Al met al geldt het uitgangspunt dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is op een vergunningaanvraag. Het voornaamste verschil in deze procedures is dat bij de uov zienswijzen ingediend kunnen worden over het ontwerpbesluit, wat in uitzonderlijke gevallen mogelijk is bij de reguliere procedure. Bij deze procedure kunnen belanghebbenden bezwaar maken tegen het besluit.

³² *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 218.

³³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 182.

³⁴ *Stb.* 2018, 290, p. 68.

3.3 De rol van participatie bij de aanvraag

Participatie dient plaats te vinden vóór het indienen van de vergunningaanvraag. Het wettelijk kader waarin participatie een rol speelt onder de omgevingsvergunning, is neergelegd in de Ow en geconcretiseerd in de Or.

Om initiatiefnemers te stimuleren om aan participatie te doen, is het aanvraagvereiste bij de omgevingsvergunning opgenomen in artikel 16.55 lid 6 Ow jo. artikel 7.4 lid 1 Or. Als een initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan, dan dient hij aan te geven hoe belanghebbenden zijn betrokken in het voortraject en wat de resultaten daarvan zijn ingevolge artikel 7.4 lid 2 Or. Dit kan de initiatiefnemer laten weten door het invullen van het aanvraagvereiste of door het aanleveren van een participatieverslag bij het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

De initiatiefnemer kan ook invullen niet aan participatie te hebben gedaan. De wetgever heeft beoogd dat deze het geval kan zijn als de activiteit geen of heel weinig betrekking heeft op bijvoorbeeld omwonenden, waardoor participatie niet zinvol is. Een voorbeeld hierbij is het bepalen van de fundering waarop een aanbouw moet worden gemaakt. Daarnaast kan een initiatiefnemer niet aan participatie doen als hij ruzie heeft met de burens.³⁵

Het invullen van het ‘nee’ als antwoord op het aanvraagvereiste is dus geen weigeringsgrond of grond om de aanvraag niet te behandelen voor het bevoegd gezag.³⁶ Daarbij kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer stimuleren om alsnog aan participatie te doen. Tevens kan het bevoegd gezag ingevolge artikel 4:8 aanhef lid 1 Awb een zienswijzenprocedure starten over de aanvraag of het ontwerpbesluit.³⁷ Tot slot kan het bevoegd gezag belanghebbenden zelf benaderen. Deze drie opties staan voor het bevoegd gezag ook open als de initiatiefnemer heeft ingevuld aan participatie te hebben gedaan, maar het bevoegd gezag de participatie gebrekkig acht.

Het instellen van een zienswijzenprocedure in gevallen waarin niet of gebrekkig aan participatie is gedaan, kan een stok achter de deur zijn om initiatiefnemers te stimuleren om aan participatie te doen. Onder de Ow is zoals reeds omschreven het toepassen van de reguliere voorbereidingsprocedure het uitgangspunt (artikel 16.62 lid 1 Ow). Op grond van artikel 16.64 lid 2 Ow kan de termijn van acht weken worden verlengd tot veertien weken. Dit is nadelig voor initiatiefnemers die snel een omgevingsvergunning willen verkrijgen. Hierdoor zouden initiatiefnemers wellicht meer hun best gaan doen om een gedegen participatieproces te voeren.

Tot slot is er nog de situatie waarin de initiatiefnemer geen informatie heeft verstrekt over het al dan niet doen aan participatie. In dat geval voldoet de initiatiefnemer niet aan het aanvraagvereiste. Het bevoegd gezag zal in dat geval de initiatiefnemer moeten verzoeken om aanvullende informatie.

³⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 34986, W, p. 62-63.

³⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 336 (MvT).

³⁷ *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, S, p. 27.

Mocht reactie op dit verzoek uitblijven door de initiatiefnemer, dan kan het bevoegd gezag kiezen om de aanvraag niet in behandeling te nemen ingevolge artikel 4:5 lid 1 sub a Awb.

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat het aanvraagvereiste verplicht moet worden ingevuld door de initiatiefnemer, om te zorgen dat de aanvraag in behandeling wordt genomen. De initiatiefnemer mag ‘nee’ invullen als antwoord, maar zal moeten aantonen dat participatie niet zinvol of onmogelijk is in zijn situatie. Doet hij dit niet, dan loopt hij het risico om zelf alsnog participatiemogelijkheden te moeten bieden op verzoek van het bevoegd gezag dan wel dat het bevoegd gezag zelf belanghebbenden gaat benaderen of een zienswijzenprocedure start. Dit laatste is onwenselijk, omdat het de vergunningprocedure hierdoor vertraging op kan lopen. Hieruit blijkt dat participatie zelf niet verplicht is gesteld, maar enkel het invullen van het aanvraagvereiste. Om deze reden wordt hierna gesproken over niet-verplichte gevallen. Het bevoegd kan de aanvraag buiten behandeling laten als de initiatiefnemer geen informatie heeft verstrekt over het al dan niet participeren en deze informatie ook niet is verstrekt na een verzoek van het bevoegd gezag.

3.3.1 Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Op grond van artikel 16.55 lid 7 Ow kan de gemeenteraad buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht gesteld kan worden voor de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag is voor deze gevallen altijd het college van B&W. In deze gevallen zal bij de beoordeling worden gezien op participatie voldoende is geweest. Hiervoor zullen waarschijnlijk beleidsregels vastgesteld worden, zodat het voor de initiatiefnemer op voorhand duidelijk is welke criteria er gelden bij de beoordeling van verplichte participatie ingevolge artikel 4:5 lid 1 aanhef en sub a Awb.³⁸ Het betreffen hier criteria over de wijze waarop participatie gewenst is. Belangrijk is dat, ook in deze gevallen geen vorm van participatie voorgeschreven mag worden.³⁹ De wijze gaat puur over de diepte van de participatie en de vraag wanneer participatie voldoende is geweest.⁴⁰

Als niet aan participatie is gedaan bij verplichte gevallen kan het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten. Voorwaarde is wel dat de initiatiefnemer nog in de gelegenheid is gesteld om de aanvraag binnen een redelijke termijn aan te vullen ingevolge artikel 4:5 lid 1 sub a Awb.⁴¹ Ook in gevallen waarin het bevoegd gezag de participatie gebrekkig acht bij verplichte gevallen kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer nogmaals stimuleren, belanghebbenden zelf benaderen of een zienswijzenprocedure starten over de aanvraag of het ontwerpbesluit ingevolge artikel 4:8 lid 1 Awb.

De gemeenteraad kan een lijst opstellen met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarover zij moet adviseren bij een vergunningaanvraag. Onder het huidige recht geldt hiervoor de verklaring van geen bedenkingen bij het afwijken van een bestemmingsplan ingevolge artikel 2.27 Wabo. Het adviesrecht

³⁸ Oldenziel & De Vos 2021, par. 9.3.4.

³⁹ *Stcrt.* 2019, 56288, p. 337.

⁴⁰ *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, S, p. 30.

⁴¹ Oldenziel & De Vos 2021, par. 9.3.5.

vervangt de verklaring van geen bedenkingen.⁴² Deze lijst moet worden onderscheiden van de lijst met aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarbij participatie verplicht is gesteld. In de praktijk zal het wel voorkomen dat er een overlap is bij het aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor verplichte participatie als ook het adviesrecht geldt.⁴³

Concluderend is de initiatiefnemer verplicht om aan participatie te doen, als de gemeenteraad dit verplicht heeft gesteld voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor het college van B&W het bevoegd gezag is. Voor deze gevallen kunnen nadere regels en criteria worden gesteld over de gewenste wijze van participatie in de participatieverordening of in het participatiebeleid. Hierdoor is het voor initiatiefnemers duidelijker wat in verplichte gevallen van hen wordt verwacht. Het bevoegd gezag kan de aanvraag buiten behandeling laten als geen participatie plaats heeft gevonden. Wel moet de initiatiefnemer voorafgaand nog in de gelegenheid gesteld zijn om de informatie binnen een redelijke termijn aan te vullen.

3.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: *‘Wat is de rol van participatie bij de totstandkoming van een omgevingsvergunning op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?’*

Geconcludeerd kan worden dat vergunningplichtige activiteiten worden vastgesteld door het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Voor de beoordeling van een gemeentelijke vergunningaanvraag is over het algemeen het college van B&W het bevoegd gezag.

Daarnaast gelden er onder de Ow twee voorbereidingsprocedures, te weten de reguliere procedure en de uov. Het voornaamste verschil tussen deze procedures is dat bij de uov zienswijzen kunnen worden ingediend over het ontwerpbesluit. Bij de reguliere procedure staat deze mogelijkheid maar zelden open. Hoofddregel is bij deze procedure dat bezwaar aangetekend kan worden na bekendmaking van het besluit.

Tot slot dient participatie vroegtijdig, alvorens de aanvraag wordt ingediend, plaats te vinden door een initiatiefnemer. Om deze reden is participatie niet gebonden aan één van de voorbereidingsprocedures. Daarnaast geldt dat een initiatiefnemer moet aangeven of hij aan participatie heeft gedaan en zo ja, hoe en wat de resultaten zijn. Dit aanvraagvereiste moet verplicht ingevuld worden door de initiatiefnemer, om te zorgen dat de aanvraag in behandeling wordt genomen. Participatie is dus in beginsel niet verplicht gesteld door de wetgever, omdat er gevallen zijn waarin participatie niet kan of hoeft plaats

⁴² ‘Handreiking adviesrecht raad bij afwijking omgevingsplan’, omgevingsweb.nl.

⁴³ ‘Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan’, VNG.nl.

te vinden. Wel kan de gemeenteraad buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen, waarbij participatie verplicht moet plaatsvinden.

Hoofdstuk 4 - Participatie bij de omgevingsvergunning

In dit hoofdstuk wordt beschreven wie kunnen participeren en wat vormen van participatie zijn. Tevens worden de plichten van gemeenten bij participatie beschreven en de manier waarop het bevoegd gezag participatie beoordeelt. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is als volgt: ‘Wat is de rol van gemeenten bij de participatie onder de komende Omgevingswet voor de omgevingsvergunning op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?’

4.1 Wie mogen participeren?

Zoals reeds omschreven is participatie het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming over een project of een activiteit.⁴⁴ Uit deze omschrijving volgt dat participatie openstaat voor belanghebbenden. Op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb is een belanghebbende iemand wiens belang rechtstreeks betrokken is bij het besluit. Dit kunnen zowel direct-belanghebbenden zijn, zoals een initiatiefnemer bij een vergunningaanvraag, als derde-belanghebbenden zoals omwonenden. Om als derde-belanghebbende aangemerkt te worden, moet worden voldaan aan de opera-criteria. Tevens volgt uit artikel 1:2 lid 2 Awb dat ook bestuursorganen belanghebbenden kunnen zijn. Tot slot volgt uit artikel 1:2 lid 3 Awb dat rechtspersonen belanghebbenden kunnen zijn.

Echter, uit de MvT bij de Ow kan worden opgemaakt dat eveneens belangstellenden mogen participeren.⁴⁵ Dit maakt het onduidelijk wie wanneer mogen participeren. Al met al moeten zowel belanghebbenden als belangstellenden in een vroegtijdig stadium bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit betrokken worden.

4.2 Participatie onder het huidige omgevingsrecht

Participatie is onder de Omgevingswet niet nieuw. Ook in het huidige omgevingsrecht speelt participatie een rol. Een voorbeeld van participatie onder het huidige omgevingsrecht, zijn bureaus die elkaar informeren over het plaatsen van een dakkapel.

Wat betreft de omgevingsvergunning is het aanvraagvereiste participatie nieuw. De aanvrager wordt onder het huidige omgevingsrecht namelijk niet gestimuleerd om vroegtijdig te participeren en om bij de aanvraag aan te geven of hij dit heeft gedaan.

⁴⁴ Stb. 2018, 290, p. 133.

⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 217.

4.3 Vormen van participatie

Als manieren van participatie worden in de nota van toelichting bij het Ob zienswijzen, raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora, enquêtes en internetconsultaties genoemd.⁴⁶ Voor overige vormen heeft ProDemos een zogeheten participatiewijzer opgesteld, waarin mogelijke vormen van participatie worden omschreven aan de hand van informatie die iemand invoert.⁴⁷

Voor welke vorm wordt gekozen, is aan de initiatiefnemer. Immers, participatie onder de Omgevingswet is vormvrij. De wetgever heeft hiervoor gekozen, omdat iedere situatie maatwerk vereist. Ieder project of iedere activiteit heeft namelijk andere kenmerken en vereist een andere aanpak. Daarnaast voorkomt de wetgever op deze manier dat het een afvinklijst wordt.⁴⁸

Kortom, participatie onder is onder de Ow vormvrij. Het staat de initiatiefnemer vrij om zelf een gewenste vorm en manier van participatie te kiezen.

4.4 Inspraak- en participatieverordening

In artikel 150 van de Gemeentewet is opgenomen dat gemeenten een inspraakverordening moeten hebben. Uitgangspunt hierbij is inspraak middels zienswijzen bij de uov, tenzij de inspraakverordening anders bepaalt. Het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau beoogd om lid 1 en 2 van artikel 150 Gemeentewet te wijzigen, zodat gemeenten in hun inspraakverordening ook in moeten gaan op participatie.⁴⁹

In de participatieverordening moeten regels over bijvoorbeeld fasering, de rollen van eenieder, tijdsverloop, informatie, burgerinitiatieven, ketenpartners en de toetsing worden omschreven.⁵⁰ Het moet dus duidelijke kaders scheppen over het beleidsproces rondom participatie, zodat vooraf duidelijk is hoe een participatieproces verloopt.⁵¹ Dit zijn als het ware regels die schetsen waar een participatietraject minimaal aan moet voldoen.⁵²

De gemeente Leiden⁵³ en Utrecht⁵⁴ hebben al een inspraak- en participatieverordening opgesteld. Uit deze verordeningen blijkt dat voornamelijk regels zijn opgesteld voor bevoegd gezagen. Zo wordt omschreven dat zij achteraf een participatieverslag moeten maken, waarin zij onder andere toelichten welk niveau is toegepast, wie zijn betrokken, wat de kosten zijn geweest en wat de voortgang is.

⁴⁶ Stb. 2018, 290, p. 132.

⁴⁷ ProDemos, participatiewijzer.nl.

⁴⁸ Stb. 2018, 290, p. 133.

⁴⁹ ‘Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau voor advies naar de Raad van State’, rijksoverheid.nl.

⁵⁰ ‘Checklist voor de gemeenteraad: is het huidige participatiebeleid al omgevingswet-proof?’, VNG.nl.

⁵¹ Derksen & Dekker, *TBR* 2020/104.

⁵² Ros & Rotmans, *Romazine* 2019.

⁵³ *Gemeenteblad* 2019, 170364.

⁵⁴ *Gemeenteblad* 2019, 318869.

Hierin worden dus vooral kaders geschept, waaraan een participatieproces dat een bevoegd gezag moet voldoen.

Concluderend moeten gemeenten hun inspraakverordening uitbreiden tot participatieverordening op grond van de Wet versterking participatie op decentraal niveau. In de inspraak- en participatieverordening moeten duidelijke kaders komen over het beleidsproces van participatie.

4.5 Participatiebeleid

Zoals in hoofdstuk 2 al beschreven is, heeft het bevoegd gezag bij het omgevingsplan onder andere een motiveringsplicht. Uit hoofde van deze plicht moet zij motiveren hoe het participatiebeleid is toegepast bij het participeren.⁵⁵ Hierdoor ontstaat dus voor gemeenten indirect de plicht om een participatiebeleid op te stellen.⁵⁶ Een participatiebeleid kan worden opgenomen in de participatieverordening, maar dit hoeft niet. Het participatiebeleid moet wel worden onderscheiden van de participatieverordening. Zo bevat het participatiebeleid ingevolge artikel 4:84 Awb regels die het bevoegd gezag binden en zijn de regels uit de participatieverordening bindend voor het bevoegd gezag en burgers. Een participatiebeleid kan ook de vorm aannemen van een participatienota of een - leidraad.

Voor initiatiefnemers is het participatiebeleid ook van belang. Uit een recente uitspraak van de Afdeling blijkt namelijk dat de betreffende regels uit een participatiebeleid ook bindend zijn voor initiatiefnemers.⁵⁷ Het betreft dan het verrichten van handelingen/ inspanningen in het kader van participatie.

Echter, uit de Ow en Or volgt niet dat een initiatiefnemer hoeft te verantwoorden of hij heeft voldaan aan de eisen uit het participatiebeleid, omdat de wijze (vorm en manier) van participeren wordt ingevuld door de initiatiefnemer. Het is daarom onduidelijk hoe het bevoegd gezag gaat controleren of een initiatiefnemer invulling heeft gegeven aan het participatiebeleid, nu hij dit niet hoeft te verantwoorden.

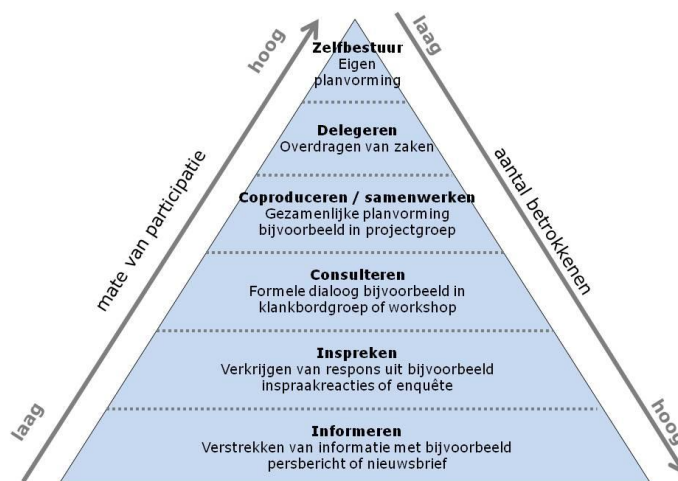
⁵⁵ *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, AA.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 34986, nr. 18, item 6, p. 23.

⁵⁷ ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Etriplus/Venlo).

4.5.1 Inhoud van participatiebeleid

In het participatiebeleid kan duidelijkheid worden geboden over vormen van participatie, maar ook het niveau waarop participatie kan plaatsvinden. Om de vorm en mate van participatie te bepalen wordt veelal gebruik gemaakt van de participatieladder van Pröpper, welke in figuur 1 zichtbaar is.⁵⁸ In de participatieladder zijn zes vormen van participatie opgenomen. Welke vorm een initiatiefnemer of bevoegd gezag kiest is afhankelijk van de mate van participatie en het aantal mensen dat betrokken wordt.



Figuur 1 - Participatieladder van Pröpper

In het participatiebeleid mogen gemeenten participatie stimuleren. Zo kunnen zij vormen van participatie beschrijven en eventueel voorbeelden geven en aanbevelingen doen. In het participatiebeleid (in de vorm van een leidraad) van de gemeente Utrecht,⁵⁹ zijn er drie participatievormen gedefinieerd, met voorbeelden hoe invulling gegeven kan worden. Echter, het is verboden om deze vormen ook op te leggen aan de initiatiefnemer. Participatie is immers vormvrij en het blijft de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

Naast aanbevelingen en voorbeelden over de vorm van participatie, kan in het participatiebeleid gewezen worden op overige punten waarover nagedacht moet worden. In de participatieleidraad van de gemeente Utrecht zijn drie stappen omschreven die initiatiefnemers en het bevoegd gezag kunnen volgen om tot een goed participatietraject te komen.⁶⁰ Allereerst moet een analyse gemaakt worden, waardoor onder andere in kaart wordt gebracht wat het doel is van participatie en wie betrokken moeten worden. Vervolgens moet nagedacht worden over de aanpak en moeten hier afspraken over gemaakt worden.

Tot slot blijkt uit de participatieleidraad van de gemeente Utrecht dat er bepaalde punten opgenomen moeten worden in het participatieverslag. Op deze manier stuurt de gemeente Utrecht de initiatiefnemer als het ware op punten die zij nodig acht om de participatie te beoordelen. Voorbeelden hiervan zijn om te vermelden wie hebben geparticipeerd en welke punten zijn overgenomen en welke niet.

⁵⁸ Derksen & Dekker, *TBR* 2020/104.

⁵⁹ 'Participatieleidraad', utrecht.nl.

⁶⁰ 'Participatieleidraad', utrecht.nl.

Uit het bovenstaande blijkt dat in een participatiebeleid voorbeelden, aanbevelingen en vormen van participatie omschreven kunnen worden. Daarnaast kunnen er punten worden opgenomen die een richtlijn bieden bij het opstellen en doorlopen van een gedegen participatieproces en die terug moeten komen in het participatieverslag. Op deze manier blijft het aan de initiatiefnemer om het participatieproces vorm te geven, maar wordt voorkomen dat belangrijke punten over het hoofd worden gezien.

4.5.2 Inspanningsverplichtingen in het participatiebeleid

In het arrest Etriplus/Venlo bepaalde de Afdeling dat op basis van het gemeentelijk beleid van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij zich inspant om omwonenden te informeren en om zich in te spannen om maatschappelijk draagvlak te creëren, voor het verkrijgen van planologische medewerking. Als niet wordt voldaan aan de gestelde inspanningsverplichtingen in het participatiebeleid, dan kan planologisch medewerking worden geweigerd. De aanvraag wordt dus wel in behandeling genomen, maar geweigerd.⁶¹ Tot slot was participatie in deze uitspraak niet verplicht gesteld.

Belangrijk is dat in het participatiebeleid wordt opgenomen wat de inspanningsverplichtingen zijn en wat het gevolg is als deze niet worden nagekomen. Uit een andere recente uitspraak van de Afdeling blijkt ook dat via het gemeentelijk beleid gestuurd kan worden op de participatie.⁶² Ook in deze uitspraak was participatie niet verplicht gesteld en werd gestuurd op het inspannen tot het creëren van draagvlak.

Tot in hoeverre inspanningen anders dan het creëren van draagvlak en het informeren van omwonenden kunnen worden opgenomen in het participatiebeleid zal de rechtspraak in de toekomst uit moeten wijzen. Daarbij speelt ook de vraag of deze inspanningsverplichtingen alleen opgelegd kunnen worden in planologische gevallen. Feit is in ieder geval dat het mogelijk is om via het participatiebeleid aanvullende participatievereisten op te leggen aan een initiatiefnemer, hetgeen de wetgever heeft willen voorkomen. Voor nu geldt dat het mogelijk is om inspanningsverplichtingen in de vorm van draagvlak en het informeren van omwonenden op te nemen voor initiatiefnemers bij niet-verplichte gevallen, zodanig dat als zij hieraan geen invulling geven planologische medewerking wordt geweigerd.

Samenvattend dient een gemeente ook een participatiebeleid op te stellen. Hoewel beleidsregels normaliter alleen het bevoegd gezag binden, kunnen deze regels ook de initiatiefnemer binden op basis van het arrest Etriplus/Venlo. Daarnaast kunnen volgens dit arrest inspanningsverplichtingen in het participatiebeleid worden opgenomen, voor het verkrijgen van planologische medewerking. Tot in hoeverre inspanningsverplichtingen anders dan het creëren van draagvlak en het informeren van

⁶¹ ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209, r.o. 23.2.

⁶² ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580, r.o. 8.4.

omwonenden kunnen worden opgelegd, moet de toekomstige rechtspraak uitwijzen. Daarnaast kunnen in het participatiebeleid en/of de -verordening criteria staan over de manier waarop participatie plaats moet vinden bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

4.6 Beoordeling participatie

Bij niet-verplichte participatie staat het de initiatiefnemer vrij om een wijze van participatie te kiezen die hij passend acht. Het bevoegd gezag kan de vergunningaanvraag achteraf niet afwijzen gelet op de gekozen vorm of omdat het de participatie gebrekkig heeft plaats gevonden.

Bij verplichte gevallen is gebleken dat het bevoegd gezag criteria op mag stellen in de vorm van beleidsregels en mag omschrijven welke wijze gewenst is. Hier kan het bevoegd gezag aan de hand van de criteria controleren of participatie al dan niet voldoende is geweest.

Het bevoegd gezag moet als eindverantwoordelijke een belangenafweging maken ingevolge artikel 3:4 lid 1 Awb. Tevens dient het bevoegd gezag de aanvraag te motiveren op grond van artikel 3:46 Awb. Het bevoegd gezag moet dus zelf afwegen of participatie voldoende is en indien nodig extra informatie opvragen of zelf meer informatie zien te verkrijgen ingevolge artikel 3:2 Awb (evenredigheidsbeginsel). Uiteraard mag het bevoegd gezag de inhoudelijke opbrengst van participatie meewegen.⁶³

Concluderend is participatie vooral relevant voor het vergaren van belangen bij de belangenafweging. Gelet op verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten heeft het bevoegd gezag meer middelen in handen om af te dwingen dat participatie op een bepaalde manier moet plaatsvinden dan bij gevallen waarin de initiatiefnemer enkel gestimuleerd wordt.

4.7 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: ‘*Wat is de rol van gemeenten bij de participatie onder de komende Omgevingswet voor de omgevingsvergunning op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?*’

Concluderend is het aanvraagvereiste nieuw voor de omgevingsvergunning. Hierdoor worden initiatiefnemers gestimuleerd om in een vroegtijdig stadium zowel belanghebbenden en belangstellenden te betrekken. Participatie is echter niet verplicht. Een initiatiefnemer kan immers aangeven dat niet aan participatie is gedaan, als hij hiervoor gegronde redenen heeft.

Als een initiatiefnemer niets invult bij het aanvraagvereiste, zal het bevoegd gezag hem in staat moeten stellen om alsnog iets in te vullen. Gebeurt dit niet, dan kan het bevoegd gezag de aanvraag

⁶³ Stcrt. 2019, 56288, p. 394 (NvT).

buiten behandeling laten. Tot slot kan het bevoegd gezag in gevallen waarin niet of gebrekkig aan participatie is gedaan zelf belanghebbenden benaderen of een zienswijzeprocedure starten over de aanvraag of het ontwerpbesluit.

Het bevoegd gezag gebruikt de uitkomsten van de participatie voor de belangenafweging. Doordat het bevoegd eindverantwoordelijk is voor deze afweging, is zij ook verantwoordelijk om op een andere manier de belangen in kaart te brengen als participatie niet of gebrekkig heeft plaatsgevonden.

Gemeenten moeten een participatiebeleid opstellen, waarin naast richtlijnen en voorbeelden voor de initiatiefnemer ook criteria voor verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kunnen staan. Daarnaast kunnen hierin inspanningsverplichtingen opgenomen worden over het creëren van draagvlak en het informeren van omwonenden voor het verkrijgen van planologische medewerking. Het participatiebeleid kan de initiatiefnemer dus binden. Daarnaast kan het participatiebeleid initiatiefnemers op ideeën brengen en stimuleren om een gedegen participatieproces te gaan voeren. Tot slot moeten gemeenten hun inspraakverordening wijzigen tot een inspraak- en participatieverordening. Hierin worden door gemeenten kaders gesteld, waaraan een participatieproces minimaal moet voldoen.

Hoofdstuk 5 - Rechtsbescherming onder de Omgevingswet voor de omgevingsvergunning

Participatie aan de voorkant van het proces moet zorgen voor minder (gerechtelijke) procedures aan de achterkant van het besluitvormingsproces. Maar wat als een derde-belanghebbende het niet eens is met de geboden participatiemogelijkheden en rechtsmiddelen aan wil wenden? In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal: *‘Hoe is rechtsbescherming voor de omgevingsvergunning geregeld en wat is de rol van participatie hierbij op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?’*

5.1 Rechtsmiddelen tegen de omgevingsvergunning

Rechtsmiddelen tegen een besluit zijn in het bestuursrecht het maken van bezwaar, het instellen van beroep bij de bestuursrechter en het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening. Onder de Ow wordt aangesloten bij de rechtsmiddelen die openstaan onder de Awb. Dit betekent dat zoveel mogelijk beroep in twee instanties wordt nagestreefd. Hieronder wordt voor de omgevingsvergunning beschreven welke rechtsmiddelen er openstaan.

5.1.1 Reguliere procedure

Bezwaar

Tegen het weigeren en verlenen van de omgevingsvergunning kan bezwaar worden gemaakt. Bezwaar kan worden gemaakt tegen een genomen besluit. Het betreffende bestuursorgaan dient het besluit dan te heroverwegen ingevolge artikel 1:5 lid 1 Awb. Dit kan alleen als een belanghebbende (artikel 1:2 Awb) tijdig bezwaar heeft gemaakt ingevolge artikel 7:1 lid 1 Awb.

Een bezwaarschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag van bekendmaking ingevolge artikel 6:7 jo. artikel 6:8 lid 1 Awb. Als de termijn voor het indienen van bezwaarschriften is verlopen, zal het betreffende bestuursorgaan een beslissing op bezwaar moeten nemen binnen zes tot tien weken ingevolge artikel 7:11 lid Awb.⁶⁴ Dit betreft een heroverweging van het zogeheten besluit in primo.⁶⁵ Als het bevoegd gezag het nodig acht, kan zij tijdens de reguliere procedure de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen over een aanvraag of het ontwerpbesluit.⁶⁶

Beroep

Waar bezwaar wordt gemaakt bij een bestuursorgaan, wordt beroep ingesteld bij de bestuursrechter tegen de beslissing op bezwaar ingevolge artikel 7:1 lid 2 Awb. Op grond van artikel 1:4 lid 1 Awb is

⁶⁴ De waard & Oortwijn 2019, p. 20.

⁶⁵ Van den Broek 2019, p. 385.

⁶⁶ Van den Broek 2019, p. 369.

een bestuursrechter een bij wet aangewezen onafhankelijk orgaan dat is belast met bestuursrechtspraak.

Ingevolge artikel 8:1 Awb jo artikel 1:5 lid 3 Awb kan een belanghebbende binnen zes weken beroep instellen bij de rechtbank (artikel 6:7 Awb) tegen een beslissing op bezwaar.

Hoger beroep

Op grond van artikel 1:4 lid 2 Awb is een hogerberoepsrechter een bestuursrechter die in hoger beroep oordeelt. Ingevolge artikel 8:1 Awb kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag waarop de rechtbank uitspraak heeft gedaan (artikel 6:7 Awb) hoger beroep instellen bij de Afdeling.

Kortom, als een omgevingsvergunning is voorbereid met de reguliere procedure, moeten belanghebbenden binnen zes weken na bekendmaking bezwaar maken. Het bestuursorgaan heroverweegt vervolgens het besluit in primo en komt tot een beslissing op bezwaar. Tegen deze beslissing staat beroep open bij de bestuursrechter. Tot slot kan een belanghebbende nog in hoger beroep bij de Afdeling.

5.1.2 Uitgebreide procedure

Zienswijzen

Alhoewel een zienswijze een vorm van inspraak is en geen vorm van rechtsbescherming, worden zienswijzen hier toch benoemd. Het indienen van zienswijzen is onder het huidige recht namelijk van belang voor de mogelijkheid tot het instellen van verdere rechtsmiddelen. Ingevolge artikel 7:1 lid 1 sub d Awb hoeft bij de uov namelijk geen bezwaar te worden aangetekend. Wel geldt dat er tijdig zienswijzen door eenieder moeten zijn ingediend over het ontwerpbesluit voor een ontvankelijk beroep bij de bestuursrechter ingevolge artikel 3:15 lid 1 Awb jo. artikel 16.23 lid 1 Ow. De termijn voor het indienen van zienswijzen bedraagt zes weken ingevolge artikel 3:16 lid 1 Awb.

Echter, het Hof heeft op 14 januari 2021 een uitspraak gedaan, waarin zij heeft bepaald dat artikel 6:13 Awb in strijd is met het Verdrag van Aarhus.⁶⁷ Als gevolg van deze uitspraak heeft de Afdeling op 14 april 2021 een uitspraak gedaan, waarin zij de uitspraak van het Hof over heeft genomen.⁶⁸ Daarnaast heeft de Afdeling 4 mei 2021 nog een uitspraak gedaan, waarin extra tussenoplossingen zijn geboden.⁶⁹

Zo is bepaald dat als een belanghebbende een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit, deze ook beroep bij de bestuursrechter kan instellen tegen andere onderdelen van het besluit waarover

⁶⁷ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:2021:7 (Varkens in Nood).

⁶⁸ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

⁶⁹ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

geen zienswijzen zijn ingediend. Voorheen konden belanghebbenden alleen beroep instellen over onderdelen waartegen zij zienswijzen hadden ingediend. Dit noemt men de onderdelentrichter.

Daarnaast geldt voor niet-belanghebbenden die zienswijzen hebben ingediend, dat zij zowel over het besluit als over de procedure beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter.⁷⁰ Dit maakt dus dat niet-belanghebbenden toegankelijk zijn tot het instellen van beroep, hetgeen hiervoor niet mogelijk was. Echter, zij moeten wel rekening houden met het relativiteitsvereiste.⁷¹

Het relativiteitsvereiste vindt zijn grondslag in artikel 8:69a Awb. Volgens dit vereiste kan de bestuursrechter een besluit niet vernietigen, als een (niet-)belanghebbende zich beroept op een (on)geschreven regel of algemeen rechtsbeginsel dat niet strekt tot bescherming van zijn belangen. Als een niet-belanghebbende dus iets aanvoert, wat niet strekt tot bescherming van zijn belang(en), dan kan de bestuursrechter het besluit niet vernietigen.

Dit betekent allereerst dat artikel 8:1 Awb gewijzigd moet worden. In dit wetsartikel is bepaald dat alleen belanghebbenden beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter. Daarnaast betekent het een verval van de onderdelentrichter.

Naast het indienen van zienswijzen door (niet-)belanghebbenden, komt het voor dat (niet-)belanghebbenden geen zienswijzen hebben ingediend, maar wel beroep in willen stellen bij de bestuursrechter. Als een belanghebbende geen beroep heeft ingesteld, kan deze alsnog beroep instellen tegen alle onderdelen van het besluit.⁷² Voorheen stond geen beroep meer open als een belanghebbende geen zienswijze had ingediend, behalve als er wijzigingen werden aangebracht in het definitieve besluit. Dit betekent dat artikel 6:13 Awb gewijzigd moet worden. In dit artikel is bepaald dat belanghebbenden alleen in beroep kunnen als zij zienswijzen hebben ingediend. Tot slot geldt voor niet-belanghebbenden dat ze geen beroep in kunnen stellen bij de bestuursrechter, indien zij geen zienswijzen hebben ingediend. Dit geboden maatregelen zijn tijdelijk totdat de wetgever dit probleem oplost. Om willekeur en discussies te voorkomen ligt het voor de hand dat de wetgever de tijdelijke maatregelen van de Afdeling zal volgen bij het ‘repareren’ van de genoemde wetsartikelen.

Beroep

Onder het huidige recht geldt dat iedere belanghebbende binnen zes weken na bekendmaking beroep in kan stellen ingevolge artikel 8:1 Awb, als er tijdig zienswijzen zijn ingediend (artikel 6:13 Awb). Deze termijn begint vanaf de dag van bekendmaking van de omgevingsvergunning ingevolge artikel 6:7 Awb jo. artikel 6:8 lid 1 Awb. Echter, uit de recente uitspraak van de Afdeling van 14 april jl.

⁷⁰ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.7.

⁷¹ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.9.

⁷² ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.8.

volgt dat het indienen van zienswijzen door belanghebbenden geen vereiste is voor een ontvankelijk beroep.

Hoger beroep

Ook bij de uitgebreide procedure staat hoger beroep open bij de Afdeling tegen het oordeel van de bestuursrechter in eerste aanleg. Ook hier geldt onder het huidige recht dat belanghebbenden binnen zes weken na de dag waarop de rechtbank uitspraak heeft gedaan hoger beroep kunnen aantekenen bij de Afdeling ingevolge artikel 6:7 jo. artikel 8:1 Awb. Echter, geldt zoals reeds omschreven dat belanghebbenden geen zienswijzen in hoeven te dienen voor een ontvankelijk beroep volgens de uitspraak van 14 april jl.⁷³

5.2 Participatie en Varkens in Nood-arrest

Participatie in het voortraject is geen vereiste voor toegang tot de bestuursrechter. Dit was tot het Varkens in Nood-arrest wel het geval met het indienen van zienswijzen. Echter, door het Varkens in Nood-arrest wordt het voor meerdere personen, zowel belanghebbenden als niet-belanghebbenden die een zienswijzen hebben ingediend, mogelijk om bij de uov in beroep/ hoger beroep iets aan te voeren over participatie bij de bestuursrechter, waar dit voorheen enkel mogelijk was voor belanghebbenden.

Tevens verwacht ik dat participatie extra belangrijk wordt in de toekomst, als de plicht tot het indienen van zienswijzen en de onderdelentrechter vervallen. Het indienen van zienswijzen over een ontwerpbesluit/-vergunning kan leiden tot het herstel van fouten en het bezien van het draagvlak. Door het verval van de onderdelentrechter wordt participatie aan de voorkant nog belangrijker, omdat hierdoor in een vroeg stadium blijkt wat het draagvlak is.

Ten derde benadrukt het Hof dat als iemand inspraak heeft gehad bij een besluit, deze persoon ook toegang moet krijgen tot de bestuursrechter om tegen het besluit te ageren bij de bestuursrechter.⁷⁴ Gesteld dat participatie ook een vorm is van inspraak, zou een belanghebbende/ belangstellende die heeft geparticipeerd dus ook toegang moeten krijgen tot de bestuursrechter.⁷⁵

Het Varkens in Nood-arrest heeft geen invloed op vergunningaanvragen die met de reguliere procedure zijn voorbereid. Voor deze gevallen gelden dus geen versoepelingen met betrekking tot de ontvankelijkheid en zijn alleen belanghebbenden ontvankelijk. Gezien in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat ook belangstellenden kunnen participeren betekent dit voor hun een belemmering. Zij kunnen immers geen bezwaar maken en niet in beroep bij de bestuursrechter. Belangstellenden rest daarom enkel de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de civiele rechter, waarbij zij een

⁷³ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

⁷⁴ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:2021:7, r.o. 51 (Varkens in Nood).

⁷⁵ Derksen & Dekker, *TBR* 2020/104.

onrechtmatige daad kunnen vorderen ingevolge artikel 6:162 BW. Echter, hierbij geldt de voorwaarde dat de betreffende persoon voldoende procesbelang moet hebben.⁷⁶

Kortom, het Varkens in Nood-arrest vergroot de toegang tot de bestuursrechter om tegen participatie te procederen bij de uov. Daarbij zal participatie belangrijker worden door afschaffing van het vereiste dat zienswijzen moeten worden ingediend voor een ontvankelijk beroep en de door afschaffing van de onderdelentrechter. Tot slot heeft het Varkens in Nood-arrest alleen betrekking op de uov. Voor belangstellenden betekent dit dat zij enkel een beroep kunnen doen op de civiele rechter als hun vergunning is voorbereid met de reguliere procedure. Hiervoor moeten zij voldoende procesbelang hebben.

5.3 Toetsing van de bestuursrechter

De bestuursrechter toetst de feiten vol. Ingevolge artikel 8:69 lid 3 Awb betekent dit dat hij feiten mag aanvullen, maar ook mag zoeken naar feiten. Daarbij kan hij de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak vragen om een advies over de feiten en de juistheid. In gevallen waarin een bestuursorgaan een belangenafweging heeft gemaakt, betekent dit dat een bestuursorgaan afwegingsruimte heeft. De bestuursrechter toetst in deze gevallen of de belangenafweging redelijk is. Dit betekent dus dat de bestuursrechter terughoudend toetst in gevallen waarin het bevoegd gezag afwegingsruimte heeft. De reden voor de terughoudende toetsing is gelegen in de trias politica. Door deze scheiding der machten mag de bestuursrechter niet op de stoel van een bestuursorgaan gaan zitten.⁷⁷ Vanwege de grote mate van beoordelingsruimte bij participatie zal de bestuursrechter terughoudend toetsen.⁷⁸

De Afdeling toetst indringend in gevallen waarin de bestuursrechter terughoudend moet toetsten. Hierbij kijkt de Afdeling onder andere naar overeenstemming met de wet, kennis over feiten en de deugdelijke motivering van belangen. De toets van de Afdeling is dus terughoudend maar wel indringend.⁷⁹

Tegen een beleidsregel kan niet direct beroep worden ingesteld ingevolge artikel 8:3 lid 1 Awb. Wel kan de bestuursrechter deze regel indirect terughoudend toetsen op kennelijke onredelijkheid.⁸⁰ Dit zou de bestuursrechter dus kunnen doen in gevallen waarbij beleidsregels zijn opgesteld over de wijze van participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

⁷⁶ Boeve & Groothuijse, *Rdw* 2019/02.

⁷⁷ Verhoeven, *M & R* 2019/124, par. 5.2.

⁷⁸ Boeve & Groothuijse, *Rdw* 2019/02.

⁷⁹ Verhoeven, *M & R* 2019/124, par. 5.2, hfd. 1.

⁸⁰ Verhoeven, *M & R* 2019/124, par. 2.1.

Al met al toetst de bestuursrechter terughoudend, in gevallen waarin een bestuursorgaan afwegingsruimte heeft wegens de trias politica. Een belangenafweging duidt op afwegingsruimte. De Afdeling toetst deze gevallen ook terughoudend, maar wel indringend, waarbij onder andere wordt gekeken of het besluit deugdelijk is gemotiveerd aan de hand van de belangen. Tot slot staat geen direct beroep open tegen beleidsregels, maar deze kunnen indirect worden getoetst op kennelijke onredelijkheid.

5.4 Bestuursprocesrecht bij participatie

Tot op heden werd voornamelijk geoordeeld dat een beroep op inspraak het besluit in zijn rechtmatigheid niet aantast, omdat het formele besluitvormingsproces pas aanvangt bij de terinzagelegging bij de uov.⁸¹ Participatie wordt onder de Ow wettelijk verankerd in het voortraject voor omgevingsvergunningaanvragen en kan verplicht gesteld kan worden voor vergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hierdoor zou het niet of onvoldoende nakomen van deze verplichtingen voor een ander oordeel over de rechtmatigheid van genomen besluiten kunnen leiden.

5.4.1 Bezwaar en zienswijzen over participatie

Belanghebbenden die van mening zijn dat hun belang niet voldoende is gehoord tijdens participatie of dat participatie onvoldoende heeft plaatsgevonden kunnen dit inbrengen tijdens de bezwaarschriftenprocedure dan wel middels zienswijzen (dit is afhankelijk van de voorbereidingsprocedure). Deze manieren duiden op een onzorgvuldige voorbereiding van een besluit of van een belangenafweging die onvoldoende heeft plaatsgehad.⁸² Het bestuursorgaan heroverweegt vervolgens het primaire besluit en komt tot een beslissing op bezwaar ingevolge artikel 7:11 lid 1 Awb. Hierbij kunnen gebreken worden hersteld. Deze gronden kunnen belanghebbenden en belangstellenden ook aanvoeren in zienswijzenprocedures bij de uov.

Het is de vraag tot in hoeverre het aanvoeren van een onzorgvuldige voorbereiding zal slagen. Participatie is voor initiatiefnemers in alle gevallen vormvrij. Over de vorm kan dus al niets worden ingebracht. Daarbij zal het bevoegd gezag ervoor moeten zorgen dat als participatie door de initiatiefnemer onvoldoende is geweest (doordat er onvoldoende belangen inzichtelijk zijn gemaakt), zij de initiatiefnemer aanspoort tot extra participatie of zelf actie onderneemt.

5.4.2 Participatie bij de bestuursrechter

De bestuursrechter toetst of het bestreden besluit rechtmatig tot stand is gekomen. Dit toetst de bestuursrechter aan de hand van de motivering van het bevoegd gezag waarin zij aangeeft hoe belangen zijn afgewogen (artikel 3:2 Awb en artikel 3:4 Awb). Participatie speelt straks een cruciale rol bij het in kaart brengen van belangen.

⁸¹ ABRvS 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2320.

⁸² Oldenziel & De Vos 2021, par. 9.3.5.

De bestuursrechter zal voornamelijk kijken naar de beslissing op bezwaar als een omgevingsvergunning is voorbereid met de reguliere procedure. Gezien het feit dat participatie in het voorstadium voor de omgevingsvergunning een indieningsvereiste is en geen verplichting, zal de bestuursrechter voornamelijk kijken naar de motivatie van het bevoegd gezag bij de beslissing op bezwaar en niet naar participatie op zich.⁸³ In dit stadium kan eigenlijk alleen door een initiatiefnemer aangevoerd worden dat participatie voldoende was als een aanvraag buiten behandeling is gelaten door het bevoegd gezag bij verplichte gevallen. Immers, als door participatie bij niet-verplichte gevallen onvoldoend belangen in kaart zijn gebracht, moet dit door het bevoegd gezag worden aangevuld. Bij de uov kan participatie wel ex tunc getoetst worden.

Dit is anders voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is gesteld ingevolge artikel 16.55 lid 7 Ow. In deze gevallen kan de bestuursrechter de vraag krijgen of participatie voldoende is geweest. Dit kan bijvoorbeeld in gevallen waarin het bevoegd gezag vindt dat participatie onvoldoende is en daardoor de vergunningaanvraag buiten behandeling laat. De bestuursrechter moet zich dan een oordeel vormen over de volledigheid van de aanvraag.⁸⁴ Hierbij zal de bestuursrechter toetsen aan eventuele criteria die het bevoegd gezag heeft opgesteld over de wijze waarop participatie kan plaatsvinden.

Daarentegen zal de bestuursrechter waarde hechten aan het participatiebeleid en de participatieverordening die gemeenten moeten opstellen. Mede gelet op het feit dat hierin bijvoorbeeld duidelijkheid geschept kan worden over punten die een initiatiefnemer moet opnemen in het participatieverslag. Daarnaast kunnen hierin, zoals in het vorige hoofdstuk omschreven, inspanningsverplichtingen worden opgenomen. Tot in hoeverre de regels in een participatieverordening of een -beleid toegankelijk zijn, zal de bestuursrechter in de toekomst moeten beoordelen. Tot slot mag de bestuursrechter zich niet uitspreken over de gekozen vorm van participatie.

Tot slot blijkt uit recente jurisprudentie van de Afdeling dat met enige regelmaat wordt geprocedeerd in het kader van participatie over het al dan niet ontstaan van draagvlak. Het creëren van draagvlak is één van de doelen die met participatie onder de Omgevingswet wordt nagestreefd. Echter, het niet tot stand komen van draagvlak door participatie tast de rechtmatigheid van een besluit niet aan.⁸⁵ Immers, het plan past alsnog binnen de ruimtelijke ordening. Daarnaast is niet gegarandeerd dat door participatie daadwerkelijk draagvlak zal ontstaan. Dit is eerder een inspanningsverplichting dan een resultaatverplichting.

⁸³ Oldenziel & De Vos 2021, par. 9.3.6.

⁸⁴ Oldenziel & De Vos 2021, par. 9.3.6.

⁸⁵ ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3908, r.o. 3.1.

Samenvattend kan in bezwaar- en beroepsprocedures worden aangevoerd dat participatie onvoldoende heeft plaatsgevonden. Dit duidt op een onzorgvuldige voorbereiding of een onzorgvuldige belangenafweging. Het is de vraag tot in hoeverre de bestuursrechter de participatie zal gaan toetsen, omdat hij vooral zal kijken naar de motivering van de beslissing op bezwaar (bij een besluit dat is voorbereid met de reguliere procedure). Bij de uov kan het besluit wel direct getoetst worden op participatie.

Wat de voorbereiding betreft mag niets worden ingebracht over de vorm van participatie en bij niet-verplichte gevallen geldt dit ook voor de wijze waarop participatie plaats heeft gevonden. Dit laatste mag wel bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvoor participatie verplicht is gesteld. Om deze reden en om de reden dat gemeenteraden criteria mogen opstellen over de wijze van participatie, heeft de bestuursrechter in deze gevallen meer in handen om participatie te beoordelen.

Tot slot zal de bestuursrechter waarde hechten aan richtlijnen in het participatiebeleid en/of de participatieverordening. In het beleid kunnen onder andere inspanningsverplichtingen worden neergelegd. Ten slotte is het niet tot stand komen van draagvlak door de participatie geen afwijzingsgrond.

5.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is uitgediept welke rechtsmiddelen openstaan afhankelijk van de gevolgde voorbereidingsprocedure en welke rechtsmiddelen openstaan tegen participatie. Tot slot is gezien wat voor gronden aangevoerd kunnen worden rondom participatie. Hiermee is antwoord gegeven op de volgende vraag die in dit hoofdstuk centraal stond: *‘Hoe is rechtsbescherming voor de omgevingsvergunning geregeld en wat is de rol van participatie hierbij op grond van wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur?’*

Als een omgevingsvergunning is voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure geldt dat na bekendmaking van het besluit eerst bezwaar moet worden gemaakt alvorens een derde-belanghebbende beroep kan instellen. Voor de uov geldt onder het huidige recht dat er zienswijzen over het ontwerpbesluit moeten worden ingediend door eenieder voor een ontvankelijk beroep. Door het Varkens in Nood-arrest vervalt de onderdelentrechter, kunnen ook niet-belanghebbenden in beroep en zijn zienswijzen niet langer vereist voor de ontvankelijkheid van het beroep (bij de uov). Hierdoor wordt participatie extra belangrijk, om vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen. Daarbij wordt in dit arrest benadrukt dat als iemand gebruik heeft gemaakt van inspraak, diegene toegang moet krijgen tot de bestuursrechter. Dit geldt dus ook voor betrokkenen die hebben geparticipeerd.

Tegen participatie kan bezwaar worden ingediend. Het bezwaar zal vooral ingaan op de belangenafweging. Participatie moet immers zorgen voor het in kaart brengen van belangen. Om deze

reden kan voornamelijk worden ingebracht dat er sprake is geweest van een onzorgvuldige belangenafweging of dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid. Echter, het zal lastig worden om aan te voeren dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid, nu participatie voor initiatiefnemers vormvrij is. Daarbij kan het bevoegd gezag altijd zelf nog actie ondernemen als zij van mening is dat onvoldoende belangen in kaart zijn gebracht.

Tot slot kunnen het participatiebeleid en de participatieverordening duidelijkheid scheppen. Zo kunnen er in het participatiebeleid of in de participatieverordening criteria worden opgenomen over de wijze van participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij participatie verplicht is gesteld. De bestuursrechter kan aan de hand van deze criteria toetsen of participatie voldoende is geweest. Tevens kan in een participatiebeleid worden opgenomen wat er in het participatieverslag moet staan, wat dus ook als toetsingskader voor de bestuursrechter kan gelden. Daarnaast kunnen er met betrekking tot participatie inspanningsverplichtingen opgenomen worden voor de initiatiefnemer, die hij moet nakomen voor het verkrijgen van planologische medewerking. Tot slot geldt dat het niet creëren van draagvlak (al dan niet uit hoofde van een inspanningsverplichting) niet kan leiden tot afwijzing van de vergunningaanvraag.

Hoofdstuk 6 - Uitkomsten praktijkonderzoek

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het praktijkonderzoek beschreven. Hierbij is verwezen naar de transcripten in bijlage 3 tot en met 9. Voor een overzicht van de antwoorden op de interviewvragen is een analyseschema opgenomen in bijlage 1. De interviewvragen zelf zijn opgenomen in bijlage 2.

Hieronder wordt onder andere beschreven hoe gemeenten initiatiefnemers gaan stimuleren om aan participatie te doen, hoe zij gaan beoordelen of participatie voldoende is geweest en waar bestuursorganen op gaan letten bij de toetsing van participatie. In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal: *‘‘Hoe gaan gemeenten participatie in concrete situaties afbakenen?’’*

6.1 Participatiebeleid en participatieverordening

Allereerst is de vraag gesteld hoever gemeenten zijn met het opstellen van een participatiebeleid en de participatieverordening. Uit het theoretisch onderzoek is immers gebleken dat deze verplicht opgesteld moeten worden door gemeenten. Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat alle gemeentes bezig zijn met het opstellen van een participatiebeleid en een participatieverordening. Eén gemeente gaat een participatiebeleid in de vorm van een participatienota opstellen.⁸⁶

Om participatie te stimuleren gaat één gemeente een participatieleidraad opstellen, waarin handvatten en gevoelige vragen over participatie worden verduidelijkt.⁸⁷ Daarnaast gaan drie gemeenten initiatiefnemers stimuleren door voorbeelden te geven en aanbevelingen te doen in het participatiebeleid.⁸⁸ Tevens wordt er door één gemeente een toolbox opgesteld.⁸⁹ Tot slot stelt HLT Samen (samenwerkingsorganisatie van de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen) een handreiking op met voorbeelden, voorbeeldbrieven en aanbevelingen. Deze gemeenten willen daarbij met alle initiatiefnemers in gesprek over participatie in het voortraject.⁹⁰

Concluderend zijn de geïnterviewde gemeenten allemaal bezig met het opstellen van een participatiebeleid en -verordening. Sommige gemeenten stellen daarnaast nog een toolbox, een handreiking of een richtlijn op om participatie te stimuleren.

6.2 Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Alle gemeenten zijn voornemens om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie verplicht wordt. Het aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zal doorgaans

⁸⁶ Bijlage 5, gemeente Zuidplas.

⁸⁷ Bijlage 2, gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

⁸⁸ Bijlage 4, gemeente Lansingerland & bijlage 6, gemeente Leiden.

⁸⁹ Bijlage 8, gemeente Zoetermeer.

⁹⁰ Bijlage 9, HLT Samen.

gepaard gaan met het aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor een bindend adviesrecht geldt.

Welke wijze van participatie gewenst is bij verplichte gevallen blijkt voor alle gemeenten uit hun participatiebeleid (of participatiehandreiking, -toolbox of -richtlijn). Enkel de gemeente Zoetermeer denkt erover om beleidsregels op te stellen over de wijze van participatie bij verplichte gevallen.⁹¹

Samenvattend willen alle geïnterviewde gemeenten participatie verplicht stellen bij een aantal buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De gewenste wijze van participatie zal door de gemeente Zoetermeer waarschijnlijk worden vastgelegd in beleidsregels. Voor de overige geïnterviewde gemeenten geldt dat zij participatie stimuleren in het participatiebeleid (of de participatieleidraad/nota) of in de handreiking.

6.3 Participatie beoordeling

Om te beoordelen of participatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden zal veelal worden gekeken naar de antwoorden van initiatiefnemers op het aanvraagvereiste. Twee gemeenten gaan een participatieverslag opvragen, waaruit moet blijken wat er is gedaan op het gebied van participatie.⁹²

Of participatie voldoende heeft plaatsgevonden is voor veel gemeenten afhankelijk van het geval, omdat participatie maatwerk is. Twee gemeenten hebben aangegeven dat er geen criteria zullen komen voor de beoordeling op participatie voldoende is.⁹³ Daarbij gaven twee gemeenten aan dat moet blijken of participatie voldoende is geweest uit de opgehaalde en omschreven belangen.⁹⁴ Tot slot is HLT Samen bezig met het opstellen van een document dat intern gebruikt kan worden. Hierin zal beschreven worden wanneer participatie onvoldoende is geweest en het bevoegd gezag een zienswijzenprocedure zal moeten starten.⁹⁵

In soortgelijke situaties waarin de ene initiatiefnemer meer heeft gedaan aan participatie dan de ander, gaven drie gemeenten aan dat niets wordt gedaan, omdat participatie vormvrij is en ieder mens verschillend is. Dit is geen weigerings- of afwijzingsgrond.⁹⁶

Samenvattend zal worden gezien op participatie daadwerkelijk heeft plaats gevonden door het opvragen van een participatieverslag of door het antwoord bij het aanvraagvereiste. Daarnaast zal worden beoordeeld of voldoende is gedaan aan participatie aan de hand van het geval. Hiervoor zal

⁹¹ Bijlage 8.

⁹² Bijlage 3, gemeente Bodegraven-Reeuwijk, bijlage 7, gemeente De Ronde Venen & bijlage 8, gemeente Zoetermeer.

⁹³ Bijlage 6, gemeente Leiden & bijlage 7, gemeente De Ronde Venen.

⁹⁴ Bijlage 7, gemeente De Ronde Venen

⁹⁵ Bijlage 9, HLT Samen.

⁹⁶ Bijlage 6, gemeente Leiden, bijlage 7, gemeente De Ronde Venen & bijlage 9, HLT Samen.

alleen HLT Samen een intern document opstellen, waarbij de grens wordt bepaald door het instellen van een zienswijzenprocedure door het bevoegd gezag. Daarnaast geldt voor één gemeente dat wordt bekeken of voldoende belangen in kaart zijn gebracht. Tot slot geldt dat gemeenten niets kunnen doen tegen soortgelijke situaties, waarin de ene initiatiefnemer meer aan participatie heeft gedaan dan de ander, omdat participatie vormvrij is.

6.4 Toetsing bestuursorganen

Op de vraag waar bestuursorganen op gaan letten met betrekking tot participatie in de aanvraagprocedure geldt voor twee gemeenten dat zij zullen bezien of participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, op welke wijze. Daarbij wordt ook gekeken naar de aanbevolen vorm in het participatiebeleid of in de participatienota.⁹⁷ Daarentegen gaven drie andere gemeenten en HLT Samen aan dat als aan participatie is gedaan, gekeken wordt naar de wijze en of de in kaart gebrachte belangen volstaan voor het maken van de belangenafweging door een bestuursorgaan.⁹⁸

Daarnaast zullen bestuursorganen in bezwaar- en zienswijzenprocedures over participatie letten op de argumenten die aangedragen worden rondom participatie en de wijzen die zijn aanbevolen in bijvoorbeeld het participatiebeleid.⁹⁹ Daarbij verwacht één gemeentebestuurder niet dat participatie een grond voor bezwaar of zienswijzen zal worden. Hij verwacht dat participatie eerder wordt aangedragen in combinatie met andere gronden om aan te tonen dat iemand tegen een activiteit is.¹⁰⁰ Tot slot gaf één gemeente aan dat de belangenafweging leidend zal zijn in bezwaar- of zienswijzenprocedures.¹⁰¹

Kortom, bestuursorganen gaan bij de beoordeling van participatie bij de aanvraag kijken naar de wijze waarop participatie is toegepast en of er voldoende belangen in kaart zijn gebracht. Naar dit laatste zal ook in bezwaar- of zienswijzenprocedures over participatie worden gekeken. Daarbij zal de beoordeling in dit stadium ook afhankelijk zijn van de argumenten die worden aangevoerd.

6.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: *‘Hoe gaan gemeenten participatie in concrete situaties afbakenen?’* Geconcludeerd kan worden dat gemeenten participatie op verschillende manieren afbakenen. Zo zijn alle gemeenten bezig met het opstellen van een participatiebeleid en een participatieverordening (in de vorm van een participatieleidraad of -nota). Daarnaast ontwikkelt de

⁹⁷ Bijlage 4, gemeente Lansingerland & bijlage 5, gemeente Zuidplas.

⁹⁸ Bijlage 6, gemeente Leiden & bijlage 7, gemeente De Ronde Venen.

⁹⁹ Bijlage 4, gemeente Lansingerland & bijlage 5, gemeente Zuidplas.

¹⁰⁰ Bijlage 6, gemeente Leiden.

¹⁰¹ Bijlage 7, gemeente De Ronde Venen.

gemeente Zoetermeer een toolbox, stelt HLT Samen een participatiehandreiking op en stelt de gemeente De Ronde Venen een participatierichtlijn op. Op deze manieren willen gemeenten participatie stimuleren.

Het stimuleren participatie zal door veel gemeenten worden gedaan in het participatiebeleid. Daarnaast zal waarschijnlijk alleen de gemeente Zoetermeer beleidsregels opstellen voor verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Tot slot willen alle geïnterviewde gemeenten buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld.

Of participatie daadwerkelijk plaats heeft gevonden moet blijken uit een participatieverslag en het antwoord op het aanvraagvereiste bij de aanvraag. Of participatie voldoende is, is afhankelijk van het geval. Hiervoor zal alleen HLT Samen criteria opstellen die intern worden gebruikt bij de beoordeling of participatie voldoende is. Voor drie gemeenten en HLT Samen geldt dat wordt bekeken of er voldoende belangen in kaart zijn gebracht. Tot slot kunnen gemeenten niets doen tegen het feit dat de ene initiatiefnemer meer aan participatie heeft gedaan dan de ander in soortgelijke gevallen, want participatie is vormvrij.

Tot slot zal door bestuursorganen worden gekeken naar de in kaart gebrachte belangen en vorm van participatie (in samenhang met de aanbevolen wijzen) bij de aanvraag en in bezwaar- of zienswijzenprocedures.

Hoofdstuk 7 - Conclusie

In dit hoofdstuk zullen de conclusies van het theoretisch en praktijkgericht onderzoek samenkomen tot een eindconclusie. In dit afstudeeronderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal: *“Welk advies kan aan Wille Donker advocaten worden gegeven over het procesrecht rondom de omgevingsvergunning en de rol van participatie daarbij onder de Omgevingswet op basis van wet- en regelgeving, literatuur en interviews?”*

Een initiatiefnemer moet voor het indienen van een vergunningaanvraag aan participatie doen. Participatie is het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden en belangstellenden bij de besluitvorming van een project of een activiteit. Met vroegtijdige participatie moeten onder de Ow draagvlak, snellere besluitvorming en minder procedures aan de achterkant worden bewerkstelligd.

Bij het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, krijgt de initiatiefnemer te maken met het aanvraagvereiste. Hierbij dient de initiatiefnemer aan te geven of hij aan participatie heeft gedaan en zo ja hoe, en wat de resultaten zijn. Een initiatiefnemer die redenen heeft om niet aan participatie te doen, zoals een burenruzie of een situatie waarin het niet zinvol is om aan participatie te doen, kan invullen dat hij niet aan participatie heeft gedaan. Dit maakt dat in parlementaire stukken wordt benoemd dat participatie niet verplicht is. Voor een geldige vergunningaanvraag is het wel verplicht om het aanvraagvereiste in te vullen.

De gemeenteraad kan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen, waarvoor het college van B&W het bevoegd gezag is, waarbij verplicht participatie moet plaatsvinden. Als bij deze laatste categorie geen participatie heeft plaatsgevonden, mag het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten, nadat zij de initiatiefnemer de mogelijkheid heeft geboden tot het aanvullen van de aanvraag.

Als een initiatiefnemer gebrekkig (in zowel verplichte als niet-verplichte gevallen) of niet aan participatie heeft gedaan waar dat wel had gekund en gemoeten (bij niet-verplichte gevallen) dan kan het bevoegd gezag de initiatiefnemer aansporen om alsnog (extra) aan participatie te gaan doen. Daarnaast kan het bevoegd gezag zelf contact zoeken met betrokkenen of een zienswijzenprocedure starten over de aanvraag of het ontwerpbesluit. In dit laatste geval zal de beslistermijn bij de reguliere procedure verlengd worden tot veertien weken. Hiermee kan het bevoegd gezag een initiatiefnemer stimuleren om aan participatie te doen.

Uitgangspunt is onder de Ow dat participatie wordt voorbereid aan de hand van de reguliere voorbereidingsprocedure. Bij deze procedure geldt dat belanghebbenden eerst bezwaar moeten hebben gemaakt alvorens ze beroep in kunnen stellen. Daarentegen geldt bij de uov onder het huidige recht, dat het indienen van zienswijzen vereist is voor een ontvankelijk beroep bij de bestuursrechter. Tot slot geldt voor beide procedures dat beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling openstaat.

Echter, voor de ontvankelijkheid van het beroep tot de bestuursrechter verandert er een hoop door het Varkens in Nood-arrest bij de uov. Zo vervallen de onderdelentrichter, de plicht tot indienen van zienswijzen en zijn naast belanghebbenden ook niet-belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend ontvankelijk. Het verval van de onderdelentrichter en de plicht tot het indienen van zienswijzen, vergroten het belang van vroegtijdige participatie. Immers, hierdoor komen belangen in beeld. Daarnaast is het door het Varkens in Nood-arrest mogelijk geworden dat niet alleen belanghebbenden, maar ook belangstellenden die hebben geparticipeerd toegang krijgen tot de bestuursrechter.

Gemeenten moeten hun inspraakverordening uitbreiden tot participatieverordening en een participatiebeleid opstellen. De participatieverordening bevat kaders, die schetsen waaraan participatie minimaal moet voldoen. In het participatiebeleid (ook wel een participatienota of participatieleidraad) kunnen concrete voorbeelden en manieren staan waarop participatie kan plaatsvinden. Daarnaast kan hier bijvoorbeeld in staan waarover een initiatiefnemer moet nadenken voor en tijdens de participatie en wat hij in een participatieverslag moet opnemen. Hierdoor krijgt een initiatiefnemer sturing om een goed participatieproces te starten en doorlopen. Tot slot is uit het praktijkonderzoek gebleken dat er ook gemeenten zijn die naast een participatiebeleid en participatieverordening een participatiehandreiking, een toolbox of een participatierichtlijn opstellen.

Het participatiebeleid bindt niet alleen bestuursorganen, maar ook initiatiefnemers volgens het arrest Etriplus/Venlo. Daarnaast kunnen volgens deze uitspraak inspanningsverplichtingen voor het verkrijgen van planologische medewerking worden opgenomen in een participatiebeleid. Voorbeelden van inspanningsverplichtingen zijn het creëren van draagvlak en het informeren van omwonenden. Tot in hoeverre ook andere inspanningsverplichtingen opgelegd kunnen worden aan initiatiefnemers via het participatiebeleid zal de rechtspraak uit moeten wijzen. Dit betekent daarentegen niet dat er ook daadwerkelijk draagvlak moet ontstaan. Tot slot mogen in het participatiebeleid en/of in participatieverordening criteria worden opgenomen over de wijze waarop een initiatiefnemer aan participatie moet doen bij verplichte gevallen. Als hier niet aan is voldaan, dan kan het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten.

Uit zowel het theoretisch als het praktijkonderzoek is gebleken dat participatie voor het bevoegd gezag vooral van belang is bij het afwegen van belangen voor de motivering van het besluit. Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat het bevoegd gezag nagaat of er voldoende belangen in kaart zijn gebracht aan de hand van het participatieverslag of het antwoord op het aanvraagvereiste. Tot slot bleek uit de interviews dat meerdere gemeenten participatie als ‘voldoende’ bestempelen als er genoeg belangen in kaart zijn gebracht, om de belangenafweging te kunnen maken.

Betrokkenen zouden met betrekking tot participatie kunnen aanvoeren dat participatie onvoldoende heeft plaats gevonden, waardoor het besluit onzorgvuldig is voorbereid dan wel de belangenafweging

onvoldoende is geweest in bezwaar-, zienswijzen- of beroepsprocedures. Tot in hoeverre deze gronden slagen is de vraag, omdat participatie vormvrij is voor initiatiefnemers. Daarbij zal het bevoegd gezag als eindverantwoordelijke zelf moeite (moeten) doen om de belangen op een andere wijze in kaart te brengen, als deze na de participatie nog niet voldoende in beeld zijn.

Tot slot kunnen de bovengenoemde gronden ook aangevoerd worden bij de bestuursrechter. De bestuursrechter zal bij besluiten die zijn voorbereid met de reguliere procedure, de motivering bij de beslissing op bezwaar toetsen. Bij de uov kan de bestuursrechter de participatie ex tunc toetsen, maar het is de vraag tot in hoeverre hij dat zal doen, nu participatie vormvrij is. In gevallen waarbij participatie verplicht is gesteld voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan de bestuursrechter nagaan of er criteria zijn opgesteld in het participatiebeleid en of deze zijn nagekomen.

Eindconclusie

Uit het onderzoek is gebleken dat participatie een grijs gebied is. Het is vormvrij en er mogen geen overige aanvraagvereisten aan een aanvraag worden gesteld voor een initiatiefnemer. Daarnaast hebben gemeenten middelen in handen om sturing te bieden, maar mogen zij participatie alleen verplicht stellen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Tot slot mogen gemeenten bij een vergunningaanvraag bij een gebrekkige participatie niet buiten behandeling laten of afwijzen.

Naar aanleiding van het bovenstaande is het advies dat ik aan Wille Donker advocaten zou geven over participatie bij het procesrecht bij de omgevingsvergunning om voorafgaand aan de aanvraag alert te zijn op inspanningsverplichtingen voor planologische medewerking en aanbevelingen in het participatiebeleid. Het participatiebeleid bindt initiatiefnemers namelijk ook op grond van jurisprudentie. Daarnaast kunnen in het participatiebeleid richtlijnen worden geschetst en kan aangegeven worden wat er minimaal in een participatieverslag moet staan of moet blijken uit het aanvraagvereiste. Tot slot kunnen in het participatiebeleid of in de -verordening criteria staan over de wijze waarop participatie moet plaatsvinden bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvoor participatie verplicht is.

Daarnaast is mijn advies om in bezwaar-, zienswijzen- en beroepsprocedures over participatie, vooral in te gaan op de belangenafweging en de motivering hiervan. Zo kan bijvoorbeeld worden aangevoerd dat een besluit onzorgvuldig is voorbereid of dat er sprake is van een onzorgvuldige belangenafweging. Participatie in het voortraject moet onder andere zorgen voor het in kaart brengen van voldoende belangen, zodat het bevoegd gezag een afweging kan maken en deze kan motiveren.

Tot slot geldt voor zowel het bevoegd gezag als de bestuursrechter dat een participatietraject niet afgewezen mag worden op basis van de gekozen vorm van participatie door de initiatiefnemer. Dit geldt zowel voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij participatie verplicht is gesteld als bij activiteiten waarvoor participatie niet verplicht is.

Hoofdstuk 8 - Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen naar aanleiding van hetgeen geconstateerd is in de conclusie een aantal aanbevelingen worden gedaan aan Wille Donker advocaten. Voor de verplichtingen die gelden voor gemeenten en initiatiefnemers wordt verwezen naar bijlage 10 waarin het beroepsproduct is opgenomen.

Voorafgaand aan de aanvraag

- Check het participatiebeleid (kan ook in de vorm van een participatienota of een participatieleidraad) of er richtlijnen worden geschetst. Het beleid kan omschrijven wat er terug moet komen in het participatieverslag of in het antwoord bij het aanvraagvereiste.
- Ga na of er in het participatiebeleid inspanningsverplichtingen voor planologische medewerking zijn opgenomen. Een initiatiefnemer moet zich in dat geval namelijk inspannen voor het al dan niet verkrijgen van planologische medewerking.
- Check bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarbij participatie verplicht is gesteld of er (uitvoerings)criteria (bijvoorbeeld over de wijze waarop participatie moet plaatsvinden) zijn opgenomen in het participatiebeleid of in de participatieverordening. Hier moet een initiatiefnemer aan voldoen, wil zijn aanvraag in behandeling genomen worden.

In bezwaar-, zienswijzenprocedures of beroepsprocedures

- Als het bevoegd gezag een vergunningaanvraag niet in behandeling neemt, omdat er geen of onvoldoende participatie is geweest, kan aangevoerd worden dat het bevoegd gezag de initiatiefnemer eerst nog een redelijke termijn moet geven om de aanvraag aan te vullen. Daarnaast mag de aanvraag bij een gebrek aan participatie niet afgewezen of buiten behandeling gelaten worden, maar moet het bevoegd gezag zelf belanghebbenden benaderen of een zienswijzenprocedure starten over de aanvraag of het ontwerpbesluit.
- Ga in bezwaar-, zienswijzen- en beroepsprocedures vooral in op de belangenafweging die het bevoegd gezag moet maken. Participatie moet voor het bevoegd gezag inzichtelijk maken welke belangen er zijn rondom een initiatief. Het bevoegd gezag moet uiteindelijk een belangenafweging maken en deze motiveren. Voer (afhankelijk van de situatie) bijvoorbeeld aan dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid of dat sprake is van een onzorgvuldige belangenafweging.

Literatuurlijst

Boeken en tijdschriften

Boeve & Groothuijse, *Rdw* 2019/02

M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, 'Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?!', *Rdw* 2019/02.

Van den Broek 2019

J.H.G. van den Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Derksen & Dekker, *TBR* 2020/104

S.W. Derksen & H.W. Dekker, 'Participatie onder de Omgevingswet niet nieuw, wel anders geregeld', *TBR* 2020/104.

Oldenziel & De Vos 2021

H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Ros & Rotmans, *ROmagazine* 2019

S. Ros & J. Rotmans, 'Spanning tussen geest en letter van de Omgevingswet', *ROmagazine* 9 september 2019.

Verhoeven, *M en R* 2019/124

M.J.H.M. Verhoeven, 'Hoe toetst de bestuursrechter onder de Omgevingswet?', *M en R* 2019/124, afl. 10, p. 116-131.

De waard & Oortwijn 2019

R. de Waard & B. Oortwijn, *Hoofdpijnen Omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2019.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.

Kamerstukken I 2019/20, 34986, AA.

Kamerstukken II 2019/20, 34986, nr. 18, item 6.

Kamerstukken I 2019/20, 34986, S.

Stb. 2018, 290.

Stcrt. 2019, 56288.

Participatie- en inspraakverordening 2019, *Gemeenteblad* 2019, 170364, 15 juli 2019.

Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht, *Gemeentebld* 2019, 318869, 27 december 2019.

Jurisprudentie

ABRvS 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2320.

ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3908.

ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209 (Etriplus/Venlo).

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:2021:7 (Varkens in Nood-arrest).

Internetbronnen

‘Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan’, VNG.nl.

‘Begrippenlijst – Algemene regels’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

‘Checklist voor de gemeenteraad: is het huidige participatiebeleid al omgevingswet-proof?’, VNG.nl.

‘Handreiking adviesrecht raad bij afwijking omgevingsplan’, omgevingsweb.nl.

‘Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger’, rijksoverheid.nl.

‘Nieuwe datum voor zorgvuldige start Omgevingswet: 1 juli 2022’, rijksoverheid.nl.

‘Participatieleidraad’, utrecht.nl.

‘Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet’, iplo.nl.

ProDemos, participatiewijzer.nl.

‘Stelsel van de Omgevingswet’, iplo.nl.

‘Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau voor advies naar de Raad van State’, rijksoverheid.nl.

‘Wat is een omgevingsvergunning’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

Bijlage 1 – Analyseschema interviews

Onderwerp	Participatiebeleid en/of participatieverordening	Initiatiefnemer stimuleren tot participatie?	Voornemen om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vast te stellen.	Beleidsregels/ criteria in participatiebeleid opstellen om aan te geven welke wijze van participatie gewenst is bij verplichte gevallen?	Criteria om te controleren of participatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden?	Wanneer is participatie voldoende?
Geïnterviewde gemeente						
Gemeente Bodegraven-Reeuwijk	- bezig met het opstellen van een participatieverordening. - Er worden wel voorwaarden en verplichtingen gegeven met betrekking tot participatie.	- Initiatiefnemers zullen gestimuleerd worden. - Daarbij wordt een leidraad gemaakt, waarin vragen over participatie worden verduidelijkt.	- Voornemens om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen, waarbij participatie verplicht wordt gesteld.	- De gewenste wijzen zullen worden omschreven in de participatieleidraad.	- Er zal een participatieverslag opgevraagd worden als wordt ingevuld dat aan participatie is gedaan bij de aanvraag.	- Dit is afhankelijk van het geval. Ook hierbij zal naar het verslag worden gekeken.

Gemeente Lansingerland	- bezig met het opstellen van een participatiebeleid en een participatieverordening.	- Dit gebeurt vooral in het participatiebeleid.	- Voornemens om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen, waarvoor participatie verplicht is. Waarschijnlijk wordt het enigszins gekoppeld aan de lijst van het verplichte adviesrecht.	- Aan de hand van gradaties bij de participatieladder zal in het beleid komen te staan wat een gewenste wijze is bij een bepaalde aanvraag.	- Er kunnen criteria komen, maar nog geen idee.	- Nog geen idee.
Gemeente Zuidplas	- bezig met het opstellen van een participatieverordening en een participatienota (vorm van participatiebeleid).	- Participatie wordt gestimuleerd in de participatienota.	- Nog geen idee.	- In de participatienota worden aan de hand van de participatieladder activiteiten gekoppeld naar aanleiding van impact.	- Dit wordt bekeken aan de hand van de vragenboom.	- Dat is afhankelijk van de situatie.
Gemeente Leiden	- Participatiebeleid en de participatieverordening worden nog opgesteld.	- Participatie stimuleren gebeurt nu vaak ook al. Zal ook zo blijven, maar in de toekomst	- Er wordt nog over nagedacht om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.	- Dit zal middels voorbeelden of aanbevelingen in het beleid gebeuren.	- Om te controleren of het is gebeurd zal worden gekeken naar het antwoord	- Er komen geen criteria om te controleren of participatie voldoende is

	- Participatiebeleid komt in de participatieverordening.	middels voorbeelden/ aanbevelingen in het participatiebeleid.	De verwachting is dat het wel verplicht wordt. - De manier waarop is nog een punt van discussie. Enerzijds kunnen ze aansluiten bij de lijst waarbij adviesrecht verplicht is. Anderzijds kunnen ze categorieën aanwijzen waarbij participatie verplicht is.		bij indieningsvereiste.	geweest. Het zal per geval bekeken moeten worden.
Gemeente De Ronde Venen	- Bezig met het opstellen van een participatieverordening en participatiebeleid. - Daarbij wordt er gewerkt aan een participatierichtlijn die in het participatiebeleid moet komen.	- In de participatierichtlijn gaat het vooral om het stimuleren en verleiden om aan participatie te gaan doen. Daarbij moeten initiatiefnemers eigenaar gaan worden van het participatietraject.	- De verwachting is wel dat er buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aangewezen zullen worden, waarbij participatie verplicht wordt gesteld. Dit zal voor een deel gekoppeld worden aan de lijst voor het verplichte adviesrecht.	- In de richtlijn zullen ook gewenste wijzen van participatie omschreven worden. Of dat middels beleidsregels gaat of meer om het verleiden is nog een punt van discussie.	Aan de hand van het opvragen van een participatieverslag bij de aanvraag zal worden gezien op participatie heeft plaatsgevonden.	- Naar verwachting komen er geen criteria om te controleren of participatie voldoende is geweest. - De maatlat of participatie voldoende is geweest zal zijn of er voldoende belangen

						blijken uit participatie. - Dit zal terugkomen in de richtlijn.
Gemeente Zoetermeer	- Bezig met het actualiseren van de het participatiebeleid en de participatieverordening.	- Er wordt een toolbox gemaakt die online te vinden zal zijn voor initiatiefnemers.	- Gemeente Zoetermeer is voornemens om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen, waarbij participatie verplicht wordt. - Deze zullen waarschijnlijk worden gekoppeld aan gevallen waarin een bindend adviesrecht geldt.	- Er worden waarschijnlijk wel beleidsregels opgesteld over hoever participatie moet gaan. - De vorm moet vormvrij gelaten worden, dus het zal vooral gaan over regels/tips over de inhoud.	- Aan de hand van een participatieverslag zal worden gecontroleerd of participatie heeft plaatsgevonden.	- In sommige gevallen worden vertegenwoordigers van de gemeente uitgenodigd om bij de participatie te zijn. - In andere gevallen zal uit het participatieverslag moeten blijken hoe de participatie heeft plaatsgevonden, met wie en wat er is gezegd.
HLT Samen	- De gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen zijn bezig met het opstellen van een	- Er wordt voor alle drie de gemeenten een handreiking opgesteld, waarin voorbeelden en	- Er zullen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten worden vastgesteld voor alle gemeenten.	- Er zullen geen regels opgesteld worden over participatie bij verplichte gevallen.	- Of participatie heeft plaatsgevonden wordt gezien aan de hand van een	- Voor de gemeenten wordt een intern document opgesteld, waarin wordt omschreven wanneer

	participatiebeleid en een participatieverordening.	voorbeeldbrieven staan om participatie te stimuleren onder initiatiefnemers. - Tevens willen de gemeenten vooraf in gesprek gaan met initiatiefnemers over participatie. - Daarnaast kan het starten van een zienswijzenprocedure bij gebrekkige participatie een stok achter de deur zijn voor initiatiefnemers.	- Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor een bindend adviesrecht geldt. Eventueel worden er nog extra gevallen aangewezen.	Het zal puur gaan om stimuleren middels de handreiking en gesprekken over participatie in het voortraject.	vinkje in het digitale stelsel. - Als er een vinkje staat bij het aanvraagvereiste, dan zal worden gezien wat iemand heeft gedaan, met wie en wat daar de oogst van is.	participatie onvoldoende is en het bevoegd gezag zelf een zienswijzenprocedure moet beginnen.
--	---	---	---	---	--	--

Onderwerp	Hoe wordt omgegaan met gevallen waarin de ene initiatiefnemer meer heeft gedaan aan participatie in een soortgelijk geval dan de ander?	Waar gaan bestuursorganen op letten bij de toetsing van participatie bij de aanvraagprocedure?	Waar gaan bestuursorganen op letten bij bezwaar- of zienswijzenprocedures over participatie?
Geïnterviewde gemeente			
Gemeente Bodegraven-Reeuwijk	-	-	-
Gemeente Lansingerland	- Het is nog de vraag hoe om te gaan met wegen van participatie in het ene geval en in het andere geval. Hier moet nog verder over beslist worden.	- Bestuursorganen zullen vooral kijken of participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, hoe dan. - Tevens zal worden gekeken wat de aangeraden vorm is in het participatiebeleid.	- Waar bestuursorganen op gaan letten in bezwaar- of zienswijzenprocedures is afhankelijk van de argumenten die aangedragen worden rondom participatie.
Gemeente Zuidplas	- Dit is een punt waarover nog vergaderd moet worden.	- Er zal vooral gelet worden op de vier vormen van activiteiten in samenhang met de	- Hier wordt gekeken naar de gekozen vorm in combinatie met de voorgeschreven manieren

		participatieladder uit het participatiebeleid, indien een initiatiefnemer aangeeft aan participatie te hebben gedaan. - Ook wordt gekeken naar het draagvlak.	in het participatiebeleid, maar verder moet de tijd uitwijzen waar bestuursorganen op gaan letten.
Gemeente Leiden	- Hier wordt niets mee gedaan. Iedereen is anders en participatie is vormvrij, dus het zal sowieso anders gedaan worden door eenieder, maar dat is geen weigerings- of afwijzingsgrond.	- Bestuursorganen zullen eerst kijken of participatie heeft plaatsgevonden? - Zo ja, hoe en wat is afgesproken? - Zijn alle belangen op tafel? - Kan er een afweging gemaakt worden tussen de belangen?	- Naar verwachting zal participatie op zich geen grond voor bezwaar etc. worden. Het zal eerder aangevoerd worden als grond om aan te tonen dat je het niet eens bent met een plan als belanghebbende.
Gemeente De Ronde Venen	- Iedereen is verschillend en participatie is vormvrij, dus hier zal niets aan gedaan kunnen worden.	- Bestuursorganen zullen gaan letten op de belangenafweging. - Zijn de belangen goed in kaart gebracht en kunnen	- Ook in bezwaar en bij zienswijzen over participatie zal gekeken worden naar de belangenafweging.

		die worden betrokken bij de afweging.	
Gemeente Zoetermeer	- Beide initiatiefnemers hebben recht op een vergunning. Door bepaalde omstandigheden kan het soms niet mogelijk zijn om aan participatie te doen voor een initiatiefnemer.	- Het college van B&W zal de aanvraag beoordelen op ontvankelijkheid. - Daarnaast zal gekeken worden naar het participatieverslag.	- Bestuursorganen zullen zelf de afweging moeten maken en het besluit ex tunc moeten heroverwegen.
HLT Samen	- Er zal intern per geval bekeken worden of er voldoende belangen zijn opgehaald middels participatie.	- Het bevoegd gezag zal nagaan of er aan participatie is gedaan en zo ja, of daarmee voldoende belangen in beeld zijn gekomen.	- Door het vereiste dat participatie vormvrij is, zal het lastig worden om hierover in bezwaar te gaan. Hetzelfde geldt voor zienswijzen.

Bijlage 2 – Interviewvragen gemeenten

- Voorstellen

- Bedanken voor de participatie

- Doel: Beeldvorming over de afbakening van participatie en de toetsing door gemeenten bij de omgevingsvergunning.

Inleidende vragen

- 1) Wat is uw functie bij de gemeente?
- 2) Hoe lang bekleed u deze functie?

Participatie

- 3) Hoever is uw gemeente met het opstellen van de participatieverordening en het participatiebeleid?
- 4) Waar gaat uw gemeente uit hoofde van de participatieverordening en het participatiebeleid op letten bij omgevingsvergunningaanvragen?
- 5) Hoe gaat uw gemeente initiatiefnemers stimuleren om aan participatie te doen?

Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

- 6) Voor door de gemeenteraad aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan participatie wel verplicht gesteld worden. Is uw gemeente voornemens om participatie verplicht te gaan stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten?
- 7) De wetgever heeft beoogd dat bij de vaststelling van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aangegeven moet worden wat de gewenste wijze is van participatie. Het ligt voor de hand dat hiervoor beleidsregels worden opgesteld. Gaat uw gemeente ook beleidsregels opstellen en zo ja, waar wordt uit hoofde van deze regels op gelet?

Voldoende participatie

- 8) Participatie is niet verplicht voor de initiatiefnemer bij de aanvraag van een omgevingsvergunning, maar als de initiatiefnemer het wel doet, dan moet hij aangeven hoe het heeft plaatsgevonden en wat de resultaten zijn. Zijn er criteria aan de hand waaraan gecontroleerd kan worden of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?
- 9) Hoe gaat uw gemeente objectief controleren of er voldoende is gedaan aan participatie?

Vervolg vraag: Komen daar bijvoorbeeld criteria voor? Zo ja, waar wordt op gelet in die criteria?

10) Hoe gaat uw gemeente om met gevallen waarin de ene initiatiefnemer wel aan participatie heeft gedaan en de ander niet in een soortgelijk geval?

Participatie bij procedures

11) Waar gaan bestuursorganen van uw gemeente op letten bij de toetsing van participatie in de aanvraagprocedure?

12) Waar zullen bestuursorganen in bezwaarprocedures/zienswijzen die gaan over participatie op letten?

Bijlage 3 – Transcript interview gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Onderwerp: Participatie en rechtsbescherming onder de komende Omgevingswet

Tijdsduur: 45 min 55 sec.

Datum: 18 mei 2021

A: student

B: geïnterviewde

A: Goedemiddag. Ben ik goed verstaanbaar en zichtbaar?

B: Ja, ik zie je een beetje wazig.

A: Ah, oké. Nou fijn dat u er bent. Ik wil u allereerst hartelijk bedanken voor de participatie en uw tijd. Ik vind het daarnaast ook fijn dat u zo snel reageerde dat u deel wilde nemen, dat is niet overal het geval merk ik, dus dank daarvoor.

B: Ja, ik vind het fijn als ik iemand kan helpen die nog niet is afgestudeerd op deze wijze.

A: Dat is zeker fijn. Ik zal mezelf nog even kort voorstellen. Mijn naam is Amber Hoogmoed. Ik kom uit Hazerswoude-Dorp en ik zit nu in het afstudeertraject van de opleiding HBO-Rechten aan Hogeschool Leiden. In dat kader doe ik een afstudeeronderzoek naar participatie en rechtsbescherming onder de komende Omgevingswet. Dat onderzoek doe ik voor een advocatenkantoor. Om deze reden dus vandaag ook dit interview dat ongeveer dertig tot vijfenveertig minuten zal duren. In mijn e-mail heb ik destijds aangegeven dat ik vragen zou stellen over de toetsing van de bestuursrechter. Dit is iets gewijzigd in de loop van het onderzoek. Het zou namelijk lastig worden om hier echt onderzoek naar te doen. Wel zijn de vragen voor gemeenten nu als het goed is duidelijker en beter te beantwoorden voor gemeenten. Het doel is nu om in te gaan op open normen bij het omgevingsplan en de omgevingsvergunning en op de afbakening van verplichtingen bij participatie. Heeft u verder nog vragen of mededelingen voor de start van het interview?

B: Nee, maar wil jij misschien nog weten wat mijn rol bij de gemeente is of is dat duidelijk voor je?

A: Ja zeker, dat zijn ook de eerste vragen van dit interview.

B: Ah oké. Laten we daar mee beginnen dan.

A: Ja fijn, maar voor ik het vergeet. Vind u het goed als ik het interview opneem? Ik moet het namelijk achteraf nog uitwerken.

B: Ja hoor, ik vind het goed.

A: Oké, ga ik hem even aanzetten.

B: Uhm ja ik werk al meer dan vijftien jaar bij de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Voorheen Bodegraven. Bodegraven-Reeuwijk is gefuseerd tot één gemeente.

A: Ja.

B: Uhm ik ben jurist. Ik doe vooral de juridische kant van de ruimtelijke ordening, zoals het bestemmingsplan en veel projecten en afspraken en gesprekken met ontwikkelaars, het informeren van makelaars, de bezwarenfase en bij de vergunningverlening ben ik ook wel bij betrokken.

A: Precies.

B: Maar eigenlijk ben ik meer bij de bestemmingsplanprocedure betrokken.

A: Ja, interessant. Een breed spectrum hoor ik al, en u werkt er dus al vijftien jaar.

B: Ja, best al een tijd.

A: Ja, nou dat is dan vast een teken dat het goed bevalt.

B: Jawel, ik zit er super op mijn plek.

A: Ja gelukkig. Nou dat waren eigenlijk dus ook mijn eerste twee vragen, over de functie en hoe lang al. Uhm, nou dan gaan we nu maar beginnen aan de kernvragen lijkt mij. Ik heb eerst wat vragen over participatie. En de eerste vraag is eigenlijk waar gaat uw gemeente of heeft uw gemeente de regels voor participatie neergelegd of is voornemens deze neer te leggen.

B: Nou, we hebben natuurlijk voor participatie wel een inspraakverordening, maar dat is natuurlijk nog niet hetzelfde. Dat ziet natuurlijk meer van nou we hebben iets en hoe kunnen mensen erop reageren, maar echt het betrekken, tja we zijn er wel mee bezig. Ik adviseer zeg maar een raadscommissie die daar mee bezig is, om ook een participatieverordening op te nemen waarin het Right to Challenge komt en insprekrecht bij de gemeenteraad en dat soort dingen. Dus we zijn er wel mee bezig en we geven bij plannen ook wel verplichtingen of voorwaarden op.

A: Juist, dus het is nog een beetje in de maak een soort.

B: Ja, we hebben nog geen formeel beleid.

A: Nee helder. Ja, dan zijn de volgende vragen misschien een beetje lastig te beantwoorden, maar de volgende vraag zou zijn participatie is niet verplicht voor de initiatiefnemer bij de aanvraag van een omgevingsvergunning, maar zijn er dan misschien criteria die bepalen of participatie voldoende heeft plaatsgevonden?

B: Ja, daar zijn we nu ook mee bezig inderdaad, die verplichtingen. Ja, je moet wel aangeven wat je ermee gedaan hebt. Maar als je zegt ja ik doe het niet, dan ja. Ja, we kunnen er ook wel een beetje op sturen als gemeente om aan te geven dat het belangrijk is, alleen kijk het is voor initiatiefnemers

dikwijls natuurlijk ook nieuw, dus daar moet je ook wel een beetje mee helpen. De gemeente Eindhoven heeft zo'n leidraad. Met zoiets zijn wij nu ook bezig, om dat een beetje te vertalen op Bodegraafse schaal, waar we misschien ook willen aangeven wat echt gevoelige dingen zijn.

A: Ja, precies er zijn dus nog criteria, maar wel wordt getracht om een beetje te sturen.

B: Ja, precies, want het college wil ook graag weten of er een verslag is van participatie en of de initiatiefnemer daar iets aan gedaan heeft. Het is eigenlijk een beetje zoals bij een bodemonderzoek, dan wil je weten dat de grond schoon is. Zo wil je ook weten of er participatie is geweest en daar een verslag van hebben. Mensen willen ook weten of informeren wanneer participatie nodig is of valt dat er buiten. Hangt ook een beetje van de aard van het plan af. Ik zag bijvoorbeeld bij die gemeente Eindhoven een voorbeeld dat iemand een webwinkel aan huis wilde startte. Ja, moet je in zo'n geval dan aan participatie gaan doen?

A: Ja, tot in hoeverre moet dat dan inderdaad.

B: Ja, dus het is allemaal een beetje maatwerk natuurlijk ook.

A: Ja, zeker. Dus er wordt wel aan criteria gewerkt, aan de hand van de leidraad van de gemeente Eindhoven, maar concreet zijn er nog geen criteria. Daarnaast is het maatwerk. De volgende vragen gaan over het omgevingsplan. Voor het bevoegd gezag geldt een motiveringsplicht bij participatie voor het vaststellen of wijzigen van het omgevingsplan en dan is mijn vraag hoe uw gemeente ervoor zorgt dat wordt voldaan aan deze plicht. Zijn er bijvoorbeeld criteria die zeggen wanneer een bevoegd gezag echt aan die motiveringsplicht gedaan heeft?

B: Nou kijk, het is natuurlijk wel steeds meer dat je mensen in een vroeg stadium erbij betreft, maar soms is het natuurlijk ook een afweging, want soms is het handig dat je als gemeente toch met iets komt waarop mensen kunnen reageren en dat is vaak ook makkelijker en soms is het ook van nou zegt u het maar, hoe zullen we het aanpakken? Wat vindt u belangrijk? Dus dat moeten we ook een beetje per geval bekijken. Maar je moet mensen in ieder geval het gevoel geven dat ze er wel bij betrokken zijn. En ja het kan ook niet altijd zo gaan zoals mensen het willen. Bovendien, waar je natuurlijk ook tegenaan loopt is dat mensen die participeren, dat die ook niet allemaal op één lijn zitten. De één doet dit, de ander dat. De één wil meer parkeerplaatsen in het centrum. De ander wil meer groen in het centrum. Ja, dat gaat niet altijd samen. Dus het is vaak niet één geluid. En het mooiste is natuurlijk als je mensen erbij kunt betrekken en dat de oplossing of het plan dat er uiteindelijk komt niet is wat zij uiteindelijk hadden willen zien, maar dat ze het wel accepteren omdat ze betrokken zijn. Daardoor begrijp ik ook meer waarom er toch iets anders komt. Dat zou het mooiste zijn.

A: Ja, dat ze zich gehoord voelen.

B: Ja, maar het gevaar is wel, dat je toch verwachtingen wekt als je mensen breed betreft en serieus neemt, dat ze dan denken dat het zal gaan zoals zij willen. Dat dan soms de teleurstelling nog erger is, dan wanneer er soms helemaal niet aan participatie gedaan was.

A: Ja, begrijpelijk, maar er zijn dus niet echt criteria voor de motiveringsplicht?

B: Nee.

A: Oké, want ik had als volgende vraag dat er ook een kennisgevingsplicht geldt voor het omgevingsplan, waarbij het bevoegd gezag moet aangeven hoe mensen mee kunnen participeren en wanneer. Dan was de vraag: hoe wordt gewaarborgd dat deze plicht wordt nagekomen?

B: Ja, ik denk dat we daar misschien ook wel een beleid voor moeten maken.

A: Ja, in die zin het zou misschien verschillend geïnterpreteerd kunnen worden.

B: Ja, kijk je moet wel echt mensen erbij betrekken, dat is toch iets anders dan informeren. De informatie over wanneer je bijvoorbeeld bezwaar kan maken, dat is niet meer voldoende. Bij onze eigen plannen is kennisgeving vaak wel iets makkelijker denk ik. En ja je hebt natuurlijk verschillende vormen. In coronatijd merk je nu dat dat digitaal niet heel toereikend is, om echt goed met mensen in contact te komen, want interactie is digitaal lastig. Een inloopavond daarentegen is het laagdrempelig, want dan komen mensen langs en kunnen ze naar de tekening kijken en vragen stellen. Of een werkatelier is ook een optie. Het hangt ook af van de setting.

A: Ja, precies het is dus weer maatwerk, maar het is dus niet zo dat er bijvoorbeeld intern echt criteria zijn om kennis te geven, waar je echt aan moet voldoen als gemeente?

B: Nee, we zijn wel bezig met die Omgevingswet, maar we hebben het nog niet helemaal scherp. Het kan best zijn dat je daar aan voldoet, maar, ja het is een beetje om alles in een hokje te plaatsen van als je daar aan voldoet, dan moet het zo. Zo gaat het toch niet altijd, maar aan de andere kant moeten mensen natuurlijk ook wel een beetje weten wat ze kunnen verwachten, dus het moet wel een beetje kenbaar zijn hoe we dingen aanpakken.

A: Ja, helder. Nou dan was de volgende vraag dat de gemeenteraad buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan aanwijzen waarbij participatie door de initiatiefnemer verplicht wordt. En dan was mijn vraag: hoe beoordeeld uw gemeente of voldoende is gedaan aan participatie door de initiatiefnemer, want de ene initiatiefnemer kan natuurlijk meer doen dan de ander in een soortgelijke situatie.

B: Ja, dat is best lastig. Wat je natuurlijk ook gaat krijgen is dat initiatiefnemers het misschien allemaal ook iets positiever brengen. Zovan iedereen vond het een mooi plan. Dus is het wel zo, dat zien wij nu ook wel, dat bezorgde bewoners over zo'n plan, die missen dan toch een beetje de gemeente als een soort neutrale factor. Dus dan reageren we naar de initiatiefnemer, dus we zeggen

wat we ervan vinden, maar het blijft zijn plan en hij blijft verantwoordelijk voor de participatie. Dus dan reageren omwonenden naar de initiatiefnemer, maar ondertussen krijgen wij ook allemaal brieven, omdat ze ook willen dat wij er naar kijken. Dat is nog even koudwatervrees, omdat omwonenden dus bang zijn dat het anders niet objectief en zonder kleur door zo'n initiatiefnemer wordt geschetst aan ons als gemeente. Dat is ook nog wel iets waar we aandacht aan moeten besteden.

A: Ja, precies, ze gaan jullie er dus ook nog bij betrekken als een soort scheidsrechter?

B: Ja en dat levert ook ons veel werk op, maar dat is even niet anders. Het is een overgangsfase.

A: Maar uit het verhaal maak ik op dat er geen criteria komen waaraan wordt getoetst of een initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan bij aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten?

B: Nee, klopt.

A: Oké, dan gaan we naar de volgende vraag. Hoe wordt gewaarborgd dat belanghebbenden of belangstellenden het participatietraject niet missen?

B: Uhm, ja, we hebben natuurlijk bijvoorbeeld ook de gemeentepagina en krantjes. Jongeren zijn daarentegen toch een lastige groep om te bereiken vaak. En we werken ook wel met zo'n burgerpanel, dat is wel divers samengesteld, maar dat doen we bij grote ontwikkelingen. Daarbij hebben veel mensen sociale media.

A: Ja precies, dus burgerpanel, sociale media.

B: Ja we proberen ook wel flyers en de moderne communicatiemiddelen te zoeken.

A: Helder.

B: Facebook. Facebook is misschien ook wel veel meer voor ouderen. Ik weet niet doe jij nou nog veel met Facebook?

A: Ik? Facebook? Ja, zo nu en dan wel, maar ik ben niet zo actief dat ik echt dingen plaats.

B: Wat gebruik je nog meer dan? Instagram?

A: Ja, ook Instagram heb ik. Maar ook daar ben ik niet heel actief, in die zin dat ik veel plaats. Ik vind het meer leuk om te zien wat bekenden en vrienden in het dagelijks leven doen.

B: Ja, ik draai het interview een beetje om. Maar hoe zouden we jou het best kunnen bereiken als jongere?

A: Uhm, ik denk in dit geval dat Facebook het handigst is. Op Facebook heb je natuurlijk zo'n pagina waarop vrienden berichten delen van hun vrienden of andere belangrijke berichten, waardoor de

reikwijdte gelijk veel groter wordt. Op Instagram ben je al gauw echt gebonden aan de mensen die je volgt en daarbij gaat het meer om het plaatsen van foto's, dus dat is dan misschien ook niet handig. Het moet dan maar net je interesse hebben.

B: Ja precies.

A: Nee leuke vraag, word ik ook nog eens een beetje geïnterviewd haha.

B: Ja, we draaien het even om.

A: Ja, nou dat waren eigenlijk de vragen voor participatie. Het is mij helder. Er is nog niet echt een vast beleid en sommige gevallen zijn echt maatwerk, wat ook logisch is. Dan zou ik nu graag gaan naar de vragen voor rechtsbescherming en die gaan over de omgevingsvergunning. De eerste vraag is voor het nemen van een besluit op een vergunningaanvraag geldt voor een bestuursorgaan een toetsingskader bestaande uit zowel wettelijke regels als beleidsregels en mijn vraag is dan waar uw gemeente op gaat letten uit hoofde van de beleidsregels.

B: Bij het verlenen van een vergunning?

A: Ja.

B: Bij parkeerbeleid bijvoorbeeld, als je dan normen opneemt in het bestemmingsplan en je wil daarvan afwijken dan moet je heel het bestemmingsplan gaan aanpassen. Daarnaast is de steenbouwkundige visie over hoogtes, het welstandsbeleid. Het is natuurlijk zo dat je tegen beleid op zich geen bezwaar kunt maken, dus het beleid komt eigenlijk op het moment dat je de vergunning gaat verlenen. En natuurlijk wordt het meeste beleid wel even ter inzage gelegd, zodat mensen erop kunnen reageren, maar de echte toetsing komt eigenlijk pas dan.

A: Ja, dus het is weer afhankelijk van de situatie?

B: Ja, kijk, we hebben natuurlijk ook volkshuisvestingbeleid. Daarmee zijn we met heel veel dingen bezig, zoals een zelfbewoningsplicht, waarbij er dan zoveel woningen naar particuliere beleggers gaan, waardoor gewone starters geen woningen meer kunnen kopen, dat soort dingen. Dat zijn allemaal actuele ontwikkelingen. Maar kijk we moeten ook, daar ben ik dan ook jurist voor, je kunt wel allemaal beleid maken en zeggen dat we allemaal dingen willen afdwingen, maar er moet wel ergens een grondslag zijn op basis waarvan we dat kunnen eisen. We kunnen niet zeggen ja het is algemeen belang en in dat kader neem ik dit op. Het moet wel ergens op terug te voeren zijn.

A: Klopt, helder. Dan was de volgende vraag: het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden, waardoor het verlenen zou leiden tot ernstige nadelige of nadelige gevolgen voor de gezondheid. En waar ik dan op duid is de vraag welke middelen er gebruikt zullen worden om de afwegingsruimte die hier is gecreëerd af te bakenen.

B: Ja, de gezondheid is nu een hot item met die Omgevingswet geworden.

A: Ja, zeker.

B: Ja, dus het is ook wel een beetje zoeken naar dingen, maar het is natuurlijk wel zo, dat is het systeem van de Omgevingswet, dat alle vergunningen met acht weken verleend moeten worden en dat betekent dat alles verschuift naar het voortraject. Tenminste dat zou wel de bedoeling moeten zijn. Die vergunningverlening wordt echt het sluitstuk, als je het over alles eens bent als gemeente en initiatiefnemer dan krijg je de vergunning. Dus door participatie moet het eigenlijk sneller doorlopen kunnen worden, dus dan loop je ook niet meer zo snel aan tegen twijfel. En wat natuurlijk altijd belangrijk is, is geluid. Ik kan me voorstellen, ik heb ook wel eens een soort sessie gehad met de GGD waaruit blijkt dat ook veel mensen toch wel lijden aan geluidsoverlast, wat een stressfactor is. Dus eigenlijk zou je die eis dan ook wat hoger moeten leggen als gewoon de wettelijke eisen, zoals in de Wet Geluidhinder, daar moet je gewoon wel naar kijken. Maar ik zie nog niet dat we nu in één keer vanwege gezondheid dat we dan ineens meer vergunningen zouden gaan verlenen.

A: Nee dat bedoel ik ook niet helemaal. Het is meer dat er dus beoordelingsruimte komt voor het bevoegd gezag om een vergunning te weigeren als er dus echt nadelige gevolgen zijn voor de gezondheid. In dat kader vraag ik mij dan af, waar wordt dan aan getoetst dat er echte nadelige gevolgen zijn voor de gezondheid.

B: Ja, het is wel zo dat de GGD ons daarover adviseert.

A: Ja, precies, dus het gaat vooral over geluidshinder volgens u bij ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid en daarnaast adviseert de GGD over dit soort kwesties. Dan komen we bij de vragen over de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning. Voor de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning is bijvoorbeeld voor de beoordeling van de versnelde of uitgestelde inwerkingtreding ook afwegingsruimte gecreëerd voor het bevoegd gezag. Hoe wordt in dat geval gewaarborgd dat dat eenduidig wordt beoordeeld.

B: Ja, je moet echt rekening houden met lokale omstandigheden en dat moet je goed uitwerken en eenduidig worden uitgelegd. Maar je hebt natuurlijk plekken, waar we bijvoorbeeld een beetje meer naar kijken, zoals het centrum van Bodegraven. Daar ligt vooral de nadruk op de levendigheid. En als we dan kijken naar geluid, dan moeten die geluidsnormen echt opgenomen worden in het bestemmingsplan en dat het objectief is, een duidelijke toets en dat je dan in de rest van het centrum de nadruk legt op leefbaarheid. Maar het is voor ons denk ik ook nog een beetje puzzelen hoor, met die lokale afweging. In het begin is toch iedereen bezig met standaardregelingen opnemen en die bruidsschat enzo worden opgenomen denk ik. Uiteindelijk ga je dan wel kijken van willen we iets en zou dat kunnen, maar die marges zijn ook volgens mij toch vrij beperkt hoor. Het is niet dat je in één keer als gemeentebestuur enorm kunt afwijken van de landelijke normen.

A: Ja precies, maar over die versnelde of uitgestelde inwerkingtreding, daarbij zijn niet echt regels waaraan uw gemeente dat afweegt?

B: Nee, het zal dus maar heel beperkt voorkomen denk ik.

A: Oké, helder. Wat betreft het spoedeisend belang voor versneld in werking treden geldt ook afwegingsruimte, maar dat is afhankelijk van belangen, zo schrijft de wet voor en dan vroeg ik mij af wiens belangen daadwerkelijk mee worden gewogen volgens u. Bijvoorbeeld belangen van private of publieke partijen of van derden.

B: Ik kan me voorstellen dat bij woningbouwplannen, met de woningnood, dat dat echt wel belangrijk is, dat je snel een besluit moet nemen.

A: Maar is het dan zo dat alleen initiatiefnemers hun plan wordt meegewogen of ook echt derden?

B: Ja als je het hebt over spoedeisendheid bedoel je?

A: Ja.

B: Nou derden zouden dan zijn de mensen die er gaan wonen en die plannen zullen inderdaad wel via initiatiefnemers tot ons komen, dus ja die hebben daar natuurlijk ook een voordeel bij. Want je bedoelt eigenlijk of je in je belangenafweging aangeeft of het spoedeisend is?

A: Ja, nou er is zeg maar een regel ingevoerd bij de omgevingsvergunning dat als het spoedeisend is het bevoegd gezag kan zeggen dat de schorsende werking vervalt als iemand dat instelt, zodat hij sneller in werking kan treden. Maar daar wordt niet echt uitgelegd welke belangen er dan bijvoorbeeld meegewogen kunnen worden. Van wie eigenlijk.

B: Ja, ik kan me ook voorstellen dat, ja ik noem maar wat die teststraten die nu komen, dat die sneller gerealiseerd moeten worden. En dat is ook bij maatschappelijke ontwikkeling, dan kun je ook niet altijd iedereen uitgebreid gaan horen, want dan missen we het doel. Maar dan moet het wel gaan om ingrijpende plannen gaan, die ingrijpend zijn voor de gemeente. Ik kan me niet zo heel snel belangen bedenken, behalve die woningnood. Het is afhankelijk van de omstandigheden, waarin wel of niet acuut gehandeld moet worden. Om daar nou van tevoren plannen over te maken, lijkt mij niet verstandig. Wat het zou kunnen zijn, is dat er een overstroming dreigt of er is extreme droogte of iets staat op instorten, ja dat soort dingen zouden kunnen leiden tot spoedeisendheid.

A: Ja, precies het gaat dus echt om ingrijpende dingen.

B: Ja, het moet dus niet zo zijn dat je daar gebruik van gaat maken, om het er even snel doorheen te drukken.

A: Ja, precies, dus echt wel wat heftigere dingen.

B: Ja, die tot maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden.

A: Dan komen we bij het omgevingsplan, deze krijgt een ruimere reikwijdte dan het bestemmingsplan. Hoe wordt afgebakend dat de fysieke leefomgeving, waarbij er natuurlijk regels worden opgenomen van ruimte, milieu, bodem, etc. dat die evenredig verdeeld worden?

B: Evenredig verdeeld, ja eigenlijk wordt die Omgevingswet een wet waar ruimtelijke ordening in meespeelt. Ik had net nog overleg met een collega over een evenement vergunning als die in werking treedt dan, vervalt een deel van de APV en dan ziet het toch meer op woon- en leefklimaat. De openbare hoor blijft er dan nog wel. Ja, dat komt dan gewoon in het omgevingsplan voor. Dat is nog heel erg wennen voor heel veel collega's. Maar ja, evenredig heb je het dan over functies?

A: Ja, dat klopt.

B: Nou ik kan me voorstellen dat het omgevingsplan nog wel heel er op een bestemmingsplan lijkt en dat het dan even duurt voordat al die andere factoren in relatie zijn gebracht met die fysieke leefomgeving.

A: Ja precies, dat lijkt me nog een hele grote klus.

B: Ja, er moeten nog meer dingen zijn die we tegen komen. Onderwerpen die belastend zijn en die belangen afwegen.

A: Ja, duidelijk. Dit is nog even lastig, maar het omgevingsplan zal in het begin lijken op het bestemmingsplan en in de loop van de tijd moet het dus opgelost worden. De volgende vraag gaat over de algemeen verbindende voorschriften die worden opgenomen in het omgevingsplan. Die zullen anders dan nu wel appellabel worden. Is het mogelijke als gemeente om deze procedures tegen te gaan?

B: Het wordt dan eigenlijk een soort verordening. Maar dan wel eentje waar je dan tegen beroep in kan stellen. Ik zou eigenlijk niet weten waarom we hier tegen in zouden willen gaan. Maar bedoel je dat?

A: Ja, ik bedoel dat mogelijk wordt, maar nu niet mogelijk is, maar misschien kun je er toch iets aan doen om het tegen te gaan.

B: Ja, maar waar we het net even over hadden, als je beleid opstelt, en de onzekerheid of het juridisch klopt, dat hou je dan net zo lang tot er een rechterlijke toetsing komt en die heb je nu gewoon eerder. Je hebt nu eerder dat die regel klopt. Je krijgt hem nu eerder bij je vergunningverlening. Je krijgt hem nu een stap eerder. De algemene regel staat op stel.

A: Ja precies het is misschien niet helemaal mogelijk om het tegen te gaan, maar misschien als ik zo hoor is het ook wel beter dat het mogelijk wordt.

B: Nou ja, dan weet je eerder waar je aan toe bent.

A: Ja, helemaal helder. Dan gaat het over faciliteren. De gemeente gaat meer faciliteren en daarmee doel ik dan op de vraag hoe uw gemeente dit gaat doen? Wordt er dan gekeken naar de moeite die een initiatiefnemer neemt of wordt echt inhoudelijk zijn initiatief getoetst of is het een beetje middenweg?

B: Je bedoelt vanuit het faciliteren vanuit de initiatiefnemer?

A: Ja, ik las dat gemeentes bij het omgevingsplan meer moeten gaan faciliteren, dus meer mogelijk maken alleen moet je natuurlijk aan meerdere kanten een soort toets hangen. Aan de ene kant kun je zeggen ik ga het initiatief en de moeite die de initiatiefnemer doet zoals rapporten aandragen en dergelijke zwaar wegen, maar je zou ook het inhoudelijk plan zelf zwaarder kunnen wegen.

B: Nou ja, ik denk dat wij meer aan de voorkant kijken wat haalbaar is. Ik me voorstellen dat je niet met elkaar een heel plan uitwerkt met dit is niet goed en dat is niet goed. Dat je voor een deel aan het begin al samen optrekt, dat past ook meer bij het participatieproject. Dus in principe er positief tegenover staan.

A: Ja dus dat wordt veel belangrijker.

B: Ja, dat is wat ze altijd roepen over het meedelen, ja mits, alles wat binnenkomt zou je positief tegenover moeten staan. Ja mits, kan natuurlijk zijn ik wil twintig woningen bouwen, allemaal dichtbevolkt, maar er kunnen geen parkeerplaatsen komen. Dan zeggen wij nee, het kan wel maar er moeten wel parkeerplaatsen komen. Maar ja als dat niet kan, dan is het in feite gewoon nee. In principe is het wel zo dat je er in zit van, iemand die initiatief neemt, ik wil wel kijken wat ik daarmee kan, maar in principe als ik kijk naar onze gemeente en dat is een kleine gemeente en dat is wel makkelijker, want dan zijn lijnen wel kort dus je raakt snel met elkaar in gesprek. Kijk wat ik vervelend zou vinden is dat een projectontwikkelaar zijn tekening dropt met dit wil ik gaan doen, want het is maar zelden dat zo'n tekening overeenkomt met hoe wij het ook zouden zien. En dan die tekening weer van tafel. Fijner zou zijn dat de initiatiefnemer komt met de vraag ik wil iets, maar hoe zien jullie dat en hou daar rekening mee. Dat zou de manier moeten zijn.

A: Dat is het mooist dat jullie van tevoren in gesprek gaan, over hoe gaan we het doen en wat is mogelijk.

B: Ja, dat is wat wij nu doen, goede gesprekken van tevoren .

A: Ja, helder, dus participatie en goede gesprekken worden belangrijker. Het omgevingsplan zal ook flexibeler worden dan bestemmingplannen en een voorbeeld is dat er open normen geformuleerd mogen worden in het omgevingsplan die moeten worden ingekaderd met beleidsregels, maar waar wordt opgelet bij de inkadering?

B: Nou, ik denk dat je het vooral een beetje objectief moet houden. Je moet het wel kunnen toetsen. Je kunt natuurlijk een bepaling opnemen daar heb ik dan voorbeelden van, dat je niet een hoogtemaat

opneemt, maar dat de hoogte moet aansluiten bij de omgeving, want dat is natuurlijk heel vaak. Dat geeft met nazorg de onzekerheid, en dat geeft in je beleid een soort marge, het mag zoveel procent afwijken. Dat je dat begrip van aansluiten bij je omgeving dat je dat verder invult vooral voor de rechtszekerheid, die moet vooral daar vorm krijgen. Dat dit helder is, maar het is ook naar aanleiding vanuit bestemmingsplan gemeente Bodegraven, over die melding dat je bijvoorbeeld zegt we kunnen in alle bestemmingsplannen de meeste aantal woningen niet toeneemt omdat je dat wilt kunnen toetsen. Het kan gevolgen hebben voor het parkeren in gebieden waar het dichtbevolkt is, dichtbebouwd zijn ook voor je woningbouwtoegang, de grote en dan van tevoren onderzoeken hoe het met parkeren zit. Het zou dan bijvoorbeeld gaan om dertig woningen toe te voegen. Het kan als je dat dan bijhoudt heb je daar geen vergunning voor nodig. Ik zou niet weten waar het zo snel voor kan komen, maar voor woningen, en dan moet je tevoren dan onderzoeken met parkeren enzo en dat registreer je dan. Het is best heel ingewikkeld allemaal.

A: Zeker

B: Het systeem is wel goed met name het flexibele, je probeert eigenlijk steeds meer direct in het omgevingsplan te regelen, dan heb je geen vergunningen meer nodig, maar iets met afwegen, lang afwegen daar heb je meteen een vergunning voor nodig.

A: Ja, klopt, het is mooi bedacht, maar het is wel ingewikkelder.

B: Ja, want anders moet je heel veel voorwaarden stellen.

A: Ja klopt.

B: Ja, wij zijn natuurlijk onderhand gewend aan wat we dan noemen die toelatingsplanologie, die als je dingen niet regelt, zorgt dat het is het toegestaan. Vervolgens dat je een bestemmingsplan krijgt en dat hoog dichttimert, dat je niet een waars in je regelgeving waardoor er dingen gebeuren die je niet wilt.

A: Ja, precies, je moet het een beetje objectief houden.

B: Ja, mensen moeten gewoon weten waar ze aan toe zijn, dat is toch wel heel belangrijk. De Raad van State heeft dat ook heel vaak benadrukt. In de Omgevingswet is beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving natuurlijk heel belangrijk, maar het zit vooral op benutten en de flexibiliteit dat weegt veel zwaarder dan het handhaven van de rechtsbescherming.

A: Oké, helder. Nou, dan komen we aan bij de laatste vraag van het interview en dat gaat over de uitvoerbaarheidstoets. Die toets die wijzigt onder de Omgevingswet, waardoor de gemeenteraad bij het toekennen van functies aan locaties niet meer aannemelijk hoeft te maken dat die toegedeelde functie er ook echt komt, want het is meer een optie. Het gevolg is dat pas vanaf de fase waarin het initiatief wordt gerealiseerd blijkt of het wel of niet past in het omgevingsplan. Mijn vraag is dan hoe uw

gemeente dit gaat voorkomen, dat zeg maar uiteindelijk een plan wordt gerealiseerd dat niet helemaal zou passen.

B: Dat heb ik eigenlijk nog niet scherp. Het lijkt een beetje op die planschade. Het is gekoppeld aan wat er überhaupt mag, maar een heleboel dingen zullen misschien helemaal nooit gerealiseerd worden, dat zou je dan kunnen zien als planschade, omdat het in theorie misschien wel mogelijk was en dit is dan ook meer op de praktijk gericht. Op zich vind ik dat ook wel een goede regeling dat je alles van tevoren moet uitzoeken, maar als iemand het wil dan ga je pas kijken of het kan. Maar dat is misschien niet helemaal jouw vraag. Jouw vraag is hoe ga je voorkomen dat er uiteindelijk iets wordt gebouwd dat je niet wilde?

A: Ja, doordat die uitvoerbaarheidstoets van tevoren dus wijzigt, want er hoeft niet meer echt aangetoond te worden dat het er ook echt komt, maar het is gewoon een optie.

B: Ja, nu begrijp ik wat je bedoelt, want bij het bestemmingsplan moet je precies onderzoek doen en bij het omgevingsplan kan je het globaal doen, bijvoorbeeld op het moment dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, dan kan het plan verder worden ingevuld.

A: Ja, exact.

B: Ja, op zich vind ik het wel een goede ontwikkeling dat het globaler gezien moet worden, ook voor initiatiefnemers.

A: Oké, maar als ik het goed zie is er niet echt een manier waarop het voorkomen gaat worden dat plannen uiteindelijk niet passen in het omgevingsplan, maar wel gerealiseerd worden?

B: Nee, dat klopt.

A: Oké. Dan zijn we aan het eind van dit interview gekomen. Ik heb gemerkt dat sommige vragen wat lastig te beantwoorden waren. Daarbij blijkt dat er nog niet voor alles criteria zijn om afwegingsruimte in te kaderen en dat deze er in sommige gevallen ook niet zullen komen. Wat participatie betreft is het allemaal nog erg nieuw. Ik wil u toch nogmaals hartelijk bedanken voor uw tijd en de moeite.

B: Helemaal goed, ik hoop dat ik je op deze manier iets verder heb kunnen helpen.

A: Zeker weten. Nou dan ga ik u niet langer ophouden is mijn voorstel en dan ga ik gauw verder met het verdere uitwerken van mijn scriptie.

B: Oké, helemaal goed.

A: Oké, dag meneer.

Bijlage 4 – Transcript interview gemeente Lansingerland

Onderwerp: Participatie en rechtsbescherming

Tijdsduur: 55 min, 42 sec.

Datum: 26 mei 2021

A: Student

B: Geïnterviewde 1

C: Geïnterviewde 2

A: Goedemiddag, fijn dat jullie er zijn. Dit is Skype zie ik staan, ik kan jullie alleen niet zien, klopt dat?

C: Ja, dat klopt, wij kunnen jou ook niet zien.

A: Ah, oké dan weet ik dat dat niet aan mij ligt.

C: Nee, zeker niet.

A: Nou, fijn dat jullie er zijn. Ik zal mij eerst even kort voorstellen. Mijn naam is Amber Hoogmoed en ik zit nu in het afstudeertraject van de opleiding HBO-Rechten aan Hogeschool Leiden. In het kader van dat afstudeertraject doe ik een afstudeeronderzoek naar participatie en rechtsbescherming onder de komende Omgevingswet. Daarbij ga ik dan vooral in op wijzigingen voor het omgevingsplan en de omgevingsvergunning, die zouden kunnen zorgen voor rechtsonzekerheid en waarbij participatie en rechtsbescherming dus een cruciale rol kunnen gaan hebben, maar ook heb ik wat algemene vragen over participatie, hoe jullie dat als gemeente afbakenen. Verder gaat dit gesprek zo'n dertig tot vijfenveertig minuten van jullie tijd vergen. En ik wil jullie bij voorbaat hartelijk danken voor jullie deelname.

B: Ja, nou leuk. Ik vind het sowieso een heel interessant onderwerp wat je hebt uitgekozen, heel boeiend, maar daar zullen we zo meteen denk ik ook nog wel op komen.

A: Dank u wel, het is zeker een boeiend onderwerp. Het was wel even inkomen moet ik eerlijk zeggen, want het zijn natuurlijk heel veel nieuwe termen en er verandert een hoop, dus het was wel even pittig om dat allemaal op een rijtje te krijgen, maar nu ik er eenmaal een beetje in zit vind ik het steeds leuker worden.

B: Gelukkig, het is ook een pittig onderwerp hoor. Zullen wij ons ook nog even kort voorstellen Amber?

A: Ja, dat was eigenlijk ook mijn eerste vraag, dus graag.

B: Wie trapt af? Conny aan jou de eer.

C: Oké, nou dank je wel. Mijn naam is Conny. Ik zit al heel lang in de wereld van de ruimtelijke ordening als jurist. Al meer dan dertig jaar, dus dan zie je dat vak ook enorm veranderen in de loop der tijd, maar de Omgevingswet is wat dat betreft wel de kers in de taart. Een grotere wetswijziging is nauwelijks voorstelbaar, dus daar zijn we volop mee bezig. Ik ben van oorsprong planjurist, dus ik maak bestemmingsplannen.

A: Jeetje dertig jaar, dat is al lang.

C: Ja, dat is al een aardige tijd. Maar het leuke is, en ik hoop dat jij dat straks ook mee gaat maken, dat je vak steeds verandert en dat maakt het ook heel boeiend. Daardoor ervaar je dat niet als heel lang of saai en je bent ook met iets concreets bezig. Het gaat altijd over een onderwerp wat in het algemeen belang is of dat je meehelpt aan een gebiedsontwikkeling. Dus in die zin voegt het wel wat toe. Dus dat ben ik.

A: Nou leuk om te weten.

C: Ben.

B: Ja, nou mijn naam is Ben. Ik ben al twaalf jaar werkzaam bij deze gemeente, wel met een kleine tussenpauze en ik heb me eigenlijk altijd bezig gehouden met het omgevingsrecht, maar dan meer het vergunning verleengedeelte daarvan.

A: Precies.

B: Dus onder andere ook het voeren van bezwaar, beroeps- en hogerberoepsprocedures en het advies geven over concrete bouwplannen over hoe we dat het beste kunnen aanpakken, juridisch. Dus dat waren vroeger eigenlijk twee eigen werelden dat bestemmingsplan en vergunningverlening, maar nu zien we met de Omgevingswet dat het steeds meer naar elkaar toe groeit. Maar dat is heel boeiend geweest de afgelopen tijd. Ik heb op de universiteit, ik ben in 2008 afgestudeerd in het staats- en bestuursrecht, dus ik ben opgeleid met de Wro grote letters, daarna kwam de Wro kleine letters, toen kwam de Wabo en de crisis- en herstelwet, dus ik heb in die twaalf jaar eigenlijk gigantisch veel wetswijzigingen voorbij zien komen, waarbij de Omgevingswet nu ook gigantisch is, maar wel heel boeiend.

C: Het lijkt ook wel of die wetswijzigingen elkaar steeds sneller opvolgen.

B: Dat zeker, heel bizar. Dus je moet echt bijblijven en er gaat ook ontzettend veel veranderen, dus ik weet ook nog niet alles.

C: Even een disclaimer.

A: Helemaal niet erg hoor. Het is zo nieuw en veel. Maar wat een tijd allebei al.

B: Ja het blijft boeiend.

A: Nou fijn dat jullie je hebben voorgesteld. Dan stel ik voor om te beginnen aan de inhoudelijke interviewvragen. We beginnen met participatie en daarbij is mijn eerste vraag of jullie al regels hebben opgesteld voor participatie?

C: Nou, daar kan ik kort over zijn, nee.

B: Nee, die hebben we nog niet.

C: Maar ik wil het wel toelichten Amber.

A: Vertel Conny.

C: Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet er heel veel gebeuren en het opstellen van een participatiebeleid is één van de minimale acties die gemeentes moeten doen en daar zijn we wel mee bezig. Dus er wordt wel over nagedacht en het is in de gemeenteraad hier een belangrijk onderwerp. Eind dit jaar willen we ook een concreet voorstel voorleggen aan de raad en dan gaat het om hoe ga je om met participatie als je je eigen instrumenten inzet, maar ook gaan wij initiatiefnemers verplicht stellen om aan participatie te doen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat gesprek komt eigenlijk nog. Het wordt dus ambtelijk al voorbereid, maar dat gesprek met de raad moet nog plaatsvinden in juni en september en later nog dit jaar.

A: Ah oké, duidelijk. En dan hebben we het over het participatiebeleid?

C: Ja dat moet gemaakt worden voordat die Omgevingswet in werking treedt, dus gemeentes moeten het wel maken.

A: Ja, klopt.

C: En daarnaast moet er ook nog een participatieverordening komen, in de vorm van een wijziging van de Gemeentewet.

A: Klopt ja, heel goed. Artikel 150 van de Gemeentewet.

C: Ja, precies.

A: Oké, dus er wordt wel over nagedacht, maar er moet nog een concreet voorstel komen en dat moet voorgelegd en besproken worden met de raad als ik het goed begrijp.

C: Ja.

A: Voor het omgevingsplan geldt er inderdaad een kennisgevingsplicht en een motiveringsplicht aan het einde over participatie. Dan is mijn vraag hoe uw gemeente ervoor zorgt dat er wordt voldaan aan die plichten: komen er dan echt criteria voor of is het gewoon aan het bevoegd gezag per keer?

C: Nou dat zijn dus dingen die we nog moeten uitdenken. Het zullen geen beleidsregels zijn, het zal wel beleid zijn, in de zin van hoe ga je om met participatie. Het is alleen erg lastig wat je dan precies gaat regelen. Met het omgevingsplan zullen we de komende tien jaar bezig zijn. Voor het ene onderwerp heb je meer kracht vanuit de samenleving nodig dan in andere gevallen. Als het een juridisch technische aanpassing is, dan is het niet zo interessant, maar wel als je bijvoorbeeld zaken voor de energietransitie gaat regelen of woningbouw. Het zal dus maatwerk zijn.

A: Ja, het is dus afhankelijk van de situatie.

C: Ja, afhankelijk van het onderwerp.

B: Wat ook nieuw is, is dat het bij gemeentevergunningaanvragen niet verplicht is, maar dat de gemeente het wel verplicht kan stellen. Dat is ook iets heel nieuws, dat je het verplicht kan stellen als gemeente en dat is ook iets waarover we met de gemeenteraad een gesprek aan moeten gaan, van wil je dat nou doen. Je kan je voorstellen dat voor de aanvraag voor een dakkapel, als je dat nog als vergunningplichtig aanmerkt in het omgevingsplan, dus voor huis-tuin-en-keukenvergunningen noem ik het maar, daar wil je bijvoorbeeld juist geen participatie bij plaats laten vinden, maar misschien ook juist weer wel. Immers, veel van die burenruzies komen voort uit dat soort bouwplannen. Maar hoe dat dan vorm krijgt en welke waarde wij daar als gemeente aan toekennen dat is nog even de vraag. Want als je in het ene geval gaat zeggen dat we akkoord zijn terwijl de burens niet meewerken en in het andere precies gelijk geval waarin de burens wel meewerken dan doen wij wel mee, dat kan niet. Dus het is lastig hoe je dat moet gaan wegen. Dat zijn best wel vragen waar we voor komen te staan.

C: Er is ook een gemeente die heeft gezegd we gaan niks verplicht stellen, want in de geest van de Omgevingswet moeten mensen het juist met elkaar doen en daar gaan we ons als overheid niet mee bemoeien, dus geen verplichtingen opleggen. Participatie is ook een bron van verwarring, want wat is dat nou eigenlijk. Als je het uitlegt als draagvlak, dan wordt het lastig.

A: Nee, precies, dan verwachten mensen dat een vergunning alleen wordt verleend als er draagvlak voor is.

C: Ja, klopt en dat is natuurlijk niet altijd zo.

A: Nee, het is inderdaad verwarrend. Ik kan me ook voorstellen dat sommige mensen denken dat zij bijvoorbeeld door participatie toegang krijgen tot de rechter. Nu is dat ook mogelijk door het nieuwe arrest.

B: Ja door dat Varkens in Nood-arrest.

A: Ja.

B: Ja, participatie klinkt ook een beetje als meedoen aan, terwijl bij de omgevingsvergunning als je het daar verplicht stelt, dan is het helemaal niet zo'n soort participatie. Het kan wel dat je regels opstelt,

dat als de aanvrager bijvoorbeeld minimaal twee keer met iemand om de tafel is geweest, dat zou je allemaal kunnen opnemen. Maar we geven nu ook al aan dat mensen moeten overleggen met hun burens als ze iets doen, maar de ervaring leert ook, dat als mensen echt iets willen dat ze het dan gewoon indienen en naar de gemeente komen voor een eenduidig antwoord. Maar het is dus een interessant onderwerp.

A: Zeker en lastig om dat als gemeente in te vullen.

C: Ja, het is een beetje een vreemde eend in de bijt, want je moet als gemeente nou eenmaal zelf die afweging maken, maar hoe moet je omgaan met de resultaten uit zo'n proces. Dat wordt een ontdekkingsreis, want dat weten we nog niet.

A: Nee precies. Voor de omgevingsvergunning is het natuurlijk niet verplicht voor de initiatiefnemer om aan participatie te doen, maar hebben jullie dan misschien criteria of regels aan de hand waarvan jullie gaan kijken van wanneer is het voldoende? Ook omdat de ene initiatiefnemer meer kan doen dan de ander.

B: Nee, ook nog niet.

C: We zijn wel bezig om een lijstje op te stellen van gevallen, waarin de raad een bindend adviesrecht heeft en waarin je participatie verplicht stelt, maar dat zijn ambtelijke ideeën nu nog. Maar het is handig om dat lijstje te combineren. Maar dan heb je het wel over de grotere gevallen.

A: Ja, het gaat dus meer om de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

C: Juist.

A: Ja, dus met betrekking tot participatie zijn er nog niet echt regels, maar zullen er ook niet voor alles regels komen.

B: Dat is wel de gedachte.

C: Ja, dat gaan we aangeven in het beleid. Dus stel dat het niet zoveel impact heeft dan volsta je met informeren. Dat is afhankelijk van de participatieladder. Dus dan heb je bepaalde gradaties van participatie.

A: Ja

C: En dan kan je aangeven welk geval je nou het best vindt in die situatie.

A: Precies. En waar denken jullie dat bestuursorganen op gaan letten bij de toetsing van participatie bij de aanvraagprocedure?

C: Ik denk dat ze vooral zullen letten op het feit of aan participatie is gedaan en in gevallen dat het is gedaan zullen ze kijken hoe het heeft plaatsgevonden. Daarbij zal dan ook gekeken worden naar de

vorm die is aangeraden in het participatiebeleid, maar daar mag de aanvraag niet op afgewezen worden als iemand afwijkt.

A: Precies, dus vooral of het heeft plaatsgevonden en op welk manier en is dat ook hetgeen waar bestuursorganen op gaan letten in bezwaar- of zienswijzenprocedures over participatie?

C: Ja, dat verwacht ik wel. Het ligt er dan natuurlijk wel aan waar die procedures over gaan. Het kan bijvoorbeeld gaan over draagvlak en de vorm, maar ook over andere punten, dus dat zal daar ook van afhankelijk zijn.

A: Ja, dat is dus afhankelijk van het onderwerp. Nou dan zou ik graag gaan naar de vragen over omgevingsvergunning. Daarbij heb ik allereerst een vraag over de afwegingsruimte, want bij de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning kan het bevoegd gezag bepalen of deze versneld of uitgesteld in werking treedt. Zijn er dan criteria waaraan het bevoegd gezag dat gaat toetsen?

B: Ja, bedoel je dan de uitgestelde inwerkingtreding van bijvoorbeeld sloop?

A: Ja.

B: Ja, onder de Wabo is dat nu ook en dan komt het via een instructieregel in het omgevingsplan terecht, dat je moet regelen dat je aan gevallen waarin de uitgestelde inwerkingtreding verbindt. Even uit mijn hoofd gezegd hoor, want is allemaal zoveel. Het komt er eigenlijk op neer dat je hetzelfde regime handhaaft, zoals het nu is. Waren het niet, dat je als bevoegd gezag wel alsnog kan besluiten dat het terstond in werking moet treden. Ik weet niet of ik het goed begrijp dan of je dit bedoelt.

A: Nou er is zeg maar zo'n wetsartikel en daarin staat dat het bevoegd gezag meer afwegingsruimte krijgt, als zij vindt dat een omgevingsvergunning versneld in werking moet treden, dan kan zij dat bepalen en ook automatische schorsing laten vervallen.

B: Dat staat ook in de Wabo. Daar hebben we nu eigenlijk geen beleid voor. Het verschilt heel erg van geval tot geval. We hebben dit in die twaalf jaar echt maar een paar keer gedaan, bijvoorbeeld als er een groot maatschappelijk belang in het geding was. Dat was bij een vergunning voor kappen. Die hebben we toen terstond in werking laten treden, omdat het ging om het bouwen van een weg, waarbij we ook wisten dat er weinig belanghebbenden in de buurt waren. Dus in het geval dat er een zwaarwegend algemeen belang gediend is met het verlenen van die vergunning, dan is dat voor ons de ondergrens in de praktijk. Dat is dus een soort vaste gedragslijn. Dus we hebben het niet in een beleidsregel of beleid gegoten, maar in een vaste gedragslijn.

A: Precies.

B: De Omgevingswet is echt bedacht vanuit de initiatiefnemer, van die moet snel aan de slag kunnen en dan gaan we daar eigenlijk alles voor doen.

A: Ja, dat is toch een soort inperking van de rechtsbescherming, want als je er niet op tijd bij bent.

B: Ja dat is wel een conclusie die je daaraan kan verbinden.

C: Ja, dat kan je gerust in je rapport zetten Amber, dat dit niet bijdraagt aan de rechtsbescherming.

A: Nee, juist niet. Zeker bij onomkeerbare activiteiten lijken de gevolgen mij best groot als je te laat bent.

C: Nee, je moet heel alert zijn.

A: Juist. Nou heel duidelijk, goed uitgelegd.

C: Het helpt ons ook hoor Amber.

A: Oh, gelukkig haha.

B: We scherpen onze geest ook gelijk weer.

A: Nou een win-winsituatie. Nou, onder de Omgevingswet wordt het criterium onlosmakelijke samenhang verlaten in het kader van omgevingsvergunning. En dan vroeg ik mij af welke gevolgen dit enerzijds heeft voor participatie en anderzijds voor rechtsbescherming, als er meerdere omgevingsvergunning nodig zijn en die niet tegelijkertijd worden aangevraagd?

C: Ik vind het onhandig dat het helemaal aan de aanvrager overgelaten wordt. Dat lijkt mij voor hem zelf niet fijn, voor de vergunningverlener ook niet en voor de rechtsbescherming ook niet.

B: Het is heel erg vogelvrij laten. Onder de Wabo is dat principe van onlosmakelijke samenhang ook al deels verlaten, want vroeger was het zo dat je de activiteit bouwen en handelen in strijd met het omgevingsplan ook in één aanvraag moest gieten, dus dat je dat gewoon tegelijkertijd moest aanvragen.

C: Ja, dat gaat ook wel wat van ons vragen, omdat wij diegene natuurlijk moeten wijzen op die andere activiteiten die ook een vergunning vereisen.

B: Ja en met betrekking tot rechtsbescherming moeten ze natuurlijk alert zijn op schothagelbenadering. Zeker met allerlei losse besluiten waar je tegenin moet opkomen, om het totaalplaatje tegen te houden, dus dat is niet goed voor de rechtsbescherming. Als bevoegd gezag zou je daar eigenlijk iets mee moeten doen denk ik. Dat doen we nu in bezwaarprocedures ook. Stel dat iemand iets moet slopen, dan is daar eerst een omgevingsvergunning voor nodig en daarna een vergunning om iets te bouwen. Dat zijn twee losse besluiten. De bezwaarmaker heeft alleen bezwaar gemaakt tegen de omgevingsvergunning voor het bouwen. Die sloopvergunning was nog niet verleend, maar ik vind wel dat het bij fair play van de overheid hoort dat je dan ook die sloopvergunning mailt aan die bezwaarmaker, zodat hij weet dat hij daar ook tegenop moet komen. Ik

vind dat dat fair play is van de overheid, maar dat is allemaal ongeschreven recht voor zover ik weet. Ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dus er wordt echt veel meer vrijheid, maar niet minder verantwoordelijk toegekend. Dat wordt echt wel lastig.

A: Ja, ik kan me voorstellen dat dat lastig wordt. En dan wordt natuurlijk ook de *lex silencio positivo* afgeschaft. Wat denken jullie dat dat betekent voor de initiatiefnemer en voor de burger?

C: Die kan nog een beroep doen op de dwangsom, maar dat is natuurlijk een ongewenste situatie. Dus die heeft er dan wel last van, als hij te maken krijgt met een slome gemeente. Voor de burger is het even afwachten als hij tegen is wanneer hij er tegenin kan. Ik ben er zelf wel blij mee dat het wordt afgeschaft.

A: Oh vertel.

C: Toen de Wabo kwam, kwam de *lex silencio* en dat gold ook voor afwijkingen van het bestemmingsplan. Maar er zitten best veel bevoegdheden nog in een bestemmingsplan en de kruimelgevallenregeling is vrij ruim. Dus in het begin werden er echt tientallen vergunningen per week van rechtswege verleend, omdat we dat niet aan konden. Maar dat waren dus ook vergunningen die in afwijking waren van het bestemmingsplan en dan verlies je natuurlijk grip. Dus dat dat niet meer kan, daar ben ik wel blij mee.

A: Ja, dat begrijp ik in dat opzicht dan wel. Dan komt het de rechtszekerheid eigenlijk wel toe, dat het wordt afgeschaft.

C: Nou in ieder geval niet dat automatisme dat als je niet op tijd beslist, dat je dan een vergunning hebt in afwijking van. Alleen de stok achter de deur voor gemeenten is natuurlijk wat minder.

B: Mee eens. Er zijn ook heel wat advocaten die dan ineens zeggen dat het besluit onbevoegdlijk genomen is, dus de mandaatregeling klopt niet. Dus dan heb je eigenlijk geen besluit genomen en dus is het van rechtswege.

A: Dat is wel fijn. De volgende vraag is dat onder de Omgevingswet de reguliere voorbereidingsprocedure het uitgangspunt moet worden. Wat betekent de vermindering van de toepassing van de uitgebreide procedure voor participatie en rechtsbescherming?

B: Dat is een hele brede vraag. Wel een mooie, prachtige vraag. Dit is een promotieonderzoek, je brengt me ook op ideeën Amber.

C: Ja, heb je even. Wat was je vraag ook alweer haha?

A: De vraag is zeg maar dat de reguliere voorbereidingsprocedure als uitgangspunt moet gaan gelden, waardoor de uitgebreide procedure dus minder vaak moet worden toegepast en wat betekent dat dan allereerst voor participatie en daarna voor rechtsbescherming?

C: Bij de uov heb je nog dat je meteen naar de rechtbank gaat en dat heb je bij de reguliere procedure natuurlijk niet, want daar heb je eerst de bezwaarfase nog. Participatie is afhankelijk van of je dat verplicht stelt of niet. Qua rechtsbescherming zal het niet zo heel veel uit maken denk ik, behalve die bezwaarfase dan die erbij komt.

B: Ja, want we hebben in de tijd van de wro met de kleine letters, hebben we 1 of 2 jaar gehad, waarbij je ook bij de afwijkvergunningen van de kruimellijst, die werden toen ook voorbereid met de uov. Dus die mensen moesten een zienswijzen indienen, maar dat waren ze niet gewend, waardoor ze uiteindelijk niet-ontvankelijk waren bij de rechtbank. Toen kwam de Wabo en toen kreeg je wel bezwaar en beroep. Ik vind het wel goed dat je eerst bezwaar en heroverwegingen hebt en dan kun je nog proberen om erover te praten om het minnelijk op te lossen. Dat kan wel rechtsgevolgen voorkomen.

C: Ja, ik vind die uov ook nog niet zo verkeerd hoor, want dan heb je vooraf een beetje inzicht in de belangen.

A: Ja, wie er voor of tegen is. Het heeft allebei voordelen.

C: Ja, het is ook bedoeld om een beter besluit tot stand te brengen.

A: Helder, dan de laatste vraag van de omgevingsvergunningen. Wat betekent het doen van een meervoudige aanvraag voor participatie en rechtsbescherming?

B: Voor rechtsbescherming verandert er niets, want die procedures blijven natuurlijk gewoon hetzelfde.

C: Ja je kan nog steeds in bezwaar of beroep. Maar voor participatie wordt het misschien wel uitgebreider bij zo'n aanvraag.

A: Precies. Nou, dat waren de vragen voor de omgevingsvergunning. Dan komen we toe aan de vragen voor het omgevingsplan. De eerste vraag is dat het omgevingsplan een ruimere reikwijdte krijgt dan een bestemmingsplan momenteel heeft. Hoe wordt afgebakend dat de invulling van de fysieke leefomgeving, waarin onder andere regels over ruimte, bodem en milieu etc. niet botsen met elkaar?

C: Nou, Conny aan jou de vloer.

A: Haha.

C: De komst van de wet is dat je zaken integraal moet benaderen in plaats van sectoraal. Dat is één van de gedachten. En dan is goed als je reikwijdte verbreed, dus niet alleen maar ruimtelijke relevantie en goede ruimtelijke ordening, maar alle onderdelen van de fysieke leefomgeving met elkaar afwegen en daar heb je de omgevingsvisie voor. Dat moet op beleidsniveau gebeuren en dat moet ook terug zien te

komen in het omgevingsplan. Dat noemen ze dan ook een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar wat wij al meemaken en dat is wel interessant. Wij zijn bezig met een wat grotere bouwlocatie en we weten bijvoorbeeld dat dat plan onder de Omgevingswet terecht komt. Dan is de vraag wat dat aan de voorkant op dit moment vraagt en waar moet de raad op dit moment al over beslissen. Dat hebben wij uitgevraagd aan een stedenbouwkundigbureau en die kwamen terug met een keurige notitie, waarin naast de gebruikelijke dingen van hoeveel woningen en wat is de doelgroep waarvoor je bouwt, maar ook nieuwe dingen, zoals welke bodemkwaliteit wens je te regelen in het gebied of wat wilt u voor maximale geluidsbelasting op de gevel. Dat is nu allemaal landelijk geregeld en dat komt dadelijk op het bord van de gemeente. Ja, en dan is de constatering dat het beleid er nog niet is en dat wij dat dus nog niet weten, bijvoorbeeld welke bodemkwaliteit we willen. Die schaduw werpt zich nu dan al vooruit en dat betekent wat voor omgevingsdiensten en beleidsmakers. Tuurlijk proberen we dat integraal af te wegen, maar al die milieuaspecten bijvoorbeeld kennen nog een eigen normering. Dus er is geen gedeelde noemer, want geluid wordt gemeten in decibels en bodem in andere stoffen, luchtkwaliteit gaat over fijnstof. Je kan straks dus op nog meer borden schaken.

A: Ja, het is dus eigenlijk weer een soort maatwerk.

C: Ja, het per geval bekijken.

A: De volgende vraag is hoe uw gemeente initiatieven gaat faciliteren? Hiermee duid ik op de vraag of uw gemeente initiatieven echt inhoudelijk zal gaan toetsen of zal er meer worden gekeken naar de moeite die een initiatiefnemer heeft gedaan?

C: Nou dat laatste stellen we natuurlijk altijd op prijs, maar het gaat altijd om de inhoud en om wat een initiatief toevoegt aan de gemeente zelf. De gemeente wil daarvoor het concept van de omgevingstafel gaan implementeren. Dat is een concept van de VNG, waarin je initiatieven meteen op waarde schat en daarna omwonenden erbij betreft. Dus dan is participatie echt een hulpmiddel. Maar de belangrijkste vraag is altijd of een initiatief bijdraagt aan de doelen van de gemeente. De doelen staan in de visie, die biedt dan die kapstok. Daarbij moet de houding van nee, tenzij naar ja, mits, maar dan wel alleen als het bijdraagt aan de doelen van de gemeente.

A: Ja, dus het is echt afhankelijk van de doelen.

C: Ja en dan blijft het vaak nog wel een afweging, maar dat is wel de bedoeling.

A: Helder. Het omgevingsplan zal daarnaast ook flexibeler zijn dan bestemmingsplannen en een voorbeeld van die flexibiliteit is dat er meer open normen geformuleerd kunnen worden. Deze moeten ingekaderd worden door beleidsregels, maar waar gaan jullie dan op letten bij die inkadering?

C: Er wordt al volop geëxperimenteerd met open normen, dus hoe dat uitpakt is deels nog de vraag. Dus aan de ene kant wordt er al geëxperimenteerd met de crisis- en herstelwet en bestemmingsplannen

met verbrede reikwijdte, maar het probleem van die open normen is de toetsbaarheid ervan en de onzekerheid die het met zich brengt en dat is de balans die je moet zien te vinden. Ik hou zelf niet zo van open normen vanwege die onzekerheid, maar ik denk ook tegelijk dat je er niet aan ontkomt en dat je dus keuzes moet maken. Dus als je een heel gevoelig en kwetsbaar gebied hebt, dat om een strakkere regeling vraagt, dan moet je dat vooral doen, geen open normen. Maar in andere gebieden waar je woningen gaat ontwikkelen, maar nog niet precies weet hoe het eruit komt te zien, dan zou je dat kunnen doen, als je maar goede beleidsregels hebt. Maar het is lastig hoor.

B: Ja, nog even een aanvulling. We hebben nu ook al open normen, zoals de Wet kruimelregeling, die komen straks ook in Omgevingswet. Daar hebben we nu al beleidsregels voor. Dus een deel van die open normen hebben wij nu al ingekaderd. Dat heet dan het afwijkingenbeleid. Daarin staan dan voor een bepaald soort afwijkende bouwwerken concretiserende regels in. Bijvoorbeeld voor een dakkapel willen we dat het maar drie meter breed is en zo en zoveel meter van de daknok.

C: Ja, maar dat is wel voor een afwijking he.

B: Ja, dat heet nu afwijking, maar eigenlijk, zo'n omgevingsplanactiviteit dat is eigenlijk precies dezelfde afweging die we nu ook al maken onder de noemer van afwijken bestemmingsplan. Dat is immers ook gewoon een open normen die je moet afwegen. Als er nu een aanvraag komt die strijdig is met het bestemmingsplan, dan moeten wij als gemeente die aanvraag van rechtswege aanmerken als een aanvraag voor de afwijking van een bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet hebben ze dat dan verpakt als omgevingsplanactiviteit want dat klinkt positief. Voor een deel van die afwegingen van bouwwerken hebben we dus al een deel ingekleurd.

C: Ja, ik zie wel een verschil hoor. Kijk, als ik een voorbeeld mag geven. De VNG heeft voorbeeldregeling, de staalkaart van de bestaande woonwijk staat bijvoorbeeld: bouwen is toegestaan als dat bijdraagt aan de verbetering van de stedenbouwkundige structuur. Dat is een open norm in het omgevingsplan, dus het moet worden ingevuld hoe je dat moet toetsen. Dat gaat met vergunning, want je moet wat afwegen. Dat is wel iets anders dan een afwijking van het omgevingsplan.

B: Ja, dat is ook wel zo. Ik vind het een leuke discussie. Maar wat wij ook hebben is dat in ons afwijkingenbeleid staat dat voor bepaalde types bouwwerken hebben we concrete normen opgenomen, zo breed en zo breed dan pas verlenen we medewerking. In hoofdstuk 3 van het afwijkingenbeleid staat een algemene afwijking, van als het niet in één van die categorieën past dan volgt er een algemene afweging, op basis van en dan allemaal open normen. Dus eigenlijk is dat een invulling wat jij net al noemde Conny, die staalkaart.

C: Ja, dus eigenlijk moeten we dat stelsel wat we al hebben zien op te nemen in het omgevingsplan. Dan heb je gelijk je norm en je hebt je beleidsregel. Alleen zit het juridisch gezien iets anders in elkaar.

B: Ja, dat ben ik wel met je eens dat het juridisch gezien anders in elkaar zit.

C: Maar Amber, dit is maar een voorbeeldje van hoe je het kan doen, maar gemeentes zullen dit niet zo snel doen, omdat het problemen gaat opleveren in de toetsing.

A: Nou, een groot voorbeeld. Ik zal ook eens kijken naar die staalkaarten.

C: Ja, van de VNG.

B: Ja, het is mooi he, drie juristen onder elkaar zien al veel invalshoeken, maar wat zo'n burger er dan mee opschiet, die moet immers uiteindelijk een besluit krijgen. Dan is de vraag wie dien je nou eigenlijk met zo'n wet, maar dat gaat volgens mij het bestek van jouw onderzoek te buiten.

A: Ja, ik besef me dat ook wel, want ze proberen met de Omgevingswet het natuurlijk makkelijker te maken met de ja, mits benadering, maar als je al die regels ziet en inderdaad de discussie van zojuist hoe je het moet invullen, dan vraag je je af of het voor een burger echt makkelijker wordt.

B: Ja, voor juristen is er in ieder geval genoeg werk.

C: Ja, je hebt een hele goede studie gekozen haha.

A: Ja, haha. Ja, er zal wel werk in blijven op deze manier. Nou, dan komen we aan bij de laatste vraag van het omgevingsplan en van het interview. Die vraag gaat over de uitvoerbaarheidstoets, want die wordt anders onder de Omgevingswet. Dan bedoel ik de uitvoerbaarheidstoets van bestemmingsplannen van tevoren en omgevingsplannen, want bij het toekennen van functies aan locaties hoeft de gemeente niet echt uit te leggen dat die functie er ook echt komt, want dat is natuurlijk een optie. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat als een initiatief gerealiseerd wordt dat niet in het omgevingsplan past en mijn vraag is dan hoe de gemeente dat gaat voorkomen.

C: Nou, dat zal wel los lopen. Wat je nu hebt is dat een bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn, dat moet je aantonen, maar ook dan weet je niet altijd of de bestemming wordt gerealiseerd, want dat kan van veel factoren afhankelijk zijn, alleen vanuit de Wro gezien is het dan goed, want je hebt aangetoond dat die bestemming kan. In de Omgevingswet wordt het kennelijk niet-uitvoerbaar, dus een wat lichtere toets, maar toch zal de gemeente altijd toch enig onderzoek doen of iets haalbaar is of niet. Anders heeft het geen nut. Je gaat nooit aan iets beginnen waarvan je weet van nou dit wordt hem toch niet, maar we doen het toch. Dat gaat niet gebeuren. Wat je wel kan doen is om in het omgevingsplan te zeggen, als u hier wil bouwen, dan mag er niet meer dan zoveel geluid op de gevel, dus dat moet u dan aantonen bij de aanvraag. Stel je voor dat het niet kan, dan moeten er andere oplossingen gezocht worden. Dus je stelt het deel van is het uitvoerbaar naar achter, maar wel na enig onderzoek, want anders heeft het geen zin.

A: Ja.

C: Ja, alleen een deel van de onderzoeken zal dus gaan naar de vergunningsfase, vrees ik Ben.

B: Ja, dat vrees ik ook, dus dat betekent anders gaan werken. Het wordt echt super heftig hoor, heftig voor heel Nederland.

A: Nou, het klinkt nogal dramatisch. Wat een dramatisch onderwerp heb ik eigenlijk gekozen haha.

B: Ja het is ook dramatisch.

A: Ja, nou we zijn eigenlijk aan het einde gekomen van dit interview. Ik wil jullie hartelijk bedanken, nogmaals. Ik vond het een leuk gesprek.

C: Mag ik jou nog iets vragen?

A: Ja tuurlijk.

C: Wat zijn jouw ambities verder nog?

A: Uhm, nou ik wil hierna nog verder studeren. Ik vind eigenlijk privaatrecht meer mijn ding, maar op zich vind ik het omgevingsrecht ook steeds leuker worden, maar wel taaie stof.

C: Ja, precies. Nou als je nog ambities hebt in deze richting, laat het mij dan maar weten.

A: Ah, nou dank u wel. Dat zal ik zeker onthouden.

C: Ja, wie weet.

A: Nou.

C: Veel succes nog met je scriptie.

B: Misschien wel leuk, als je dat wil he, dat wij er ook een kijkje in mogen nemen. Ik ben wel benieuwd eigenlijk. Maar dat is alleen als je het zelf wil he, als je er tevreden over bent.

A: Tuurlijk, juist leuk dat jullie zo enthousiast zijn. Als het af is dan mail ik het aan jullie. Afgesproken.

C: Dat vind ik ook leuk.

A: Nou jullie ook nog succes met de grote wijzigingen en een fijne dag nog.

C: Jij ook nog succes.

B: Ja nog succes.

A: Oké, dag.

C,B: Dag.

Bijlage 5 – Transcript interview gemeente Zuidplas

Onderwerp: participatie en rechtsbescherming

Tijdsduur: 50 min

Datum: 26 mei 2021

A: Student

B: Geïnterviewde

A: Goedemiddag met Amber. Wat fijn dat ik u even mag bellen, ik heb dit nog nooit echt meegemaakt, dat de microfoon in Teams niet aan gaat.

B: Ja, tuurlijk, heel raar. Ik vind het vooral vervelend voor jou, omdat je het natuurlijk moet opnemen en dat wordt op deze manier misschien lastig.

A: Ah, ja, ik heb gelukkig nog een extra toestel waarmee ik het gesprek toch op moet nemen.

B: Ah gelukkig, nou we hebben elkaar toch nog even gezien via Teams, dus we gaan het maar gewoon doen lijkt mij.

A: Zeker, ik zal mij eerst even kort voorstellen, mijn naam is Amber Hoogmoed. Ik zit momenteel in het afstudeertraject van de opleiding HBO-Rechten aan Hogeschool Leiden. In het kader van dit afstudeertraject moet ik dus interviews houden met juristen van gemeenten. Het afstudeeronderzoek gaat over participatie en rechtsbescherming onder de komende Omgevingswet en dan ga ik met name in op wijzigingen voor de omgevingsvergunning en het omgevingsplan. Die wijzigingen zorgen in sommige gevallen voor rechtsonzekerheid, waardoor rechtsbescherming noodzakelijk zal zijn, hierbij kun je denken aan de open normen die er meer komen. Nou dit interview gaat ongeveer dertig tot vijfenveertig minuten van uw tijd vergen. Zijn er vooraf nog vragen verder?

B: Nee, eigenlijk niet, zal ik mij ook nog even kort voorstellen?

A: Ja graag, dat was eigenlijk ook mijn eerste interviewvraag.

B: Ik werk nu ruim een jaar bij de gemeente Zuidplas en ik ben belast met het opstellen van het omgevingsplan en alles wat daarvoor zit. Voor de omgevingsvisie hebben we een speciaal projectteam, waar ik dan ook in meedraai. Maar zeg maar alle werkzaamheden voor de inwerkingtreding straks, die liggen bij mij, dus dat gaat om het stukje participatie. We hebben al onze gemeentelijke verordeningen doorgeworsteld, om te kijken welke we wel alvast samen kunnen voegen in onze verordening fysieke leefomgeving. We zijn al wel een heel eind met het stukje participatie, maar dat ligt nog bij de raad. We gaan straks naar de raad voor de delegatiebevoegdheden, wanneer zij bindend adviesrecht willen en wanneer zij participatie verplicht willen stellen. Dus alles omtrent de Omgevingswet ligt bij mij.

A: Precies, dat lijkt me een flinke taak.

B: Ja, dat is absoluut een flinke taak, maar ik doe het natuurlijk niet alleen. Zo heb ik een collega die de praktische zaken doet, en dan vormen we samen een kernteam, waarbij we dan later plannen bij onze collega's neerleggen. We hebben bijvoorbeeld de bruidsschat doorgewerkt. En dan geven we onze collega's aan wat we wel en niet over willen nemen, om vervolgens met elkaar in discussie te gaan. Daarna leggen we het dan voor aan de raad.

A: Ah oké, dat is fijn dat u het met collega's doet.

B: Ja, ik heb ook een coördinator die zegt wat wanneer moet.

A: Ja helder. Dank voor het voorstellen. Voor ik het vergeet, ik wil u nog wel even bedanken dat u deel wil nemen.

B: Ik ben zelf ook ooit afgestudeerd en dan is het ook fijn dat er bedrijven zijn die zeggen ik maak wel even kort tijd om je te woord te staan. Daar heb jij gewoon veel aan en uiteindelijk wij misschien ook wel, als er iets interessants uit je onderzoek blijkt.

A: Precies, heel fijn. Goed, dan gaan we nu naar de vragen over participatie. De eerste vraag is eigenlijk, ja u noemde het net al een beetje dat het nog bij de raad lag, maar hebben jullie als regels opgesteld voor participatie?

B: Ja, als gemeente zijn we natuurlijk verplicht om een participatiekader op te stellen en uiteindelijk een participatieverordening. De kadernota is nu af. We hadden eigenlijk gehoopt dat die vorige week vastgesteld zou worden, maar er is nog een discussie over geld. We hebben dan bepaald dat het stukje verplichte participatie onder de Omgevingswet in onze verplichte participatienota moest komen. In het kader van wat we als gemeente willen met participatie, gaat het natuurlijk over alles, ook over sociaal domein. Dat is echt anders dan participatie onder de Omgevingswet. De vaststelling is nu uitgesteld naar 1 juni. Als het dan nog niet lukt, dan hebben we gezegd dat we het verplichte deel eruit halen en dan gaan we zelf verder, want dit moeten we vaststellen.

A: Oké, dus er zijn regels in de maak in de vorm van een participatienota, maar die moeten nog goedgekeurd worden door de raad, als ik het goed begrijp. Waar gaat u op letten uit hoofde van de nota?

B: Wij hebben in ieder geval in ons kader aangegeven waarom het stukje participatie noodzakelijk is. We hebben daarin wel aanbevelingen gedaan, waarbij we bij kleine initiatieven bijvoorbeeld aan de hand van een participatieladder laten zien wat de gewenste vorm van participatie zou zijn. Bij een kleine vergunningaanvraag moet je bijvoorbeeld je burens informeren. Het is wel een indieningsvereiste, we kunnen het niet verplicht stellen, maar we hopen door richtlijnen mee te geven, dat mensen toch zeggen van ik ben even bij mijn burens langs gegaan. Daarna hebben we het stapje

raadplegen en adviseren en dat ik dan aan de hand van een klein, middelgroot en groot initiatief. Bij raadplegen moet bijvoorbeeld echt opgehaald worden wat er in de omgeving leeft, maar de initiatiefnemer moet zelf bepalen of hij de zaken meeweegt. Bij adviseren mogen belanghebbenden vooraf echt meedenken en die opbrengst moet de initiatiefnemer dan echt meewegen in de uitwerking van het plan. Als laatste stap hebben we coproduceren, waarbij wij echt mee gaan kijken hoe het het best ontwikkelt kan worden.

A: Precies, dus als ik het goed begrijp zijn er echt verschillende vormen gekoppeld aan initiatieven.

B: Ja, klopt aan de hand van de participatieladder hebben we vier soorten initiatieven gedefinieerd, en wat dan precies waar onder moet komen dat moeten we nog bezien. En bij grote initiatieven die niet alleen het ruimtelijk maar ook het maatschappelijk speelveld raken, daar moet je gewoon meer mee doen en zelf brieven sturen.

A: Ja, nou ik merk dat jullie er al goed over gedacht hebben. De volgende vraag gaat over het omgevingsplan. Daarbij geldt natuurlijk zowel een kennisgevings- als een motiveringsplicht voor het bevoegd gezag. En de bijbehorende vraag is dan hoe uw gemeente er voor gaat zorgen dat aan de plichten wordt voldaan, dus komen er echt criteria of regels?

B: Die kennisgeving is redelijk standaard. Je doet gewoon een kennisgeving van wij gaan starten met het opstellen van een omgevingsplan. Bij de motiveringsplicht moeten we in ieder geval motiveren wat we gaan hebben aan participatie, ook wat we eventueel willen wijzigingen. Daar hebben we nog niet echt regels voor, we hebben er wel ideeën over, dat zit dan ook in die kadernota participatie, waarin we aangeven hoe we als gemeente om willen gaan met participatie en dan kun je denken aan een inloopavond, of digitaal of een enquête onder de buurt of gebruik van social media of de participatie-app, dat zijn allemaal onderdelen waar we nu mee aan het oefenen zijn. Voor de omgevingsvisie is ook participatie opgesteld. Er zijn digitale inloopavonden geweest, een kaartenactie die alle inwoners hebben gekregen, waarin zij konden aangeven wat ze voor de toekomst zagen voor hun dorp, maar goed dat kan je ook op kleinere schaal toepassen voor het omgevingsplan.

A: Oké, maar het is dus niet zo dat er voor de motiveringsplicht dus echt criteria zijn voor het bevoegd gezag waar ze aan moeten voldoen?

B: Nee, dat is allemaal niet vormvrij, dus we hebben er zelf wel ideeën over, maar nog niet vastgelegd. We starten later dit jaar met een pilot voor het omgevingsplan voor Moerkapelle-dorp. En dan moeten we van tevoren goed nadenken van wat vragen we die inwoners dan. Gaan we het dan hebben over het dorp in het algemeen of wat zou je willen voor je eigen perceel. Daar zit ik niet echt op te wachten, want ik moet regels stellen voor grote gebieden, dus ik wil nu niet gaan nadenken over individuele gevallen waarbij mensen bijvoorbeeld een aanbouw willen. Dus later dit jaar willen we daarmee gaan experimenteren en kijken van ja welke vorm werkt voor ons. Daarvoor willen we alleen wel een stukje

verder zijn en willen we eerst een concept omgevingsplan hebben, waarin we uitleggen wat er bijvoorbeeld verandert voor bestemmingsplannen, want juridisch verandert er misschien niet veel, want je mag er nog steeds wonen en dingen doen, alleen de termen veranderen. Het is niet meer bestemming, maar het wordt straks functie. En waar we eerst omschreven, je mag dit en dit, moeten we straks met activiteiten gaan werken.

A: Er verandert zeker een hoop.

B: Ja en in participatie willen we dat uitdragen. Dus wat verandert er en hoe heb je daar als burger invloed op of heb je daar invloed op. Dat is ook maar de vraag. Ik zal voor een bestaande woonwijk bijvoorbeeld niet opeens allemaal andere functies gaan toevoegen, zoals bedrijfsgebouwen, want dat heeft een te grote impact.

A: Voor de omgevingsvergunning is participatie niet verplicht bij de initiatiefnemer bij de aanvraag.

B: Daar hebben we echt nog totaal niet over nagedacht. We zijn natuurlijk wel aan het kijken wat nou gevallen zouden zijn om het toch te verplichten, maar de vraag is ook of je het moet willen in sommige gevallen. Dus we moeten wel kijken van waar ligt dat kantelpunt. Midden in het dorp kan één woning al te veel zijn, terwijl als je aan de rand van het dorp zit, dan maakt het misschien uit.

A: Ja, precies, maar ik had eigenlijk als vraag of er dan gecontroleerd wordt, want per initiatiefnemer kan het verschillen hoeveel ze doen.

B: Ja, het is een indieningsvereiste, dus ze moeten in ieder geval aangeven of en wat ze gedaan hebben. Daarna moet B&W een beslissing nemen over de vergunning en op het moment dat zij signalen krijgen dat er iets gebeurt wat een grote impact heeft en er is niets gedaan aan participatie, dan mogen we het wel terugleggen bij de initiatiefnemer, zolang wij vinden het onvoldoende. Dus dat zal in de praktijk wel eens gaan gebeuren, maar daar ligt ook een taak van ons. Dat wij duidelijk hebben aangegeven wat mensen zouden moeten doen aan participatie, als zij de vragenboom invullen voor participatie. Een soort notificatie van let op, voor dit initiatief adviseren wij: informeer uw bureaus. Wilt u lezen hoe u dit het best kunt doen, download het volgende bestand. Het is afhankelijk ook van de situatie of wel of niet voldoende is gedaan aan participatie.

A: Dat is wel wijs, dan worden ze gestuurd.

B: Ja, we kunnen het niet verplichten, maar we kunnen ze wel stimuleren. De grotere plannen komen altijd bij de intekentafel of omgevingstafel binnen, zeker als het niet past. En dan hebben we natuurlijk meer sturing, want dan kunnen we meteen aangeven van we vinden dat je bij dit plan toch zeker de buurt moet raadplegen. Het ligt zo gevoelig, zorg dat de buurt echt mee kan praten en maak dan je definitieve plan.

A: Helder, dan heb je er inderdaad meer grip op, maar zijn er al ideeën over hoe om te gaan met soortgelijke gevallen waarin participatie door de ene initiatiefnemer uitgebreider heeft plaatsgevonden dan door de ander?

B: Nee, dat is nog een punt waar we over moeten vergaderen.

A: Oké, helder. Dan had ik nog de vraag waar bestuursorganen op gaan letten bij de toetsing van participatie bij de aanvraagprocedure.

B: Ik denk sowieso dat er wordt gekeken naar de vorm die wij aanraden in ons participatiekader aan de hand van die vier gevallen waar ik het net al over had. Daarnaast zal worden gekeken of er voldoende blijkt wie voor en tegen zijn en hoe het zit met het draagvlak.

A: Oké, dus puur weer het participatiekader voor de gekozen vorm en draagvlak.

B: Ja, want als wij vinden dat het niet voldoende is kunnen we of zelf nog stappen ondernemen of de bal terugleggen bij de initiatiefnemer en hem aansporen tot extra participatie.

A: Precies, duidelijk. Nou, dan de laatste vraag over participatie. Waar gaan bestuursorganen op letten bij bezwaar- of zienswijzenprocedures die gaan over participatie?

B: Oeh, ik denk hetzelfde als bij de aanvraagprocedure. Dat zal de tijd nog uit moeten wijzen denk ik.

A: Duidelijk. Dan komen we bij de vragen van de omgevingsvergunning. De eerste vraag gaat over de inwerkingtreding. Het bevoegd gezag krijgt namelijk meer afwegingsruimte, doordat ze zelf mag bepalen of de vergunning uitgesteld of versneld in werking moet treden. Hoe wordt dan gewaarborgd dat dit eenduidig wordt beoordeeld door het bevoegd gezag? Komen er bijvoorbeeld criteria?

B: Dat is een hele goede. Dat ligt meer bij onze omgevingsdienst. Dat proces zit ik minder in moet ik eerlijk toegeven. Ik weet dat ze nu een heel systeem aan het inrichten zijn om nog beter te communiceren met de omgevingsdiensten, maar over het stukje versneld of uitgesteld in werking treden, heb ik werkelijk geen idee, maar ik verwacht dat we dit soort zaken gaan regelen in dat systeem en dat daar criteria komen, maar dat zeg ik heel voorzichtig, omdat ik niet betrokken ben bij dat proces, waarbij we zeggen van het kan versneld of we moeten het uitstellen. Ik zou het raar vinden als we daar niet over nadenken.

A: Logisch, nee duidelijk, het is dus nog even afwachten. Voor de onomkeerbare activiteit geldt momenteel een termijn van zes weken voor hij in werking treedt. Deze termijn wordt verkort van naar vier weken. Wat betekent dit voor de rechtsbescherming?

B: Een verkorting van de termijn is een aantasting van de rechtsbescherming.

A: Precies, dus een soort inperking. Onder de Omgevingswet wordt ook het criterium onlosmakelijke samenhang verlaten, welke gevolgen heeft dit volgens u voor participatie, maar ook

rechtsbescherming als voor een activiteit meerdere vergunningen nodig zijn, maar deze dus niet tegelijkertijd worden aangevraagd?

B: Ik zit het minst in het stukje vergunningverlening. Dat vind ik een lastige, want als je voor een activiteit meerdere vergunningen moet aanvragen, dan sla je misschien terug op het vorige stukje dat de één pas in werking mag treden als de ander verleend is. Dus daar moet je afspraken maken, dat als iemand bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten gaat uitvoeren, dit echt pas mag, als hij passende maatregelen heeft getroffen voor oorzaak en gevolg, want je wil niet dat iemand zijn maatregelen nog niet op orde heeft, dus ik vind het niet handig dat het losgeknipt is, dus dat zul je dan zo moeten regelen, dat je zegt van deze vergunning mag pas in werking treden als de andere vergunning verleend is. Of dat eerst de vergunning voor bouwen verleend en dan als eis zegt dat je het pas in gebruik mag nemen dat je de vergunning voor milieubelastende activiteiten hebt geregeld. De verantwoording ligt dan bij de aanvrager.

A: Precies, helder. Onder de Omgevingswet verdwijnt ook de verlening van rechtswege van de vergunning, maar wat betekent dat voor de rechtsbescherming van de burger?

B: Sorry, kan je hem nog een keer herhalen?

A: Uiteraard. Onder de Omgevingswet verdwijnt de *lex silencio positivo*, dat is zeg maar de verlening van de omgevingsvergunning van rechtswege als de termijn voor beoordeling is verstreken, maar wat betekent dat voor de rechtsbescherming van de burger?

B: Nou, dat kan best ingrijpend zijn, want nu is het zo, dat als wij ons werk niet doen, dan wordt hij van rechtswege verleend. En nu is het van ja er kunnen omstandigheden zijn waarom hij niet op tijd verleend wordt, dus de burger heeft niet zoveel handvatten meer om te zeggen, jullie zijn te laat dus ik ga gewoon bouwen. Dus ik kan me voorstellen dat dat voor de burger minder is. Ik vraag me af of iedere burger zich dat realiseert, maar de burger heeft straks minder te zeggen over de termijn waarbinnen het gebeurt, maar ik denk wel dat daar jurisprudentie op gaat komen. We hebben natuurlijk wel strakkere termijnen gekregen, namelijk acht weken of eventueel met verlenging, maar wij moeten wel aan die termijnen voldoen. Dus op het moment dat wij niet voldoen aan die termijnen, dan kan de burgers ons daar wel weer op aanspreken. Ik denk dus dat er een zekere rechtszekerheid blijft, maar het is niet zo dat als de gemeente zijn werk niet doet, dan krijg ik toch wel mijn vergunning.

A: Nee, klopt, dan zullen ze er zelf actief achteraan moeten.

B: Ja.

A: Helder. Dus u denkt dat er wel rechtszekerheid blijft, maar dat er wel minder handvatten zijn als een gemeente de termijn overschrijdt, wat je dus kan zien als inperking van de rechtsbescherming. Dan

de volgende vraag met betrekking tot de omgevingsvergunningen. Een omgevingsvergunning moet onder de Omgevingswet, u noemde het net eigenlijk al, zoveel mogelijk worden voorbereid met de reguliere procedure. Wat betekent dat voor participatie en rechtsbescherming?

B: Ik heb echt geen idee. Het is een pittige vraag. Vooral het stukje rechtsbescherming, omdat er gewoon geen jurisprudentie op is, is het heel lastig om te kijken waar dan die rechtsbescherming voor de burger ligt. Dus ik durf het niet zo goed te zeggen.

A: Oké, maakt niet uit. Dan gaan we naar de laatste vraag van de vragen over de omgevingsvergunning. Wat denkt u dat het doen van een meervoudige aanvraag betekent voor participatie en rechtsbescherming?

B: Ik denk voor participatie misschien dat het meer wordt, want er zijn meerdere aanvragen. Met betrekking tot rechtsbescherming heb ik geen idee.

A: Oké, helder, dan gaan we door met de vragen over het omgevingsplan. Het omgevingsplan krijgt een ruimere reikwijdte dan het bestemmingsplan momenteel heeft. Hoe wordt gezorgd of eigenlijk afgebakend dat die invulling van de fysieke leefomgeving, waarin veel regels kunnen worden opgenomen, over onder andere ruimte, milieu en bodem niet botsen met elkaar?

B: Ja, dat is de hele grote puzzel waar we voor staan. Op zich moeten we bij de bestemmingsplannen ook het stukje milieu regelen, maar nu komt het straks allemaal samen en het gaat ergens een keer botsen en dan gaan we vast ergens belangen vergeten. Het is heel belangrijk dat we straks goed op het netvlies hebben welke belangen er allemaal zijn en hoe kunnen we die zo goed mogelijk invoegen. Er zitten ook nu al bedrijven op locaties in onze gemeente die daar eigenlijk helemaal niet zouden mogen zitten. Met handhaving zouden we die weg kunnen krijgen, maar dan krijgen we misschien weer planschade. Alleen moet ik verplicht een nieuw plan regelen en dan moet ik dus gaan nadenken of ik de bestemming zo laat als het is en creëer ik daarmee nogmaals een situatie waarin het bedrijf niet mag blijven of ga ik het met maatwerk mogelijk maken? Maar dat betekent dat de omliggende woningen die dus te dicht op het bedrijf staan of andersom, dat een zekere mate van overlast gaat zijn. Alleen dan moet ik het nu formeel gaan regelen en daar gaat gewoon het een en ander botsen, want die mensen die daarom heen wonen hebben nu al klachten over geluid, dan kan ik wel zeggen dat ze moeten accepteren dat het bedrijf daar zit, maar dat bedrijf had daar in eerste instantie helemaal niet mogen zitten. Dus die situaties zullen gaan botsen en daar zullen we als gemeente een afweging bij moeten maken van ja, gaan we dan toch maar handhaven en we gaan die mensen planschade betalen, omdat het bedrijf er mag blijven zitten.

A: Dat is lastig.

B: Dat is heel lastig. Ik kan zo binnen de gemeente een paar plekken aanwijzen waarvan ik weet dat we problemen gaan krijgen met de toedeling, omdat bijvoorbeeld milieu botst met woonfunctie. Op

het moment dat we een omgevingsplan opstellen ben ik niet bang dat we bijvoorbeeld energie en de bodem moeten regelen, maar wel dat het gaat botsen met hetgeen er nu al zit en dat kan ik niet voorkomen.

A: Ja, dus het zal hoe dan ook gaan botsen.

B: En op zich is het voorbeeld over het bedrijf in de woonwijk dat teveel lawaai maakt geen Omgevingswetprobleem, want dat probleem is er nu ook al bij de opstelling van bestemmingsplannen. Alleen straks moet ik met nog veel meer dingen rekening houden. Nu vooral bedrijven en milieu, krijg ik straks alle andere wet- en regelgeving waarmee rekening gehouden moet worden. En dan moet het plan uiteindelijk ook nog werkbaar zijn, want ik kan een fantastisch plan bedenken, maar als het vervolgens niet werkbaar is, waarom neem ik die regels dan op?

A: Nee logisch, het wordt dus heel complex en eigenlijk is het nu ook al een beetje zo en kan je moeilijk voorkomen dat het niet botst en zal gaan botsen.

B: Nee en heel vaak zijn het ook historisch gegroeide situaties, waarbij de woning er al stond en het bedrijf ook. En dat bedrijf is dan gegroeid van opslag naar reparatie bijvoorbeeld. In die gevallen zullen we moeten kijken hoe we het met maatwerk mogelijk gaan maken en daar zal soms wellicht planschade aan te pas komen.

A: Helder. Dan de volgende vraag. Hoe gaat uw gemeente initiatieven faciliteren? Daarmee duid ik op de vraag of uw gemeente het initiatief echt kritisch en inhoudelijk gaat toetsen of wordt er meer gekeken naar de moeite die een initiatiefnemer heeft gedaan?

B: Deze gemeente kennende worden ze altijd inhoudelijk beoordeeld. Een initiatiefnemer kan onwijs veel moeite doen en een prachtig plan hebben, maar als het niet past binnen zijn omgeving, zal er toch gezegd worden dat het niet past.

A: Ja, precies anders zou je alles wel kunnen faciliteren.

B: Juist. Als het er vanaf zou hangen hoeveel moeite een initiatiefnemer doet, bijvoorbeeld twintig informatieavonden organiseren en dan komt mijn plan er wel door, ook dan hebben we wel als taak om te kijken of een initiatief past binnen zijn omgeving. Ik kan een fantastisch plan hebben voor een boerderij met twintigduizend kippen, naast een woonwijk, maar als gemeente wil je het alsnog niet naast die woonwijk. Dus er zal altijd gekeken worden of een initiatief past bij zijn omgeving.

A: Duidelijk. Het omgevingsplan zal flexibeler zijn dan bestemmingsplannen. Een voorbeeld van flexibiliteit is dat er meer open normen geformuleerd mogen worden in omgevingsplannen en die moeten worden ingekaderd met beleidsregels, maar waar wordt op gelet bij die inkadering?

B: Ja, we mogen open normen gebruiken, maar dat hoeft niet. Dat is bijvoorbeeld een vraag die we tijdens participatie bij zo'n omgevingsplan willen gaan stellen. Nu ligt heel duidelijk vast je goot

hoogte is 60, je rook hoogte is 9. We zouden dat kunnen veranderen naar een open norm. De hoogte van je gebouw moet passen binnen zijn omgeving. Maar de vraag is of ik dat als gemeente wil, want de gemeenteraad denkt leg alles maar vast. Laat het maar lekker zoals het is. Dus die hele discussie over open en gesloten normen, dat ligt nog wel gevoelig. De gemeente kennende en de politiek kennende zal niet gekozen worden voor open normen. Misschien op bepaalde onderdelen wel, dat je zegt van binnen een bedrijfsterrein mogen 4 groothandels zijn en op het moment dat het aantal bereikt is mogen er geen nieuwe bij. Als er eentje weg gaat mag er wel een nieuwe bij. Dat is ook een vorm van een open norm, die kan ik me beter voorstellen om algemene zaken te regelen dan ruimtelijk visuele zaken te regelen over de hoogte van woningen. Daar zie ik minder snel open normen ontstaan dan dat we zeggen, dit bedrijventerrein heeft de capaciteit voor 3 grote geluidsmakers. Als die er zijn is mijn geluidsruijtte vol, dus kan er niet nog een grote geluidsmaker bij. Ik kan me wel voorstellen dat we daar open normen voor gaan gebruiken. En dan moet je dus ook een lijst gaan opstellenen zodat het ook gemonitord gaat worden wat er nu al zit.

A: Ja precies, het is nu dus afhankelijk van of er überhaupt normen worden opgenomen en hoe je die inkadert is ook een beetje maatwerk.

B: Ja, dat is absoluut maatwerk kijk als je zegt een gebouw moet passen binnen zijn ruimtelijke omgeving, dan kan je nog steeds die discussie voeren, zoals mijn bureen hebben een goothoogte van 6 of op 6,10 of 6,20. Daar zal niemand moeite mee hebben. Als je een meter hoger gaat voor een hoekwoning is dat misschien wel heel mooi. Ga je naar 8 meter, dan krijg je wel heel veel discussie en op het moment dat je zegt, dit gebied heeft ruimte voor een x aantal bedrijven van deze soort, dan is het gewoon meer monitoring en makkelijker.

A: Ja logisch, dan ligt het meer vast, helder. Dan komen we bij de laatste vraag van het interview, die gaat over de uitvoerbaarheidstoets. Onder de Omgevingswet zal de uitvoerbaarheidstoets anders worden. Nu moet de gemeenteraad aantonen dat een ontwikkeling uitvoerbaar is bij de toekenning van een bestemming, maar in de toekomst hoeft dat niet. Mijn vraag is hoe gaat uw gemeente gaat voorkomen dat plannen worden gerealiseerd die misschien niet helemaal in het omgevingsplan passen.

B: Als het niet past is het niet uitvoerbaar. We hebben een aantal gebieden die willen we wat meer gaan transformeren. Wat momenteel nog een kassengebied is, is straks niet meer geschikt voor kassen, want dat willen we concentreren in een aantal punten. Dus kunnen we dat nu al in de functietransformatie meegeven waar activiteiten zoals wonen, horeca en bedrijven mogelijk zijn. Je kan er een mooi menggebied van maken. En dan is het wel wie het eerst komt, wie het eerst maalt en daar zijn wij zelf in de lead. Op het moment dat die woonwijk er zit en wij zeggen dat er best horeca mag komen, dan zal die horeca ondernemer moeten aantonen dat het uitgevoerd kan worden. En dan zal hij zelf dus die aantoonbaarheid moeten doen en daar horen onderzoeken bij. Als uit die onderzoeken op dat moment niet blijkt dat het niet kan, dan is het niet uitvoerbaar.

A: Ja, helder, het moet er echt in passen.

B: Het moet er echt in passen ja. En op zich is het natuurlijk best fijn dat die uitvoerbaarheidstoets gaat naar een moment waarop je het gaat realiseren, want pas op dat moment weet je wat de omstandigheden zijn.

A: Precies, u ziet het als positief, omdat je bij het realiseren weet wat de omstandigheden zijn.

B: Precies.

A: Oké. Dan zijn we aan het einde gekomen van het interview.

B: Oké, heb je voldoende informatie op kunnen halen, ondanks dat ik niet overal een antwoord op heb kunnen geven?

A: Zeker en u heeft op veel vragen uitgebreid geantwoord met duidelijke voorbeelden, dus dank daarvoor.

B: Dat is mooi.

A: Ik wil u nogmaals bedanken. Fijn dat u ook even kon bellen.

B: Ja, zo flexibel. Mocht je verder nog vragen hebben dan mag je me altijd nog even bellen of een mailtje sturen.

A: Dat is heel fijn.

B: En laat me weten hoe het verder gaat met je onderzoek. Als je het resultaat hebt, dan ben ik daar erg nieuwsgierig naar.

A: Ja, zeker, ik kan het u anders ook mailen als het helemaal af is en u dat leuk vindt.

B: Ja, dat lijkt me heel fijn.

A: Helemaal goed. Ik noteer dat u het ontvangt en leuk om te horen dat u het wel wil lezen als het af is.

B: Oké, graag gedaan.

A: Oké, dank u wel, dag.

B: Dag.

Bijlage 6 – Transcript interview met gemeente Leiden

Onderwerp: Participatie en rechtsbescherming bij de omgevingsvergunning.

Tijdsduur: 45:49 min.

Datum: 2 juni 2021

A: student

B: geïnterviewde

A: Goedemiddag meneer. Ben ik goed verstaanbaar?

B: Hi, goedemiddag. Zeker.

A: Gelukkig. Nou fijn dat u er bent en dat u zo snel tijd heeft.

B: Ja, dat is helemaal goed.

A: Gelukkig, nou ik heb een aantal vragen over participatie in zijn algemeen bij de omgevingsvergunning en daarna wat vragen over participatie en rechtsbescherming in concrete situaties die wijzigingen voor de omgevingsvergunning. Dit is anders dan ik in mijn mail had aangegeven, maar wij kwamen er vorige week achter dat het onderzoek te groot zou worden, dus ik heb daarom op het laatste moment besloten om mijn onderzoek dan alleen toe te spitsen op de omgevingsvergunning.

B: Ah, oké nou goed, ik stel voor dat we snel beginnen.

A: Dat is goed. Vind u het goed als ik het interview opneem? Ik moet het daarna nog uitwerken namelijk.

B: Ja hoor, dat is geen probleem.

A: Nou super. Dan gaan we beginnen. Allereerst heb ik wat vragen over u. Wat is uw functie bij de gemeente?

B: Nou allereerst ben ik extern. Ik werk niet voor de gemeente, maar voor een adviesbureau. Ik doe verschillende opdrachten in het land, waaronder voor de gemeente Leiden en ik zit inmiddels al vijf jaar bij de gemeente Leiden. En ik ben vier jaar lang planoloog, beleidsontwikkelaar geweest, dus zowel het maken van bestemmingsplannen als het adviseren bij omgevingsvergunningen en het meedenken bij beleid. Sinds een jaar, mei vorig jaar, ben ik projectleider voor het omgevingsplan binnen Leiden. Dus ik doe zowel het omgevingsplan van rechtswege als het nieuwe omgevingsplan. Dat doe ik nu, zo'n drie dagen per week.

A: Goed om te weten, mooie functie. Dan gaan we nu naar de vragen over participatie en de eerste vraag is of uw gemeente al regels heeft opgesteld voor participatie.

B: Ja en nee.

A: Vertel.

B: Leiden heeft een inspraak- en participatieverordening en er wordt nu hard gewerkt aan het herzien van die verordening. Participatie is een belangrijk onderwerp wat in Leiden in de stad als in de politiek veel wordt besproken. Dus men is nu bezig om de huidige verordening die we kennen aan te passen, te verbeteren en ook voor een deel Omgevingswet-proof te maken. Bijvoorbeeld door aan te geven in welke gevallen participatie verplicht is en daar houdt het gelijk ook weer op, want je kan wel aangeven hoe je het zou willen maar je kan verder niks afdwingen en voorschrijven. Maar goed, daar wordt op dit moment hard over nagedacht, dus daar zijn we druk mee bezig. En de verwachting is of de hoop is dat het richting de kerst, dat er een nieuwe verordening is.

A: Precies. Ja dus ze zijn echt puur nog bezig met de participatieverordening. Is er ook al een participatiebeleid?

B: Naja dat zit daar eigenlijk allemaal in. Dat noemen we inspraak en participatieverordening. Maar daar staat gewoon in hoe Leiden wil omgaan met participatie en aan de andere kant ook de regels, of naja hoe Leiden als gemeente zelf verantwoordelijk is voor de participatie en hoe ze daarmee omgaat.

A: Oké duidelijk. En gaat uw gemeente initiatiefnemers dan ook bijvoorbeeld stimuleren om aan participatie te doen?

B: Ja, maar dat gebeurt nu ook al.

A: Oké en op wat voor manier gebeurt dat nu ook al?

B: Ja, dat is niet één manier. Sowieso komen aanvragen op verschillende plekken binnen bij de gemeente, dus het is niet zo dat ze allemaal bij dezelfde persoon binnen komen. Dat zou het wel makkelijker maken. Idealiter gebeurt dat in een zo vroeg mogelijk stadium, maar ook dat heb je niet altijd in de hand. Er wordt natuurlijk wel op gewezen, is er geparticipeerd, zou je geparticipeerd moeten hebben, is er draagvlak, heb je geprobeerd om draagvlak te vinden. Dus daar is altijd wel aandacht voor, maar het is de vraag hoe dat dan exact plaatsvindt. Door enquêtes of bewonersavond bijvoorbeeld. Daar zijn tal van mogelijkheden natuurlijk.

A: Ja, dat is afhankelijk van het initiatief. Soort maatwerk.

B: Uiteindelijk is participatie negen van de tien keer maatwerk. Je bent altijd wel aan het nadenken hoe je het zou kunnen inkleuren.

A: Helder. Dan is de volgende vraag aan zet. Participatie is natuurlijk niet echt verplicht voor de initiatiefnemer bij gewone vergunningaanvragen, maar als de initiatiefnemer het wel doet dan moet hij aangeven hoe heeft plaatsgevonden en wat de resultaten zijn. Zijn er criteria aan de hand waarvan gecontroleerd kan worden of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

B: Naja, je kan criteria bedenken, maar dan zou je ernaar toe moeten dat je bijvoorbeeld gaat controleren of de persoon die participatie moet doen ook geparticipeerd heeft en stel dat iemand dan aangeeft dat hij een bewonersavond heeft georganiseerd, waarbij twintig bewoners aanwezig waren, dan zou je alle twintig bewoners moeten gaan bevragen. Kijk het uitgangspunt is, dat is nu het geval en zal straks niet anders zijn, dat in beginsel de informatie die wordt aangeleverd wordt vertrouwd door ons. Dus als een initiatiefnemer omschrijft ik heb geparticipeerd en daar waren twintig bewoners bij of tien. Dat maakt niet zoveel uit natuurlijk, dit werd er gezegd en ik heb er dit mee gedaan, dan zullen we dat in beginsel voor waar aannemen. En er is recentelijk nog een voorbeeld geweest, waarbij tijdens de behandeling in de gemeenteraad bleek dat die informatie niet klopte.

A: Oké en hoe zijn jullie daar achter gekomen?

B: Doordat de bewoners kwamen inspreken.

A: Ah, vervelend.

B: Kijk en dan kan je dingen herstellen en dit voorbeeld ging op kosten van de aanvrager. En stel je voor je verleend een vergunning en dat gebeurt uiteindelijk op basis van foutief aangeleverde informatie, is dat ook een grond voor de gemeente om de vergunning in te trekken.

A: Ja, heftig.

B: Ja, in die zin is een aanvrager er niet bij gebaat om foutieve informatie te verstrekken. En het uitgangspunt bij vergunningverlening is dat je ervan uitgaat dat wat op papier wordt aangeleverd de waarheid is. Daar zullen we in principe geen criteria voor gaan formuleren om dat te controleren, tenzij we echt redelijke twijfel hebben bij bepaalde personen. Er zijn altijd mensen of organisaties of partijen waarvan we weten dat het soms dubieus is. Daar kan je wat meer onderzoek naar doen, maar in de regel zullen we dat niet doen.

A: Oké, dus er worden geen criteria gemaakt om participatie daadwerkelijk te controleren of het heeft plaatsgevonden als ik zo begrijp.

B: Nee, kijk uiteindelijk is participatie op twee manieren geborgd in de Omgevingswet, als indieningsvereiste, maar dat stelt niet zo heel veel voor. Als je daar invult dat je het niet hebt gedaan dan komt er ook een vinkje daar te staan. En je kan het verplicht stellen en voor de rest kan je niks anders doen dan manieren aangeven hoe mensen het zouden kunnen doen en dat kan je stimuleren, maar je kan niet zeggen van als iemand geparticipeerd heeft door middel van een bewonersavond,

terwijl je eigenlijk zelf liever had gehad dat hij een enquête had gedaan, gaan zeggen dat de participatie niet goed was. Dus daar kunnen we niks mee. En dan is het heel simpel, want dan gelden gewoon de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dat gewoon de gemeente en of dat nou de gemeenteraad is of het college, dat is niet zo relevant, gewoon een besluit moet nemen waarmee ze alle belangen in ogenschouw nemen. En daarbij zijn participatie en draagvlak aan de beurt.

A: Precies die belangenafweging ligt uiteindelijk bij hun.

B: Ja, maar die systematiek verandert verder niet.

A: Nee, helder. Dan was de volgende vraag eigenlijk of uw gemeente ook gaat controleren of participatie voldoende is, maar als ik zo hoor.

B: Nee, in beginsel dus niet. Op het moment dat je merkt dat er geparticipeerd is, maar dat er ondanks de participatie toch nog heel veel weerstand is, kan je natuurlijk altijd of door een gesprek met de aanvrager of op eigen initiatief nog aan participatie doen. Alleen we gaan niet van tevoren een lijst maken van als het zo fout gaat, dan gaan wij dit doen. Ook dat zal weer maatwerk zijn en zal afhangen van hoe het een en ander in de praktijk zal uitpakken.

A: Ja, klinkt logisch doordat het vormvrij is en maatwerk.

B: Daarom. Het zal echt gericht zijn op het stimuleren en faciliteren bij externe partijen, in die gevallen gaan wij de participatie zelf niet vormgeven. Als we zelf aan zet zijn is het anders natuurlijk.

A: Nee logisch.

B: Is ook niet de bedoeling van de wetgever.

A: Klopt. De volgende vraag is hoe uw gemeente omgaat met gevallen waarin de ene initiatiefnemer wel aan participatie heeft gedaan en de ander niet in een soortgelijk geval.

B: Dat hangt ervan af. Ik durf er geen antwoord op te geven. Laat ik zo zeggen, als diegenen het niet gedaan heeft terwijl het wel verplicht was dan is het antwoord simpel, want dan heeft hij niet aan zijn verplichting voldaan en dan werken we daar niet aan mee. Maar stel je voor wij willen allebei een dakkapel bouwen en jij hebt wel met de burens gesproken en ik niet. Ja dan is het feit dat ik niet met de burens gesproken heb, niet direct een weigeringsgrond.

A: Nee klopt.

B: Ook niet als die twee burens van mij zeggen dat ze het helemaal niet eens zijn met die dakkapel. En dat is in algemene zin. Idealiter leidt participatie tot draagvlak van plannen, maar dat is absoluut niet gezegd. En het is absoluut niet zo dat een plan een x percentage draagvlak moet hebben, om op medewerking te kunnen rekenen.

A: Precies.

B: Ja dat wordt een beetje een herhaling van wat we al gezegd hebben, maar ook dat blijft maatwerk. Maar dat is nu niet anders. In principe wordt er nu ook geparticipeerd, even los van dat dat nu niet verplicht is op basis van de Wabo of de Wro en dan kom je ook wel eens vergelijkbare initiatieven tegen waarin de ene ontwikkelaar drie avonden heeft georganiseerd en de andere ontwikkelaar enkel een brief rond heeft gestuurd. Daar kan je het niet op afwijzen. Dat mag niet en de uitkomsten dat is heel specifiek. En even nog los van de vraag kun je je afvragen wat gelijke gevallen zijn.

A: Dat vind ik ook een goede, heel kritisch.

B: Zijn er überhaupt gelijke gevallen, maar daar kan je zelf vast en zeker wel een antwoord op geven.

A: Ja, precies, maar wel een goede kritische noot. De volgende vraag gaat over bestuursorganen. Waar gaan bestuursorganen op letten bij de toetsing van participatie bij de aanvraagprocedure?

B: Er zal gelet worden op of er wel of niet geparticipeerd is en hoe er geparticipeerd is en natuurlijk wat de uitkomsten zijn. Daar zal aandacht voor zijn, alleen welke waarde daaraan gehangen wordt, dat kan je op voorhand niet zeggen en ook niet of een college of gemeenteraad daar anders in zit. In beginsel zal het zo zijn, hoe groter het project, hoe meer impact het project heeft, hoe zwaarder de participatie zal zijn.

A: Logisch.

B: Alleen daarna is het voor nu echt koffiedik kijken.

A: Ja, de tijd moet het uitwijzen.

B: Ja, in theorie kan je een plan hebben dat honderd tegenstanders heeft en drie straten verderop zou je hetzelfde plan kunnen presenteren wat op honderd medestanders kan rekenen. En misschien is het in beide gevallen fifty-fifty. Uiteindelijk zitten het college en de gemeenteraad er beide voor het maatschappelijk belang en als dat gediend is met een project dan zijn participatie en draagvlak één van de toetspunten. Dus als participatie op rood staat wil dat niet zeggen dat het plan niet doorgaat.

A: Nee, precies.

B: Nee en als het op groen staat wil dat ook niet zeggen dat het plan doorgaat.

A: Ja, het zou mooi zijn in sommige gevallen.

B: Idealiter doet iedereen aan participatie en kunnen alle projecten op steun rekenen en hebben we geen juridische procedures aan de achterkant. Maar heel simpel er hoeft maar één iemand in de buurt het niet eens te zijn, dan worden de termijnen er niet mooier op. Of er nou één iemand bezwaar aantekent of tien, in beide gevallen zit je na jaar nog bij de rechtbank.

A: Ja, dat is wel een beetje jammer ja. Nou duidelijk, dan was de laatste vraag van participatie waar bestuursorganen in bezwaarprocedures over participatie op gaan letten?

B: Het is een goede vraag. Ik denk het enige waar bestuursorganen op kunnen letten is heel simpel, heeft het plaatsgevonden en zo ja hoe en is dat conform hetgeen wat bijvoorbeeld is afgesproken. Alleen op het moment dat bijvoorbeeld beroep is ingediend en diegene stelt dat de participatie niet goed was of er was geen draagvlak. Het zal meer spelen bij projecten waarbij de gemeente zelf in de lead is, want dan moet de gemeente op basis van haar eigen participatiebeleid een participatieplan opstellen aan de voorkant en aan de achterkant motiveren hoe dat heeft uitgepakt en daar dan aandacht voor hebben, zovan we hebben aan de voorkant dit afgesproken en aan de achterkant hebben we het zus en zo gedaan en dat is conform het plan en nog even los van of dat tot het gewenste resultaat heeft geleid. En dan gaat het er gewoon om, en dat is in elke procedure, was het college of was de gemeenteraad in staat en had ze alle belangen op tafel om een keuze te maken. En dan hebben bevoegde gezagen altijd veel beleidsvrijheid, dus ik denk op het onderdeel participatie, dat dat, maar dat is mijn mening, dat participatie als onderdeel in beroepsprocedures niet zo'n hele grote plaats in zal nemen.

A: Nee, precies, omdat het niet verplicht is.

B: Nee en dat zie je nu ook altijd, dat het uiteindelijk om procedures gaat over de omvang of over milieu en mobiliteit. En die thema's komen straks nog steeds terug, daar verander je natuurlijk niets aan dus ik denk ook dat dat nog steeds de punten zullen zijn waar het in beroep over zal gaan. Mensen zijn tegen zo'n plan, niet zozeer omdat de participatie niet goed was, maar omdat ze het inhoudelijk niet met het plan eens zijn. In de praktijk zie je dan wel dat mensen er alles bij gaan verzinnen wat ze er maar bij kunnen verzinnen in beroepschriften, maar goed ook dat zal waarschijnlijk niet veranderen.

A: Nee, dat denk ik ook niet. U denkt dus kortom dat participatie niet zo'n grote positie inneemt, omdat het niet verplicht is en participatie niet het hoofddoel is van een besluit. De volgende vraag gaat over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De gemeenteraad kan natuurlijk zulke gevallen aanwijzen waarin ze participatie dan verplicht stellen. Zijn jullie ook voornemens om die vast te stellen?

B: Nou laat ik het zo zeggen. Daar wordt nu over nagedacht. Er zal denk ik zeker een lijst komen waarin participatie voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht wordt gesteld. Vanuit de ambtelijke organisatie moet er dan altijd een voorstel of idee komen van wat is nou handig en daar wordt nu nagedacht en daar hebben we weer wat extra tijd voor nu de wet weer zes maanden is opgeschoven en ofwel zeggen we van ja het is in alle gevallen verplicht, dus we gaan geen onderscheid maken tussen categorieën en hoe zwaar de participatie dan is, is aan initiatiefnemers dan natuurlijk, maar het is in alle gevallen verplicht. Of we gaan het koppelen aan categorieën en dan is het idee om aan te sluiten bij categorieën waarvoor de gemeenteraad ook het adviesrecht van toepassing

wil laten verklaren, omdat dat de wat grotere en ingrijpendere projecten zijn. Maar goed daar moet de gemeenteraad nog over debatteren en een ei over leggen, dus dat is nog niet allemaal vastgesteld, maar er wordt wel over nagedacht.

A: Precies. Worden initiatiefnemers dan ook gestuurd om een bepaalde vorm van participatie toe te passen?

B: Nu nog niet volgens mij, maar dat hangt er vanaf wie je intern spreekt. Iedereen heeft ondertussen wel ervaring met participatie. De één zou zeggen ga in gesprek met je burens en de ander doe een bewonersavond of een enquête. Ik denk dat er in de nieuwe participatieverordening, dus in dat nieuwe participatiebeleid aanbevelingen komen, van je kunt het zo en zo doen, maar we kunnen niks voorschrijven.

A: Helder.

B: We kunnen alleen onze ideeën op papier zetten en er dan bijzetten dat het een gegeven is en hoe je dat doet is aan u, maar je kan hier en hier aan denken als voorbeeld.

A: Precies, ja toch een soort stimuleren.

B: Ja, dat per definitie.

A: Helder, dat waren eigenlijk de vragen die specifiek over participatie gaan. Dan heb ik er nu nog een vijftal over wijzigingen bij de omgevingsvergunning. De eerste vraag gaat over onomkeerbare activiteiten. Onder de Wabo geldt daarbij een termijn van zes weken, alvorens zo'n omgevingsvergunning na de bekendmaking in werking treedt. Onder de Omgevingswet wordt die termijn verkort naar vier weken. Nu is mijn vraag wat zo'n wijziging betekent voor rechtsbescherming?

B: Ja in principe vind ik die wijziging, en ik heb het daar wel eens met collega's over gehad, en wij vinden eigenlijk dat je zes weken aan zou moeten houden als termijn, net als de beroepstermijn van zes weken. Dus dat je die vier weken oprekt naar zes. Wij vragen ons af waarom het vier weken is geworden en het enige wat ik mij kan bedenken is dat de wetgever procedures willen versnellen, dus dan ga je van zes naar vier, dus dan heb je twee weken winst. Maar concreet een antwoord op je vraag, het is een inperking van de rechtsbescherming of een aantasting van de rechtsbescherming. Aan de andere kant, in de praktijk zien wij beroepschriften altijd één of twee dagen voor het verstrijken van de beroepstermijn binnen. Je kan je afvragen of een beroepstermijn van vier weken niet ook voldoende is.

A: Ja, precies als je er van tevoren goed van op de hoogte bent, dan kun je in principe in vier weken wel aan de slag.

B: Daarom en zeker bij uitgebreide gevallen, waarbij mensen ook zienswijzen in kunnen dienen, dan heb je feitelijk de helft van je verweerschrift al op papier staan. Maar even heel simpel als de

beroepstermijn zes weken is en de inwerkingtredingstermijn is vier weken dan kun je dat zien als een aantasting van de rechtsbescherming.

A: Ja, helder. Een aantasting of inperking van de rechtsbescherming dus. De volgende vraag gaat over de onlosmakelijke samenhang. Dat criterium wordt onder de Omgevingswet verlaten. Welke gevolgen heeft dat enerzijds voor participatie en anderzijds voor rechtsbescherming, als voor een activiteit meerdere vergunning nodig zijn, maar deze niet tegelijkertijd worden aangevraagd.

B: In beginsel niks vind ik. Alleen wat heel kritisch wordt is de communicatie daaromtrent. Ook nu hoeven niet alle vergunningen gelijktijdig aangevraagd te worden. Je mag bijvoorbeeld zeggen ik doe eerst het handelen in strijd met het bestemmingsplan en daarna een monumentenactiviteit. En soms heb je gewoon te maken met gebonden beschikken en dan kan je niks anders dan gewoon een vergunning verlenen of in ieder geval een activiteit verlenen. Dus ik zie daar niet dat dat een aantasting is van de rechtsbescherming, want links- of rechtsom heeft iemand alle vergunningen nodig voor het uitvoeren van datgene hij of zij graag wil. Of iemand dat nou in zes keer aanvraagt of één keer, uiteindelijk worden die afwegingen over die zes onderdelen een keer gemaakt en die afweging zal inhoudelijk niet veranderen.

A: Nee, oké, maar is het dan nog zo dat je bijvoorbeeld meerder keren moet participeren?

B: Naja dat hangt ervan af, want die participatieplicht geldt alleen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en als jij iets wil waarvoor je één buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig hebt, een bouwactiviteit en bijvoorbeeld een monumentenactiviteit of een lozingsactiviteit, dan zit je in al die vier gevallen aan de indieningsvereiste vast, alleen bij die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kunnen we echt verplichten om te participeren.

A: Maar je wordt dus niet verplicht, maar wel telkens gestimuleerd neem ik aan?

B: Dat hangt er erg vanaf. Je hebt straks bijvoorbeeld een bouwactiviteit, waarbij ik denk dat we participatie niet zullen stimuleren, want of jij je uitbouw constructief veilig bouwt, dat is totaal niet relevant voor je burens. Of die uitbouw drie of vier meter mag worden is daarentegen wel relevant voor je burens, maar dat is dan een omgevingsplanactiviteit waar je bij moet participeren. Nu worden die twee aspecten op één hoop gegooid en dan zeggen we ook van ga praten met je burens, maar dan hebben het ook over die drie of vier meter en niet over de constructie. Dus het zijn procedurele wijzigingen die vooral voor initiatiefnemers voordelen kunnen opleveren, omdat je dan kan zeggen ik vraag eerst dit aan en als dat niet mag vraag ik de rest ook niet aan en richting omwonenden zal het voor participatie en de rechtspositie niks veranderen. Hoogstens dat je natuurlijk tegen elk afzonderlijk besluit beroep of bezwaar kunt aantekenen. Dus in die zin is het voor omwonenden alleen maar beter want die kunnen het dan alleen maar meer frustreren en meer vertragen. Dus het heeft gewoon te maken met goede communicatie over hoe het systeem feitelijk werkt.

A: Oké, duidelijk. Dan hebben we nog de afschaffing van de vergunning van rechtswege. Wat betekent dat voor de rechtsbescherming van a) een initiatiefnemer en b) een burger?

B: Nou voor een burger helemaal niks, want die kan in alle gevallen gewoon bezwaar maken op het moment dat de vergunning verleend wordt. Voor initiatiefnemers verandert er wel wat, want het kan zijn dat die langer dan acht weken moeten wachten op een besluit en als de termijnen niet gehaald worden dan heb je inderdaad geen vergunning van rechtswege meer, maar dan kan een gemeente wel in gebreke worden gesteld en dan kunnen er daarna dwangsommen verbeurd worden. Nou moet ik zeggen dat dat niet hele schokkende bedragen zijn voor een gemeente, maar als je dat natuurlijk elke keer moet doen dan gaat het uiteindelijk wel in de papieren lopen. Ik denk wat het belangrijkste is en daar is een aanvrager ook bij gebaat, dat uiteindelijk het besluit dat genomen wordt, de vergunning die verleend wordt, dat dat een inhoudelijk goede vergunning is, die ook stand houdt bij een rechtbank of een Raad van State, mocht het zover komen. Dan kan een aanvrager er net zo goed bij gebaat zijn dat een raad of college dan zegt die acht weken gaan we net niet redden, het wordt tien weken. Dat zie je in de huidige praktijk ook vaak gebeuren, want die acht weken kan verlengd worden met zes weken en termijnen kunnen in onderling overleg worden opgeschort. Dat gebeurt nu ook regelmatig, zeker bij de wat grotere projecten.

A: Ja precies, het zou de rechtszekerheid dan eigenlijk toekomen?

B: Ja. Het enige waar een risico zit voor een aanvrager is dat een gemeente zegt dat ze er niet zoveel zin in hebben en het een jaar op de plank laten liggen. Uiteindelijk denk ik dat een gemeente dat niet zou doen, een uitzondering daar gelaten.

A: Nee, precies ze hebben een maatschappelijke plicht.

B: Ja en als er iets belangrijk is voor een gemeente is het hun dienstverlening en hun dienstverleningsniveau en dus eigenlijk de tevredenheid van de bewoners en bedrijven over de dienstverlening. Daar wil je goed op scoren en als je dan elke aanvraag niet of te laat behandelt, dan gaat dat vanzelf naar beneden en dat is absoluut onwenselijk. Dus ik denk niet dat die afschaffing tot hele grote problemen zal leiden.

A: Duidelijk. De volgende vraag is dat de onder de Omgevingswet het aantal omgevingsvergunningen dat moet worden voorbereid met de uitgebreide procedure fors verminderd moet worden, dus vaker de reguliere hanteren. Wat betekent dat a) voor participatie en b) rechtsbescherming?

B: In principe niks. Participatie is een indieningsvereiste. Dat staat los van de procedure, dus of je nou de reguliere of uitgebreide doorloopt dat indieningsvereiste geldt altijd. De participatieverplichting is gekoppeld aan de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en die is ook niet gebonden aan de voorbereidingsprocedure. Dus in beide gevallen is de procedure niet leidend of er wel of niet geparticipeerd wordt en in welke mate. Misschien wordt de rechtspositie er nog wel beter van. De

reguliere procedure heeft natuurlijk een bepaalde rechtsgang en de uitgebreide natuurlijk ook. In die procedures wijzigt er niks. Het enige wat je zou kunnen zeggen, maar volgens mij is dat niet het geval, of de ene beter is dan de ander. En als je het echt ergens niet mee eens bent kom je uiteindelijk tot bij hetzelfde orgaan uit, de Raad van State.

A: Klopt.

B: Ik denk dat de reguliere procedure beter is, omdat er dan drie keer een onafhankelijk iemand naar kijkt. Namelijk een commissie, de rechtbank en de Raad van State. Bij die uitgebreide heb je natuurlijk je zienswijzen en die worden in principe altijd behandeld door het college en je moet je afvragen of het college altijd onafhankelijk is. Immers, als het college bereid is om ergens aan mee te werken heeft ze daar soms ook wel een belang bij, al is het maar het maatschappelijk belang.

A: Ja, daar zouden belangen kunnen verstrengelen.

B: Als het er dingen fout zijn, dan ziet het college dat ook wel, maar het is dan de vraag hoe dat wordt ervaren, zeker vanuit de samenleving. De samenleving denkt vaak, zeker bij grote projecten, dat het college onder één hoedje speelt met de ontwikkelaar en het was allemaal al besloten en de procedure is meer voor de vorm. Maar het antwoord op je vraag is dus dat er met betrekking tot rechtsbescherming niet verandert.

A: De laatste vraag gaat over meervoudige aanvragen. Wat betekent het doen van een meervoudige aanvraag voor a) participatie en b) rechtsbescherming?

B: Ik moet eerlijk zeggen dat ik daar nog het minst in zit van alle vragen.

A: Oh, nou het is gelukkig de laatste.

B: Ja, waar denk je aan met een meervoudige aanvraag? Geef eens een voorbeeld.

A: Nou, ik bedoel met meervoudig, dat er voor meerdere activiteiten een vergunning kan worden aangevraagd in één keer.

B: Ja, precies meerdere activiteiten. Soms is het denk ik beter, want als zo'n meervoudige aanvraag wordt gedaan, dan ziet men ook in één keer waar het om gaat. De participatie wordt dan misschien wat breder, want het gaat misschien over wat meer onderwerpen tegelijk, maar of er wel of geen participatie plaatsvindt, dat maakt niet uit of het dan een enkelvoudige of een meervoudige aanvraag is. Ook hier geldt weer dat het traject van beroep hetzelfde is. Het enige verschil is dat je bij een meervoudige aanvraag één keer een ingang hebt en dat je bij een enkelvoudige aanvraag drie of vier keer apart die mogelijkheid hebt. Uiteindelijk eindig je alsnog bij het hoogste rechtsorgaan, de Raad van State. Daarbij is ook belangrijk dat het bevoegd gezag niet alleen een gemeente hoeft te zijn, het kan ook een minister of waterschap zijn bijvoorbeeld.

A: Helder. Het betekent een bredere participatie en voor de rechtsbescherming betekent het misschien meer mogelijkheden tot bezwaar en beroep in sommige gevallen.

B: Ja, dus dat geldt voor meervoudige aanvraag.

A: Ja, nou dit waren eigenlijk de vragen.

B: Ja, als er niet meer zijn dan houdt het op.

A: Ja, het moet ergens een keer ophouden.

B: Ja, nou mocht je nog verdere vragen hebben of nog wat aanvullende dingen wil weten, je hebt mijn e-mailadres en daar staat ook mijn nummer in, dus bel of mail gerust. Dat is geen probleem. Voor de rest, als je specifieke stukken wil die je niet zomaar via google kan vinden, dan moet je maar even aan de bel trekken en dan ga ik kijken of ik nog wat kan vinden.

A: Nou heel fijn, dank u wel. Dat wordt gewaardeerd.

B: Dat is mooi. Dan wens ik je vooral heel veel succes met de verdere uitwerking en met het opschrijven van alles.

A: Ja bedankt, het is een hele klus.

B: Ja, ik heb het ook twee keer moeten doen en er gaat altijd veel werk in zitten.

A: Ja, als het maar af komt uiteindelijk.

B: Ja, precies als het maar af komt en met een goed cijfer.

A: Ja, dat maakt het allemaal weer goed. Nou super, heel erg bedankt nogmaals en ik zal het onthouden.

B: Succes en misschien dat we elkaar nog een keer spreken en anders succes met de afronding.

A: Top, fijne middag nog.

B: Hetzelfde. Doei doei.

A: Dag.

Bijlage 7 – Transcript interview gemeente De Ronde Venen

Onderwerp: Participatie en rechtsbescherming bij de omgevingsvergunning.

Tijdsduur: 40:25 min.

Datum: 4 juni 2021

A: student

B: geïnterviewde

A: Goedemiddag mevrouw, kunt u mij zien?

B: Ja, zeker. Jij mij ook? Zeg maar je hoor.

A: Gelukkig, ja ik zie u ook. Oké, ik ga het proberen, maar het is bij een beetje automatisme dat ik u zeg.

B: Haha, geeft niet.

A: Nou, fijn dat u er bent en dat u zo snel tijd had.

B: Ja, dat was eigenlijk toeval. De vrijdagochtend is meestal rustig.

A: Ah oké, nou dat komt mooi uit. Ik zal mezelf eerst even kort voorstellen. Mijn naam is Amber Hoogmoed. Ik zit momenteel in het afstudeertraject van de opleiding HBO-Rechten aan Hogeschool Leiden. In het kader hiervan doe ik een afstudeeronderzoek naar participatie en rechtsbescherming onder de komende Omgevingswet. Anders dan ik in mijn mail had aangegeven doe ik onderzoek niet meer over het omgevingsplan daarbij. Mijn docent en ik kwam vorige week tot de conclusie dat het onderzoek te breed begon te worden en om de haalbaarheid toe te komen heb ik dat kerninstrument dus laten vallen. De vragen zullen daarom allereerst gaan over participatie in zijn algemeen bij de omgevingsvergunning en de afbakening daarbij door uw gemeente. Daarna heb ik een vijftal concrete wijzigende situaties geformuleerd, waarbij de vraag dan telkens is wat betekent zo'n wijziging voor participatie en rechtsbescherming.

B: Ah, oké leuk, interessant. En heb je al meer gemeentes gesproken?

A: Ja zeker, ik heb voor dit interview al vier andere gemeentes gesproken. Ik merk dat zij ook nog niet op alle vragen een antwoord kunnen geven, maar dat is niet erg en dat is ook logisch.

B: Oké en hoe heb je ons gevonden? Ik vind dat altijd wel leuk om te weten.

A: Ik doe dit onderzoek voor een advocatenkantoor in Alphen aan den Rijn, Wille Donker advocaten. Het is de verwachting dat zij cliënten zullen bijstaan uit Alphen zelf of omliggende en nabij gelegen

gemeenten, dus toen heb ik gegoogled naar omliggende en nabij gelegen gemeenten en zodoende kwam ik uit bij de gemeente De Ronde Venen.

B: Ah oké, ja logisch. En wil je hierna ook werken in het bestuursrecht?

A: Nou, dat weet ik eigenlijk nog niet. Ik had begin dit jaar privaatrechtelijke minoren gevolgd. Voor het afstudeertraject moest ik een opdrachtgever vinden. Toen heb ik aangeklopt bij het advocatenkantoor en zij kwamen toen met dit onderwerp. Ik ben er toen wel van teruggekomen. Ik had sinds leerjaar 1 geen bestuursrecht meer gehad en de Omgevingswet is op sommige punten nou ook niet bepaald eenvoudig met alle AMvB's en dergelijke er nog bij, dus dat was pittig. Nu zit ik er wat langer in en vind ik het leuker worden, maar dat heeft wel even geduurd. Dus ik weet het nog niet echt.

B: Oké, nou leuk om te weten. Ik vind het altijd leuk om te weten wie ik voor mij heb.

A: Ja, bedankt ook voor uw interesse. Ik stel voor dat we naar de inhoudelijke vragen gaan, zodat ik ook wat meer te weten kom over u. Vind u het goed als ik het interview opneem? Ik moet het nog transcriberen namelijk achteraf.

B: Ja, natuurlijk.

A: Oké, fijn, ga ik hem even aan zetten. Zo. De eerste vraag is wat is uw functie bij de gemeente?

B: Ik ben programmamanager voor de Omgevingswet, dus in principe gewoon voor de brede interpretatie van de wet verantwoordelijk. Dat kan ik natuurlijk niet allemaal zelf doen, dus ik een heel team van mensen die dan op alle sporen dingen doen. Dat zit dan op de regelgeving, dus we hebben een omgevingsplan, een verordening fysieke leefomgeving, waarin alles uit lokale verordeningen is samengebracht om dat later in het omgevingsplan te stoppen. Daarbij hebben we ook het technische deel, DSO en we zijn druk bezig met werkprocessen en als je het over vergunningen hebt, dan zit daar natuurlijk behoorlijk wat werk. Daarbij is dan vooral de vraag hoe kunnen we het zo inrichten dat we vergunningen binnen die acht weken kunnen gaan beoordelen. En om meteen ook naar participatie te gaan, want dat is natuurlijk ook een onderdeel daarbij. Voor participatie hebben we een werkgroep die ook eigenlijk breder is dan de Omgevingswet. Dus dat is een gemeentebrede werkgroep die daar mee bezig is en daar zit ik ook in.

A: Een breed palet hoor ik.

B: Ja zeker, maar ik moet vooral zorgen dat het op elkaar aansluit, dat we goed rapporteren aan het bestuur en dat de besluitvorming op tijd komt.

A: Interessant. En hoever zijn jullie eigenlijk met de participatie?

B: We zijn met die werkgroep eigenlijk begin dit jaar echt begonnen. Je hebt natuurlijk zowel de Omgevingswet als de aanpassing van de Gemeentewet.

A: Ja, precies de participatieverordening.

B: Juist, die verordening moet verbreed worden, zodat je niet alleen op voorgenomen beleid participatie doet, maar op alle gevallen van de beleidscyclus en het Right to Challenge zit daar in. Dus dat waren aanleidingen om te starten aan die participatie. Inhoudelijk hebben we nog niet zoveel. We gaan wel een participatierichtlijn maken voor initiatiefnemers, als hulpmiddel voor hen om initiatieven te kunnen vormgeven. Dat we ze daarbij proberen een beetje te helpen. Dat willen we afstemmen op onze gemeente. We hebben recent een quickscan lokale democratie gedaan. Dat is een vragenlijst waarin je mensen heel gericht vraagt wat ze verwachten als het om de gemeentelijke democratie gaat en dat schroeit natuurlijk aan tegen participatie. De opbrengst daarvan willen we ook gebruiken bij het participatiebeleid, want dat moeten we ook maken natuurlijk. Dat is best wel heel erg lastig, want iedereen heeft toch bij participatie andere beelden, van waarom doe je dat nou, wil je nou draagvlak creëren of doe je het voor de vorm of wil je ideeën ophalen. Dus daar moeten we in het najaar, over die opbrengsten en de verwachtingen gaan spreken en ook daarvoor met inwoners in gesprek gaan. We moeten gewoon duidelijk en transparant zijn naar onze inwoners en daarin willen we ons gaan verbeteren. Wij zijn geen vooruitstrevende of creatieve gemeente.

A: Precies, dus als ik het goed begrijp wordt er over de participatieverordening en het -beleid wel nagedacht, maar het is nog in de maak?

B: Ja.

A: Oké en in die richtlijn, gaan jullie initiatiefnemers dan ook stimuleren daarin of?

B: Ja, dat is wel het uitgangspunt van de Omgevingswet. Je kan het natuurlijk niet echt verplichten, alleen in sommige gevallen, dus het gaat echt om verleiden. Je wil dat initiatiefnemers eigenaar worden van hun proces, dus dat ze niet naar ons komen dat wij het voor hun moeten regelen. Ze moeten zich dus bewust zijn dat als zij dingen afstemmen met hun omgeving, dat dat ook goed is voor hun plan. Dan krijg ik het voor elkaar. Dat is wat we willen bereiken met het beleid en de richtlijn. We moeten ze dus verleiden en overtuigen.

A: Ja, dat is inderdaad de gedachte. De gemeenteraad kan natuurlijk buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht gesteld kan worden. Is uw gemeente ook voornemens om dat soort gevallen verplicht te stellen?

B: Ik verwacht het wel. We hebben dat een beetje gedaan dat ze annex ook advies kunnen geven over sommige plannen. Dus we hebben het daar wel over gehad. Ambtelijk zouden we graag één lijst van categorieën maken waarbij we zeggen hierbij is een advies verplicht, maar ook participatie, dat je niet allerlei lijstjes hebt, maar ik proefde bij ons gemeenteraad dat ze eigenlijk met betrekking tot het verplicht stellen van participatie nog wat verder zouden willen gaan.

A: In wat voor zin?

B: Dat ze die lijst nog breder willen maken. Dat zal dan gaan om bepaalde woningen en bepaalde gebieden, dat daar participatie verplicht is. We hebben dat alleen nog niet concreet. Er zijn wel ideeën en gedachten over gewisseld, maar dat komt in het najaar pas weer, over hoe we dat dan vorm gaan geven zo'n lijst.

A: Precies, dus het is wel de verwachting dat verplichte gevallen worden aangewezen hoor ik.

B: Ja, ik verwacht het zeker. De raad vindt participatie heel belangrijk namelijk. Ze vinden het ook raar dat de Omgevingswet participatie niet verplicht stelt. Dus de kans die er dan is, die zullen ze zeker gebruiken.

A: Gaan jullie dan ook een soort beleidsregels opstellen over de gewenste wijze van participatie bij buitenplanse gevallen?

B: Ja, dat is dus zo'n richtlijn. We kunnen het natuurlijk enerzijds vaststellen als beleidsregel, want dan kun je het natuurlijk hanteren als een soort toetsingscriterium. Ik vraag me wel af tot in hoeverre dat overeind blijft, dat je het gaat toetsen, want in principe heeft de wet het vormvrij gelaten. De andere kant zou je het veel meer in de vorm van verleiden overtuigen kunnen laten, om ook echt verantwoordelijkheid te laten bij die initiatiefnemer. Niet dat het wordt van ik heb toch overal een vinkje gezet, dit is toch wat jullie wilde? Maar dat ze er zelf echt over nadenken, wat hun plan nodig heeft om tot gedragen besluit te komen. Voor beide valt wat te zeggen, maar die discussie is er dus nog. Je merkt daar een cultuurverschil in huis. Juristen zijn bijvoorbeeld erg van het toetsen.

A: Ja, voor juristen is dat vormvrije met participatie dan wel een discussiepunt tegenover andere medewerkers kan ik me indenken. Gaan jullie ook criteria opstellen aan de hand waarvan wordt gecontroleerd of participatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden?

B: Ik verwacht dat we gewoon een verslag zullen vragen. Dat verslag mag allerlei vormen hebben, dat hangt natuurlijk af van het type plan en wat iemand heeft gedaan. Daarbij wil je ook weten of burens het eens bijvoorbeeld eens zijn tot in hoeverre de initiatiefnemer en de burens hebben geprobeerd om er samen uit te komen. Ik verwacht dus echt een verslag en geen criteria, want dat past niet bij die gedachte waar we het eerder over hebben gehad, maar je wil wel zien dat er serieus over is nagedacht en dat er serieus ook is geprobeerd om je in de belangen van de omgeving te verplaatsen. Of dat dat dan een bepaalde vorm moet hebben, ik verwacht niet dat we daar echt keihard in gaan zijn, omdat het echt zal verschillen. Ik bedoel een schuur achter in de tuin is wel heel wat anders dan een woonwijk aanleggen.

A: Ja, precies het is echt maatwerk.

B: Ja, maar je ziet dat een aantal vragen altijd terugkomen, zoals wie moeten we betrekken en wat zijn hun belangen, die onderwerpen zullen we dan in de richtlijn zetten en aangeven dat dat terug moet komen in het verslag.

A: Precies. Hoe gaat u daarbij dan controleren dat participatie voldoende is?

B: Ik denk niet dat we daar criteria voor gaan hebben. Bij gevallen waarbij het niet verplicht gesteld is, heb je ook heel weinig in handen om uiteindelijk te zeggen dat het niet voldoende is. Dat kan je niet als weigeringsgrond zien. In gevallen waarbij het wel verplicht is, uiteindelijk gaat het erom dat het bestuur een belangenafweging kan maken, waarbij alle belangen gewogen worden. Als uit het participatieverslag dan niet blijkt hoe die belangen dan liggen, dan kan je dus geen besluit nemen daarover. De vraag is wel wat het gevolg dan voor ons is, of dat reden is om te weigeren of dat het reden is om zelf als gemeente op zoek te gaan naar die belangen. Dat kan ook nog natuurlijk. Maar de belangenafweging staat centraal bij de beoordeling of het voldoende is.

A: Ja, participatie is erg belangrijk voor de belangenafweging.

B: Ja, in die zin denk ik dat het een soort maatlat is. Dat zal dan terugkomen in de richtlijn, zolang dit zal terug moeten komen in het participatieverslag. Dat zal gaan over wie heeft er belang, wat zijn de belangen en hoe hebben jullie dat meegewogen in je plan.

A: Helder. Hoe zal omgegaan worden met gevallen waarin de ene initiatiefnemer meer heeft gedaan aan participatie in een soortgelijk geval dan de ander?

B: Niet, daar doen we niks mee. Het is vormvrij, dus iedereen mag dat in principe op z'n eigen manier doen en dat dat niet gelijk is, dat heeft het systeem in zich. Als je als overheid inspraak en participatie vormgeeft en voor de ene plek zonder goede onderbouwing veel meer doet dan de ander, dan heb je een probleem, maar particuliere initiatiefnemers niet. Het ene mens is anders dan de ander, dus die zullen dat ook anders vormgeven.

A: Oké, dus daar wordt niets mee gedaan, omdat eenieder anders is. Waar gaan bestuursorganen van uw gemeente op letten bij de participatie in de aanvraagprocedure?

B: Met name op de belangenafweging, dus of die belangen allemaal goed in kaart zijn gebracht en betrokken zijn bij de afweging van het initiatief.

A: Helder. En waar zullen bestuursorganen bij bezwaarprocedures of zienswijzen die gaan over participatie op gaan letten?

B: Hetzelfde, want dat is de kern, die belangenafweging bij initiatieven. Als wij zelf aan zet zijn dan gaat het ook wel om belangen, maar dan kan het bijvoorbeeld ook gaan om het ophalen van ideeën of plannen wil koppelen. Dan is het nog wat breder, maar met name bij die initiatieven van particulieren of dat nou grotere ondernemers of kleine particulieren, dan gaat het er gewoon om of de belangen wel

in redelijke verhouding moeten staan tot de belangen van de omgeving en het algemeen belang natuurlijk. Dus de belangenafweging is de kern.

A: Ja, duidelijk. Dat waren eigenlijk de vragen met betrekking tot participatie. Dan gaan we nu naar de vragen over de wijzigingen. De eerste vraag gaat over onomkeerbare activiteiten. Voor dit type activiteiten geldt onder de Wabo een termijn van zes weken alvorens de omgevingsvergunning na bekendmaking in werking treedt. Op grond van de Omgevingswet wordt deze termijn verkort naar vier weken. Wat betekent deze wijziging voor de rechtsbescherming?

B: Dat betrokkenen scherper moeten zijn. We willen de termijnen versnellen, dus we gaan die verantwoordelijkheid gewoon bij de samenleving leggen, zovan jongens we doen dit met elkaar, we willen het met elkaar sneller, dus dat betekent ook dat jullie sneller moeten reageren als jullie vinden dat er een belang in het geding is.

A: Helder, dus sneller reageren. Onder de Omgevingswet wordt het criterium onlosmakelijke samenhang verlaten. Welke gevolgen heeft dit enerzijds voor participatie en anderzijds voor rechtsbescherming als voor een activiteit meerdere omgevingsvergunningen nodig zijn, maar die niet tegelijkertijd worden aangevraagd?

B: Mogelijkerwijs meer werk natuurlijk. Ik verwacht dat participatie bij de belangenafweging een ding blijft. Ik denk dat je hier vooral een theoretisch probleem aanstipt. Het kan natuurlijk zo zijn dat je een aantal activiteiten naast elkaar hebt, waarbij allemaal op de verschillende activiteiten nog wel belangen spelen, waardoor je eigenlijk op al die activiteiten nog wel participatie zou moeten hebben en moeten inventariseren. Maar ik denk eigenlijk dat een ontwikkeling die op verschillende activiteiten gebaseerd is, dat je participatie dan niet los kan trekken van elkaar. Bij de eerste aanvraag zal dan participatie dan al boven komen drijven. Belanghebbenden die tegen zijn zullen zich dan al gauw laten horen. Je kan die activiteiten nog wel uit elkaar trekken, maar die belanghebbenden blijven tegen. Voor de rechtsbescherming is het vooral meer werk en is het denk ik ook niet in het belang van de initiatiefnemer om het te veel uit elkaar te gaan trekken, want je kan nog niet aan de slag. Dus dat werkt dan tegen hem, want als er dan weerstand is biedt je alleen maar kans voor heel veel mogelijkheden. Daarbij is het ook de vraag welke vergunning dan later nog komt, want als dat bijvoorbeeld een technische bouwactiviteit is, dan is dat gewoon niet interessant voor omwonenden bijvoorbeeld. De rechtsbescherming komt niet in het geding in ieder geval, hoogstens te veel rechtsbescherming.

A: Juist. Dus voor participatie speelt vooral bij de belangenafweging en rechtsbescherming voor derden wordt verruimd. De vergunning van rechtswege komt te vervallen. Wat betekent dat voor de rechtsbescherming van de initiatiefnemer en van de burger?

B: Nou, eigenlijk niet zo heel veel denk ik. Op zich kan de initiatiefnemer altijd een beroep doen op de wet dwangsom. Dus die kan ons echt wel dwingen om een besluit te nemen en dan zit het hem er vooral in dat dat te laat is. Belanghebbenden hebben gewoon de mogelijkheden die ze anders ook hebben. Dat komt dan wat eerder of wat later. Ik zie daar niet zo'n risico. Voor ons is het wel fijn, want als wij echt in de knel komen, hebben we meer kans om het te repareren, maar ik zie niet echt hele grote gevolgen voor initiatiefnemers of belanghebbenden.

A: Precies. Onder de Omgevingswet wordt het aantal vergunningen dat moet worden voorbereid met toepassing van de uitgebreide procedure fors verminderd. Wat betekent dat voor de participatie en de rechtsbescherming dat dus meer de reguliere procedure moet gelden?

B: Dat is een bewuste keuze van de wetgever. Op zich wordt daarmee een stapje teruggedaan in de rechtsbescherming, want je mist dan die zienswijzenprocedure en gaat meteen naar bezwaar en beroep, maar dat is nou juist ook de intentie van de wet om te versnellen. Kwalitatief denk ik niet dat het minder is, want je hebt nog steeds de kansen om in verweer te komen als je het ergens niet mee eens bent. Je kan initiatiefnemers ook nog verleiden om aan participatie te doen, dus dan heb je niet minder mogelijkheden tot rechtsbescherming.

A: Juist, participatie komt dan eigenlijk een soort in de plaats van zienswijzen.

B: Ja, je hebt dan een soort informele zienswijzenprocedure. Of dat in de praktijk ook gaat werken op die manier is een beetje de vraag. Het is wel het idee achter de wet, maar ook de vraag of het ons met zijn allen lukt om die verandering door te maken.

A: Ja, dat zal moeten blijken. Dan komen we aan bij de laatste vraag, die gaat over meervoudige aanvragen. Wat betekent het doen van een meervoudige aanvraag voor participatie en rechtsbescherming?

B: Ja, meerdere activiteiten en misschien ook wel bij meerdere overheden bedoel je. Ik denk niet dat het veel voor participatie en rechtsbescherming. Het schroeit een beetje aan tegen die vraag over de onlosmakelijke samenhang. Je zal altijd een coördinerend bevoegd gezag hebben. Die zal met name in gesprek moeten met de initiatiefnemer in gesprek moeten over participatie en die zal uiteindelijk ook de belangenafweging moeten doen. Stel dat je te maken hebt met activiteiten van meerdere bevoegde gezagen, dan gaat elk bevoegd gezag op zijn eigen bevoegdheid, zoals een blokje provincie in een vergunning zit die uiteindelijk door de gemeente wordt verleend, dan gaat de provincie het blokje van de activiteit waar zij over gaat aanleveren. Als daar ook een belangenafwegingsfactor in zit, dan moeten we natuurlijk wel goed communiceren over hoe die participatie heeft plaatsgevonden en of die aspecten op een goede manier in die participatie zijn meegenomen voor dat andere bevoegd gezag. Dus dat kan de aanvraag dan wat ingewikkelder maken zeg maar. Ik kan dat eigenlijk nog niet precies overzien. Dat zal wat vragen van de afstemming tussen verschillende overheden, zovan wat

verwachten wij nou, wat ook in participatie dan voorbij komt en kunnen we dat ook in onze besluitvorming betrekken.

A: Juist. Moeten initiatiefnemers dan per activiteit participeren? Of is het gewoon in één keer voor al die activiteiten?

B: Nee, dat moet in één keer. Dat het verschillende activiteiten zijn, dat is voor ons relevant. Voor een initiatiefnemer is het gewoon één ontwikkeling. We werken nu met oefensessies, met een voorbeeld van een provinciale weg waar een uitrit bij moet komen. Dan is de provincie het bevoegd gezag voor de uitrit. Voor de dam over de sloot is het bevoegd gezag het waterschap en volgens mij zat er ook een nog een bouwactiviteit bij voor de gemeente. De gemeente zou die aanvraag uiteindelijk moeten afronden. Maar die initiatiefnemer wil maar één ding, dat is een uitrit aan die weg.

A: Ja, precies, die heeft maar één doel.

B: Ja, dat daar dan drie activiteiten bij betrokken zijn, is niet boeiend. Ook belanghebbenden zien dat als één ontwikkeling, die gaan niet apart kijken welke activiteit het is voor de provincie en de brug zeg maar.

A: Nee helder.

B: Ik vind dat een goede wijziging aan de Omgevingswet, dat er echt gedacht wordt vanuit inwoners en wat zij willen met een aanvraag. Die gaan niet een bouwactiviteit aanvragen. Nee, die willen een dakkapel op hun huis. Die denken niet in die termen van activiteiten, die denken in wat ze willen. En dan is het voor ons de uitdaging om niet in al die termen te denken en ook die draai te maken.

A: Precies. Als ik het goed begrijp betekenen de wijzigingen die ik net heb opgenoemd nog niet zo heel veel voor participatie en rechtsbescherming?

B: Nou, rechtsbescherming verwacht ik eigenlijk niet. Participatie verandert natuurlijk wel een hele boel, maar daar zitten we volgens mij in een beweging die er sowieso is en die vertaalt zich in de Omgevingswet, maar die is veel breder.

A: Duidelijk. Nou dat was hem.

B: Nou, mooi. Ja, heel goed. Mag ik je complimenteren voor je vragen?

A: Oh, ja dank u wel.

B: Ja het zijn goede vragen. Ik spreek natuurlijk wel vaker studenten en dan word ik er op een gegeven moment een beetje kriegel van. Dan denk ik ga je eerst eens even inlezen voor je begint met interviews.

A: Haha.

B: Dus mijn complimenten, echt hartstikke goed.

A: Dank u wel. Fijn om te horen. Ik vond het wel lastig namelijk hoor om de vragen zo te krijgen. Je leest bij participatie ook veel verschillende ontwikkelingen bij participatie. Ik las bijvoorbeeld vorige week over het opstellen van beleidsregels bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en toen bedacht ik me dat ik daar ook iets mee moet. Maar dat is net wat u al zei, tot in hoeverre kan je dat nou afdwingen.

B: Ja, ik denk dat dat vooral twee stromingen zijn en dat we dat pas echt weten als er jurisprudentie van komt.

A: Ja, dat denk ik ook, dat de rechter het uiteindelijk zal moeten uitwijzen.

B: Ja, dat is natuurlijk sowieso bij zo'n nieuwe wet. Er zijn veel meer onderwerpen waarbij wij denken de tijd zal het leren en de rechter zal moeten bepalen tot in hoeverre het goed is.

A: Juist. Dat als er criteria worden opgesteld, dat die haalbaar zijn en niet te ver gaan. Nogmaals hartelijk dank en nog succes met deze ontwikkeling.

B: Dank je wel. Fijn weekend hé.

A: Ja, hetzelfde.

B: Joe, hoi hoi.

A: Dag.

Bijlage 8 – Transcript interview gemeente Zoetermeer

Onderwerp: Participatie en rechtsbescherming voor de omgevingsvergunning

Tijdsduur: 28:42 min.

Datum: 10 juni 2021

A: Student

B: Geïnterviewde

A: Goedemorgen meneer. Kunt u mij verstaan?

B: Ja, jij mij ook?

A: Gelukkig. Ja ik u ook.

B: Mooi.

A: Fijn dat u er bent en dat ik u mag interviewen. Ik zal mezelf even kort voorstellen. Ik ben Amber Hoogmoed en in het kader van mijn afstudeertraject aan Hogeschool Leiden voor de opleiding HBO-Rechten doe ik een afstudeeronderzoek naar participatie en rechtsbescherming onder de komende Omgevingswet voor Wille Donker advocaten. In dit interview zal ik vooral ingaan op hoe uw gemeente participatie heeft afgebakend.

B: Oké, leuk, interessant onderwerp.

A: Zeker.

B: Wie is je begeleider van school?

A: Stephan Meijers. Ik weet niet of u die kent?

B: Oh nee, die ken ik niet. Nee, ik heb wat collega's en die hebben ook samengewerkt met Hogeschool Leiden, maar de naam komt me niet bekend voor.

A: Ah oké. Heeft u voorafgaand aan het interview nog meer vragen aan mij?

B: Nee.

A: Dan stel ik voor dat we gaan beginnen. Vindt u het goed als ik het interview opneem? Ik moet het namelijk achter uittypen.

B: Uhm.

A: Het wordt echt alleen gebruikt om aan te tonen dat ik het interview ook daadwerkelijk is afgenomen.

B: Ah oké, dan is het goed.

A: De eerste vraag is eigenlijk wat uw taak bij de gemeente is.

B: Ik ben jurist bij het team vergunningen van de afdeling vergunningen, toezicht en handhaving.

A: Oké, leuk en doet u dat werk al lang?

B: Ik werk bij de gemeente sinds 2009. Daarvoor heb ik in het notariaat gewerkt.

A: Oh, dat is wel iets heel anders. Dan gaan we naar de vragen bij participatie. Mijn eerste vraag is: hoe staat het bij uw gemeente met het opstellen van het participatiebeleid en de participatieverordening?

B: Nou, we hebben al een participatieverordening en er is ook al een participatiebeleid. We zijn alleen voor de Omgevingswet bezig om dat te actualiseren.

A: Oké, en waar wordt op gelet uit hoofde van de verordening en het beleid met betrekking tot de omgevingsvergunning?

B: We gaan letten op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

A: Haha, ja het is een hele mond vol.

B: Ja, die opa's, zo noemen ze het afgekort. In die gevallen mag je als gemeente meer eisen qua participatie, dus we zijn bezig om dat vorm te geven. Sowieso gaan we dat doen in de gevallen waarbij de gemeenteraad een advies moet geven, want dat zijn de wat zwaardere gevallen om het zo maar even te omschrijven. Politiek-gevoeliger. Daar kunnen nog wat gevallen bij komen, waar ook afgeweken wordt van het omgevingsplan. Dus we zijn aan het kijken hoe we dat onderdeel wat verder vorm gaan geven.

A: Precies, dus het gaat vooral over die buitenplanse gevallen en uw gemeente is daar nog zoekende welke gevallen nog meer worden aangewezen.

B: Ja, de overige onderdelen daar zijn wij ook mee bezig hoor, maar daar weet ik zelf niet zo veel van. Voor het omgevingsplan moet er ook geparticipeerd worden en hoe dat er uit moet gaan zien, daar zijn we ook wel mee bezig, maar dat gaat meer via de afdeling Communicatie.

A: Ik had de vraag bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, of jullie daar ook criteria voor op gaan stellen en aan gaan geven welke wijze gewenst is in bijvoorbeeld het participatiebeleid?

B: Misschien wel beleidsregels over hoever je moet gaan met participatie. De vorm willen we wel vrij laten. Ik denk dat we wel tips gaan geven, van zo kan je het doen. Dus het gaat echt meer om de inhoud.

A: Juist, dus vooral aanbevelingen doen om ze te stimuleren als ik het goed begrijp?

B: De diepte, hoever je moet gaan, dat wordt wel opgelegd waarschijnlijk, maar hoe dat dan moet, dat staat dan vrij en daar gaan we dan tools voor aanreiken hoe je het zou kunnen doen.

A: Juist en wordt participatie voor niet-verplichte gevallen dan ook op die manier gestimuleerd?

B: Ja, die toolbox zal waarschijnlijk gewoon beschikbaar zijn voor iedereen via internet. Maar bij de gewone gevallen geldt dus een indieningsvereiste, dat je moet aangeven of er geparticipeerd is en zo ja hoe dat gegaan is.

A: Klopt, dat moet inderdaad ingevuld worden, het is een aanvraagvereiste. Zijn er criteria aan de hand waarvan gecontroleerd kan worden of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

B: Ja, dat is een goede vraag. Daar heb ik nog niet zo over nagedacht. Er zal wel iets beschreven moeten worden en aangeleverd moeten worden de aanvragers, waaruit blijkt dat dat gedaan is. Bijvoorbeeld bij coproductie moet er wel iets zijn op papier over dat wat gedaan is. Waarschijnlijk zal de gemeente daar ook bij betrokken worden, misschien aan de zijlijn. Een initiatiefnemer zal ons toch vaak mee willen krijgen in de participatie, omdat wij uiteindelijk het besluit nemen of we mee gaan werken of niet.

A: Nee, precies. Ze zullen misschien wel gaan informeren of participatie juist is of niet als ze het op een bepaalde manier willen doen.

B: Ja.

A: Hoe gaat uw gemeente objectief controleren of participatie voldoende is geweest?

B: Het kan zijn dat wij dan worden uitgenodigd. Dus dan zal een vertegenwoordiger van de gemeente erbij zijn. Er zal wel wat op papier moeten worden gezet, van wat is er gebeurd, hoeveel mensen waren er aanwezig, wat hebben die gezegd. Er moet een goed verslag gemaakt worden natuurlijk, dus er zullen wel wat eisen daaraan gesteld worden die wij kunnen controleren. We zullen dat per geval moeten controleren.

A: Ja, het is maatwerk, maar het wordt vooral gecontroleerd aan de hand van een verslag als ik het goed begrijp? Een soort richtlijn?

B: Ja, meer een richtlijn inderdaad. We moeten sowieso een afweging maken voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en daar zullen we participatie dan in betrekken.

A: Ja, tuurlijk. Het is belangrijk.

B: Juist.

A: Hoe gaat uw gemeente om met gevallen, waarin de ene initiatiefnemer wel aan participatie heeft gedaan en de ander niet in soortgelijke gevallen?

B: Dat is een goede vraag. Kijk als ze het gewoon hebben aangeleverd bij de aanvraag, dan zijn ze in ieder geval toegankelijk. Die hoepel is dan genomen. Het hangt ook een beetje van de situatie af. Als het bijvoorbeeld toch een bepaalde afweging vereist, ook al past het binnen het omgevingsplan, dan kunnen we altijd nog het ontwerpbesluit ter inzage leggen. Van tevoren zullen we altijd meegeven van ga in overleg met de burens. Maar het kan natuurlijk zo zijn, er zijn best wel verschillen in wijken, want de ene buur kan soms minder goed opschieten met de andere buur. Bij de ene kan participatie perfect, maar in het andere geval kan sprake zijn van een burenruzie, maar mensen hebben evenveel recht op een vergunning, dan ieder ander. We kunnen altijd nog vragen stellen van waarom is er niet geparticipeerd en is daar een specifieke reden voor. Als dan blijkt dat er ruzie is, dan zullen we onze eigen afweging moeten maken.

A: Helder. Dus in burenruzies hebben ze allebei er recht op. Maar in soortgelijke gevallen is het weer maatwerk.

B: Wij moeten uiteindelijk de afweging maken of we medewerking verlenen aan een vergunning, dus het kan altijd bespreekbaar worden gemaakt.

A: Precies. Dan heb ik nu nog een aantal vragen over participatie bij procedures. Waar gaan bestuursorganen op letten bij participatie bij de aanvraagprocedure?

B: Bedoel je dan de gewone reguliere procedure?

A: Uhm, ja eigenlijk beiden, dus ook de uitgebreide procedure.

B: Uhm, ja het college doet dan de vergunningaanvragen, dus die zullen dan letten op de ontvankelijkheid, dus of er is aangegeven dat er aan participatie is gedaan en zo ja, hoe is dat dan gegaan. Dat zal van geval tot geval, zoals ik net al zei, worden bekeken.

A: Precies.

B: Als er niet geparticipeerd is, denk ik dat we toch nog wel vragen zullen stellen van waarom is er dan niet geparticipeerd. Als daar een duidelijke reden voor is, zoals een burenruzie, dan nemen we dat mee. In andere gevallen zullen we waarschijnlijk gewoon een afweging maken of we gaan kijken of er nog tijd is om een ontwerpbesluit ter inzage te leggen.

A: Precies, dus als ik u goed begrijp is het weer maatwerk, maar wordt het gezien aan de hand van de aangeleverde informatie uit het verslag?

B: Ja.

A: Oké, helder. Waar gaan bestuursorganen op letten in bezwaar- of zienswijzenprocedures over participatie?

B: Bij wat grotere projecten moet er wel draagvlak zijn, dus daar gaan we op letten. Daarbij moet alles goed beschreven zijn, van wat er gedaan is bij participatie. Wij moeten in principe zelf een afweging maken. De bezwarencommissie toetst dat ex tunc, dus er vindt een volledige heroverweging plaats. Als wij gewoon naar aanleiding van die afweging hebben bepaald, dat we medewerking verlenen, zullen we gewoon als college aangeven dat het een goed besluit is en dat het besluit in stand kan blijven.

A: Precies, dus in bezwaar- en zienswijzenprocedures misschien meer de belangenafweging?

B: Ja en onder de Omgevingswet zal je ook gevallen hebben waaronder je de omgevingsvergunning gewoon moet verlenen. Ook in het omgevingsplan staan redelijke eisen van welstand, dus dan is er heel weinig afwegingsruimte. Net als nu geldt dat de vergunning wordt verleend, behoudens rechten van derden, dus dan zullen ze het toch via de privaatrechter uit moeten vechten als bijvoorbeeld sprake is van een burenruzie. Bijvoorbeeld over verbouwing of de afwatering die niet helemaal goed gaat, dat soort zaken moeten ze privaatrechtelijk uitvechten en niet bij ons. Bij buitenplanse afwijkingen is wel meer afweging en in dat geval zullen we gewoon kijken of er meer participatie plaats gevonden heeft en hoe en of er draagvlak is voor dat plan, op die manier.

A: Precies er wordt er dan met betrekking tot draagvlak in het beleid ook opgenomen dat initiatiefnemers zich moeten inspannen om dat te creëren?

B: Ik denk het wel. Er geldt sowieso eigenlijk wel een inspanningsverplichting, want we kunnen helaas geen resultaatverplichting opleggen. Haha.

A: Haha. Nee helaas niet. Was het maar zo'n feest, dan had het wat makkelijker geweest waarschijnlijk.

B: Ja. Maar bij projecten heb je soms gewoon dat de buurt het er niet mee eens is.

A: Nee.

B: Maar als het een politiek-gestuurde gewenste ontwikkeling is, om dan toch te zeggen we willen het niet, dus hoe minder draagvlak, hoe meer wij moeten motiveren hoe de belangen zijn afgewogen.

A: Ja, die motivering wordt belangrijk.

B: Ja, die is al belangrijk, maar die wordt extra belangrijk.

A: Precies. Nou het is mij duidelijk. Het interview is sneller gegaan dan verwacht.

B: Ja, ik hoop dat je er iets aan hebt gehad.

A: Zeker.

B: Gelukkig. Heb je al meer mensen geïnterviewd?

A: Ja, ik had al vijf gemeenten geïnterviewd. U was nummer zes.

B: Ah oké.

A: Ja en morgen heb dan nog één interview en dat is ook gelijk het laatste interview voor dit onderzoek. Ik moet het aanstaande dinsdag namelijk inleveren.

B: Ah, nee precies, maar zeven gemeenten geïnterviewd, dan heb je wel een representatief beeld.

A: Ja, zeker en het is ook veel werk om die interviews uit te werken. Ik moet het namelijk in transcript zetten, wat ook best veel werk is en daarna moeten de antwoorden samengevat in een tabel en dan nog in het praktijkonderzoek in het verslag zelf, dus dat is genoeg werk.

B: Ja dat is een hoop werk.

A: Zeker, dus daar ga ik gauw weer mee verder na dit interview. Heeft u verder nog vragen?

B: Nee hoor. Ik wens je veel succes met het uitwerken en de laatste loodjes.

A: Dank u wel. U nogmaals hartelijk dank voor dit interview.

B: Geen probleem.

A: Dan rest mij niets anders dan u een fijne dag te wensen.

B: Ja ik wens jou ook nog een fijne dag.

A: Dank u wel. Dag.

B: Dag.

Bijlage 9 – Transcript interview HLT Samen

Onderwerp: De afbakening van participatie bij de omgevingsvergunning

Tijdsduur: 45:07 min.

Datum: 11 juni 2021

A: Student

B: Geïnterviewde

B: Goedemorgen met Jo-Anne.

A: Goedemorgen mevrouw met Amber Hoogmoed.

B: Ah, hi Amber. Ik zat al op je belletje te wachten.

A: Ah, fijn en wat fijn dat ik u mag interviewen.

B: Ja tuurlijk en zeg maar je hoor, anders voel ik me gelijk zo oud.

A: Oh haha, ja ik ga het proberen, maar het is een beetje automatisme.

B: Snap ik hoor.

A: Nou ik zal mezelf even kort voorstellen. Ik ben dus Amber. In het kader van het afstudeertraject van de opleiding HBO-Rechten doe ik een afstudeeronderzoek naar participatie en rechtsbescherming onder de komende Omgevingswet. Dat onderzoek doe ik voor een advocatenkantoor uit Alphen aan den Rijn, Wille Donker advocaten en waar ik eigenlijk op in wil zoomen in het interview is hoe bakenen gemeenten participatie af en waar ligt de grens tot waar je als het ware iets mag afdwingen van een initiatiefnemer, dus daar zullen de vragen de komende dertig tot vijfenveertig minuten over gaan.

B: Nou, heel interessant. En heb je ook al andere gemeenten geïnterviewd of ben ik de enige?

A: Nee, ik heb al zes gemeenten geïnterviewd en u bent vandaag nummer zeven. U bent daarbij ook gelijk de laatste die ik interview, want ik moet het onderzoek aanstaande dinsdag inleveren.

B: Ah, ja dat zei je inderdaad. De laatste loodjes dus echt nu.

A: Ja, klopt.

B: Die wegen het zwaarst.

A: Ja, ze wegen zeker zwaar inderdaad.

B: Ik kan het me voorstellen. Nou spannend.

A: Zeker. Heeft u vooraf nog andere vragen?

B: Nee.

A: Oké, dan stel ik voor om het interview te starten. Vind u het goed als ik opneem om het achteraf te transcriberen?

B: Uhm, ja als het niet op sociale media of iets verschijnt vind ik het goed.

A: Nee, uiteraard niet. Het meer dat de opleiding wil zien dat ik het interview ook daadwerkelijk heb afgenomen en daar de hoofdlijnen uit heb gehaald.

B: Ja precies, nee dan is het geen probleem.

A: Oké, super fijn. Dan zet ik de recorder even aan en dan gaan we beginnen. Mijn eerste vraag is wat uw functie is bij HLT Samen?

B: Ja, ik werk bij HLT Samen. Dat is een samenwerkingsverband tussen drie gemeenten. Ik werk dus wel voor een gemeente. Eigenlijk werk ik voor drie gemeenten, Hillegom, Lisse en Teylingen. Het zijn wel zelfstandige gemeenten, maar ze proberen wel de verbinding met elkaar te zoeken. Binnen HLT heb ik twee functies. Aan de ene kant ben ik jurist Omgevingswet en bemoei ik mij juridisch inhoudelijk met bepaalde onderwerpen en ik ben daarnaast ook projectleider Omgevingswet. Er zijn dus een aantal projecten die ik dus ook trek. Dat gaat dan nu met name over de participatieplicht voor initiatiefnemers, dat moet langs de raden. Zij moeten daar namelijk een besluit over nemen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat moet ik dus voor de drie gemeenten doen. Dus gisteravond was ik tot elf uur nog lekker druk met het geven van presentaties. Ik had een presentatie bij Hillegom gegeven over de participatieplicht en 's avonds kwam het ook op de agenda bij Lisse in de raad. Zo heb ik de afgelopen maanden het college en de raad hierover geadviseerd en meegenomen.

A: Jeetje, gaaf.

B: Ja, super leuk om te doen.

A: Ja, dan is eigenlijk mijn eerste vraag, ja u noemde het net al een beetje, hoever jullie als gemeente zijn met het opstellen van het participatiebeleid en de participatieverordening.

B: Het is voor ons een zoektocht geweest, wat verwacht de Omgevingswet nou van ons als gemeente. Aan de ene kant heb je natuurlijk de plicht van gemeenten bij het opstellen van het omgevingsplan en de omgevingsvisie en in sommige gevallen heb je nog de participatieplicht voor de initiatiefnemer. Daarnaast is het dus de bedoeling dat je als gemeente nog een apart participatiebeleid moet hebben. Dat is meer van de laatste maanden dat de VNG zegt dat je zoiets wel moet hebben. Wat je bijvoorbeeld ziet is dat in omgevingsplannen die participatie echt duidelijk wordt opgenomen, dus dat is dus die participatieplicht die je als gemeente hebt. Daarbij worden er ook gesprekken gevoerd met

inwoners. Daarnaast zijn wij dus bezig met het opstellen van een participatiebeleid en dat is dus veel meer, wat is je visie als gemeente op participatie. Dus wat vindt je belangrijk en hoe ga je om met bepaalde onderwerpen als diversiteit en hoe zorg je ervoor dat je je doelgroep bereikt, daar zijn wij nu druk mee bezig. Er liggen al wel verschillende stukken, maar dat is tot nu toe echt alleen voor intern gebruik. Binnen HLT Samen hebben we ook nog een participatiebreed-traject, waarin het gaat over bijvoorbeeld digitale participatie. Dan gaat het over wat zijn de mogelijkheden en daar geven we ook trainingen van. Dat zijn dus allemaal sporen. Tot slot zijn we ook bezig met een handreiking voor de initiatiefnemer. Dat is en blijft vormvrij en wij kunnen dat niet verplichten, het is een grijs gebied. We proberen alleen wel te stimuleren en motiveren dat initiatiefnemers zo veel mogelijk gebruik maken van participatie bij een plan en zo zijn we dus allemaal dingen aan het creëren momenteel, van hoe kunnen we daar nu aan tegemoet komen. Dus daar zijn we mee bezig en als college heb je natuurlijk een stok achter de deur. Stel dat een initiatiefnemer geen goed participatietraject heeft doorlopen, dan kun je als college nog kiezen voor het starten van een zienswijzenprocedure, maar er komt een moment dat je dus als college gaat bepalen wanneer je dat wil en dan wil je geen willekeur. We zijn nu dus intern aan het bedenken wat we daar nou voor nodig hebben. Dat wordt dus een intern document om te kunnen bepalen, zonder dat het willekeur wordt, op welk moment wij er als college voor kiezen om toch nog te kiezen voor de zienswijzenprocedure.

A: Ja, precies wanneer is het nou voldoende geweest.

B: Ja, als je het mij vraagt is het één groot grijs gebied. De wet zegt het is vormvrij. Jullie mogen je als gemeente niet een oordeel vormen over de kwaliteit van de participatie, want dat is vormvrij. Uiteindelijk blijft het college verantwoordelijk voor de kwaliteit van besluiten die je neemt en zal er ook een deugdelijke motivering en belangenafweging in moeten staan. Dus is het niet linksom dan is het wel rechtsom. Dus dat is even grofmazig waar we momenteel mee bezig zijn en daar zijn we al best ver in hoor.

A: Ja, ik hoor het. Ik hoorde u net praten over de handreiking voor initiatiefnemers. Zij worden daar dan ook in gestimuleerd met voorbeelden bijvoorbeeld?

B: Ja, we willen een soort infographic maken, dus heel visueel dat eenvoudig is. Daarnaast willen we vooraf het liefst in gesprek met de initiatiefnemer over participatie. Soms zal er sprake zijn van een plicht, maar dat gaat echt over hele specifieke gevallen. We willen eigenlijk in alle gevallen dat gesprek aangaan over participatie. Die handreiking kunnen ze dan zo van ons krijgen. Daar staan voorbeelden in van hoe ze het kunnen doen. Daar staan ook voorbeeldbrieven in die ze bijvoorbeeld naar bewoners kunnen sturen als uitnodiging bijvoorbeeld. Het gaat dus over de vraag of je je als initiatiefnemer bewust bent van de manier waarop je gaat participeren. En hoe je gaat communiceren, wat je deelt met bewoners. Ga je bijvoorbeeld alleen informeren of ga je ook daadwerkelijk in gesprek, en wees daar aan de voorkant ook heel helder in. Dat zijn allemaal aspecten die daarin

terugkomen. We proberen initiatiefnemers dus ook op die manier te stimuleren om participatie toe te passen. Daarbij is die stok achter de deur die ik net noemde ook heel handig. Stel je voord dat het college daarvoor kiest, dan betekent dat ook dat de termijn met 26 weken wordt verlengd. Voor een initiatiefnemer, het gaat vaak om wat grotere initiatieven, want iemand die een dakkapel plaatst hoeft geen participatie toe te passen, dat is gewoon de eigen verantwoordelijkheid van iemand om even de burens te informeren en dan hoeft je niet een heel participatietraject te doorlopen. Voor grote projecten van projectontwikkelaars is tijd geld. Dus als zij weten dat het college de behandeltermijn met 26 weken kan verlengen.

A: Ja, dan gaan ze misschien meer hun best doen.

B: Juist, dan gaan ze waarschijnlijk meer hun best doen. Wij gaan dat dan niet als een pushmiddel gebruiken, maar het is wel zo dat het college verantwoordelijk blijft voor de besluiten die je neemt, dus zal je ook voldoende zicht moeten hebben op de belangen die spelen in de fysieke leefomgeving.

A: Precies.

B: Daar zal dan weldegelijk gekozen worden voor zo'n zienswijzenprocedure.

A: Ja, het klinkt ook wel goed dat jullie initiatiefnemers echt wat meer aan de hand willen nemen in het voortraject. Participatie is natuurlijk helemaal nieuw. En wees duidelijk inderdaad. Daar kan het wel op stuk lopen tussen volgens mij, doordat ze anders andere verwachtingen hebben.

B: Nou, ik zeg zelf altijd: participatie doe je goed of je doet het niet. Er is geen tussenweg. Als je het namelijk niet goed doet en verwachtingen schetst die je niet nakomt, dan bereik je het tegenovergestelde van wat je wilde. Dan voelen mensen zich namelijk juist niet gehoord.

A: Heel mooi omschreven. U noemde het net al. De gemeente kan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld. Willen de gemeenten die ook aan gaan wijzen?

B: Ja, ik weet dat gemeente Bronkhorst volgens mij heeft gezegd dat ze geen gevallen gaan aanwijzen, want het is toch vormvrij, maar de drie gemeenten hier denken daar anders over. We zitten nog midden in de onderhandelingen, maar er zal vooral een koppeling komen met de gevallen waarvoor ook een bindend adviesrecht geldt. Naar alle verwachting zal dat voor alle drie de gemeenten van HLT Samen gaan gelden. Eventueel zal het bij een enkele gemeente nog worden aangevuld met wat extra onderwerpen, maar dat verwacht ik op dit moment niet. Die lijst is alleen een dynamisch document, wat betekent dat we hem ten allen tijde mogen evalueren en aanpassen.

A: Helder, dus er is wel een voornemen om opa's aan te wijzen. Nu heb ik gelezen dat als gemeenten deze aanwijzen, zij ook kunnen aangeven wat de gewenste wijze is van participatie. Dat kan middels

beleidsregels bijvoorbeeld in het participatiebeleid. Denkt u dat gemeenten van HLT Samen dat ook gaan doen?

B: Nee, dit strookt niet met de gedachte van de wetgever om het vormvrij te laten. Wij gaan wel weer motiveren en stimuleren door het geven van adviezen en tips, maar verder gaan we het niet opleggen. Ik zie er ook een risico in, want de wetgever heeft bewust bedacht om het vormvrij te laten. Als je als gemeente je al in een vroeg stadium gaat bemoeien met belangen, dan creëer je soms een schijn van partijdigheid. Dat vind ik linke soep.

A: Ja, plus er zouden soms natuurlijk discussies kunnen ontstaan over of de gestelde regels wel goed zijn opgevolgd.

B: Ook. Maar het heeft ook geen enkele rechtskracht, dat gezegd wordt dat er eisen wordt gesteld aan de vorm als gemeente. Het is in strijd met de regelgeving, dus als het bij een rechter komt dan gaat de rechter dat afschieten, want het is niet de bedoeling van de Omgevingswet en het staat er ook niet in. Het is vormvrij, je mag daar geen eisen aan stellen gemeente.

A: Ik begrijp u helemaal. Ik vind het ook heel tegenstrijdig.

B: Ja, ik hoor het ook om me heen die signalen en ik kan het heel slecht rijmen. De behoefte is heel erg aanwezig, want gemeenten toetsen graag, maar participatie is dus vormvrij, dus er is geen kader, maar de behoefte is er wel. Daar zijn wij dus heel erg aan het zoeken, want we willen voor onszelf wel een intern document kunnen gebruiken bij de vraag of het zo voldoende is of dat we alsnog een zienswijzenprocedure moeten starten. Daarnaast willen we zelf gewoon het goede voorbeeld geven.

A: Toen ik het laatst las vond ik het ook heel tegenstrijdig. Zijn er ook criteria aan de hand waarvan gecontroleerd gaat worden of participatie daadwerkelijk heeft plaats gevonden?

B: Dat wordt niet als een soort handhavingscriterium gecontroleerd. Het is aanvraagvereiste. De initiatiefnemer moet in het digitale stelsel aangeven of hij aan participatie heeft gedaan. Vervolgens moet hij aangeven wat hij gedaan heeft, met wie hij gesproken heeft en wat de oogst is geweest en dan is het klaar, want vormvrij.

A: Precies, het wordt dus puur gewoon het invullen van het aanvraagvereiste.

B: Ja, de initiatiefnemer zal wel wat informatie moeten verstrekken aan de gemeente, want hij heeft een informatieplicht over de oogst, maar dat gaat denk ik allemaal digitaal. Maar in ieder geval geen toetsing, waarin het participatietraject wordt afgebrand. Het is geen reden om de vergunning te weigeren.

A: Helder. Gaan de gemeenten ook controleren of participatie voldoende is geweest en zo ja, hoe?

B: Wij willen wel voor ons zelf bepalen of wij nog gebruik moeten maken van onze stok achter de deur, die zienswijzenprocedure, dus we zijn wel aan het nadenken om toch een intern document te gaan gebruiken. Je wil namelijk ook geen willekeur, dus daar zijn we nu mee bezig. Dus op welk moment bepaal je of toch nog een zienswijzenprocedure nodig is.

A: Ja, helder. En hoe gaat uw gemeente om met gevallen waarin de ene initiatiefnemer misschien meer heeft gedaan aan participatie dan de ander in een soortgelijk geval?

B: We gaan dan weer intern kijken of er voldoende belangen te pakken zijn om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen of is er meer informatie nodig. Je hebt dan dus de stok achter de deur van de zienswijzenprocedure, maar je kan ook in gesprek gaan met de initiatiefnemer dat de straal wat breder moet. We vragen het dan dus aan de initiatiefnemer, maar we kunnen het niet verplichten. Het gaat nu echt bijna om de woorden die je kiest, maar het is dus wat de wetgever voorschrijft.

A: Ja, precies het gaat dus om voldoende belangen. Duidelijk. De volgende vraag gaat over de toetsing. Waar gaat uw gemeente op letten omtrent participatie bij de aanvraagprocedure?

B: Het wordt niet inhoudelijk getoetst. Het wordt een vinkje in het digitale stelsel, als het een participatieplicht is. Als de initiatiefnemer niks invult dan voldoet hij dus niet aan één van de indieningsvereisten. Als gemeente moet je de initiatiefnemer dan nog een mogelijkheid bieden om dat te herstellen binnen een bepaalde termijn. Als de initiatiefnemer dan zegt dat hij er geen zin in heeft dan kunnen we de aanvraag buiten behandeling laten. Er wordt dus wel een vinkjessysteem worden gecreëerd in het DSO.

A: Nee, precies dus er wordt puur gekeken of er aan participatie is gedaan?

B: Ja, het collega zal gaan kijken naar de belangen die zijn opgehaald. En als het antwoord nee is dan ga je wel verder in het traject en dan moet het college bekijken of er alsnog belangen kunnen worden opgehaald via zienswijzen of door in gesprek te gaan met de initiatiefnemer. Haha, het is eigenlijk elke keer hetzelfde.

A: Ja snap ik, er is niet veel anders. Gesteld dat er een bezwaar- of zienswijzenprocedure komt over participatie, waar denkt u dan dat bestuursorganen op gaan letten?

B: Een burger kan wel roepen dat een participatietraject niet goed is doorlopen of iets dergelijks, maar ook de burger heeft er niets van te vinden, want het is vormvrij. Het is geen toetsingskader, zelfs voor een rechter niet, want het is vormvrij. De rechter kan een inhoudelijk oordeel vellen over de manier waarop de gemeente zelf uitvoering geeft aan haar participatieplicht, zoals opgenomen in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan. Alleen voor de initiatiefnemer is dat dus vormvrij. Een burger kan wel aangeven van ik ben het totaal niet eens met het plan van een initiatiefnemer, doordat

het mijn zicht belemmerd, maar dat is dan meer een zienswijze of een bezwaar wat wordt ingediend. Ze kunnen het wel aangeven, maar dat zal voor het college geen reden zijn om te zeggen van we gaan de vergunning niet verstrekken.

A: Nee precies, dus als ik het zo hoor is het vormvrij en wordt het daarom moeilijk om daar echt bezwaar en zienswijzen tegenin te brengen en voor bestuursorganen en de rechter om dat te gaan toetsen.

B: Ja.

A: Duidelijk. Dat is eigenlijk ook een beetje de conclusie van mijn onderzoek. Het is heel moeilijk om het af te dwingen van initiatiefnemers door het vormvrij zijn. Daarbij is participatie vooral van belang voor het ophalen van belangen, zodat het bevoegd gezag uiteindelijk een beslissing kan nemen op het besluit en deze kan motiveren en daarbij blijven zij eindverantwoordelijk.

B: Precies. Zo is het helemaal.

A: Fijn.

B: Amber waren dit zo de vragen die je aan mij wilde stellen?

A: Ja, zeker.

B: Ah fijn. Nou mocht je nog vragen hebben dan mag je me altijd bellen op dit nummer of even mailen.

A: Ah heel lief. Fijn.

B: Ja en laat even weten hoe het afloopt met je onderzoek. Stuur maar even een appje ofzo. Ik ben heel benieuwd.

A: Super leuk dat u zo geïnteresseerd bent en onwijs bedankt voor het gesprek en de informatie. Echt heel waardevol.

B: Helemaal goed, graag gedaan. Veel succes nog even met de laatste loodjes.

A: Ja, dank je wel.

B: Oké, fijne dag nog. Doeg.

A: Fijne dag nog. Doei doei.

Bijlage 10 – Beroepsproduct

Schema 1 - Verplichtingen gemeenten en initiatiefnemers

Stakeholders	Plichten	Uitleg	Afwijkruimte	Wetsartikel(en)
Gemeenten	Vaststellen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten met verplichte participatie (optie)	De gemeenteraad kan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht gesteld kan worden. Hiervoor is het college van B&W het bevoegd gezag.	Gemeenten zijn niet verplicht om een lijst op te stellen met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld.	Artikel 16.55 lid 7 Ow
	Opstellen participatieverordening	Alle gemeenten moeten een participatieverordening opstellen, waarin kaders worden gesteld over participatieprocessen.	-	Beoogde wijziging artikel 150 lid 1 en 2 Gemeentewet.
	Opstellen participatiebeleid	Alle gemeenten moeten een participatiebeleid opstellen. Hierin kunnen zij bijvoorbeeld voorbeelden en aanbevelingen doen over participatieprocessen.	- In het participatiebeleid mogen geen afvinklijsten worden gemaakt, waaraan moet worden voldaan voor een goed participatieproces. Ook mogen geen eisen worden gesteld aan de vorm. - Wel kan aangegeven worden wat terug moet komen in het	-

			participatieverslag of moet blijken uit het antwoord op het aanvraagvereiste. - Daarnaast mogen in het participatiebeleid inspanningsverplichtingen aan de initiatiefnemer worden opgelegd, over het creëren van draagvlak en het informeren van omwonenden. Hieraan kan de voorwaarde worden verbonden dat planologische medewerking wordt geweigerd, als de initiatiefnemer de verplichtingen niet behoorlijk nakomt.	
Initiatiefnemers	Aanvraagvereiste	Als een initiatiefnemer een vergunningaanvraag indient, krijgt hij te maken met het aanvraagvereiste. Dit is een vraag waarop de initiatiefnemer moet antwoorden met ‘ja’ of ‘nee’.	- Als ‘ja’, wordt geantwoord, dient de initiatiefnemer aan te geven <u>hoe</u> participatie plaats heeft gevonden en wat de <u>resultaten</u> daarvan zijn. - Als niets wordt geantwoord, zal het bevoegd gezag de initiatiefnemer een redelijke termijn moeten bieden om alsnog	Artikel 16.55 lid 6 Ow jo. artikel 7.4 Or. Artikel 4:5 lid 1 sub a Awb Artikel 4:8 lid 1 Awb

			een antwoord in te vullen. Als reactie uitblijft zal het bevoegd gezag de aanvraag niet behandelen. - Als 'nee' wordt geantwoord, kan het bevoegd gezag een zienswijzenprocedure starten over de aanvraag of het ontwerpbesluit, zelf belanghebbenden horen of de initiatiefnemer aansporen tot extra participatie. Dit kan het bevoegd gezag ook doen als zij vindt dat de participatie gebrekkig heeft plaatsgevonden. Het antwoord 'nee' en gebrekkige participatie zijn dus geen weigeringsgronden of gronden om de aanvraag niet te behandelen.	
	Verplichte participatie	Bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan participatie verplicht zijn gesteld.	- Bij verplicht gestelde participatie moet de initiatiefnemer bij het aanvraagvereiste aangeven hoe er aan participatie is gedaan en wat de <u>resultaten</u> zijn. De	Artikel 16.55 lid 7 Ow Artikel 4:5 lid 1 sub a Awb Artikel 4:8 lid 1 Awb

			initiatiefnemer mag geen ‘nee’ antwoorden. Doet hij dit wel, dan kan het bevoegd gezag een redelijke termijn bieden om de aanvraag aan te vullen. - Ook hier geldt dat als het bevoegd gezag participatie gebrekkig acht, zij de initiatiefnemer kan aansporen om extra aan participatie te doen. Tevens kan het bevoegd gezag zelf belanghebbenden benaderen of een zienswijzenprocedure starten. - Over de gewenste wijze van participatie kunnen criteria worden opgenomen in het participatiebeleid dan wel in de participatieverordening. Als niet wordt voldaan aan deze criteria door de initiatiefnemer kan de aanvraag buiten behandeling gelaten worden.	
--	--	--	---	--

Schema 2 - Initiatiefnemers moeten voorafgaand aan een aanvraag letten op:

Participatiebeleid	In het participatiebeleid kunnen inspanningsverplichtingen voor het verlenen van planologische medewerking zijn geformuleerd voor initiatiefnemers. De initiatiefnemer moet in dat geval voldoen aan deze verplichtingen.
	In het participatiebeleid kan omschreven zijn welke informatie het bevoegd gezag bij de indiening van de vergunningaanvraag graag zou zien en hoe (participatieverslag of als antwoord op het aanvraagvereiste).
Participatiebeleid of participatieverordening	In het participatiebeleid of in de participatieverordening kunnen criteria staan voor verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Schema 3 - Gronden in bezwaar-/zienswijzenprocedures en beroepsgronden voor initiatiefnemers en derde-belanghebbenden

Stakeholder	Situatie	Grond	Bezwaar/zienswijzen/beroep	Wetsartikel/ Arrest
Initiatiefnemer	Aanvraag wordt niet in behandeling genomen bij (verplichte) participatie, doordat het bevoegd gezag stelt dat participatie onvoldoende is.	Participatie is onvoldoende volgens het bevoegd gezag	- In beroep kan worden aangevoerd dat het bevoegd gezag de initiatiefnemer eerst nog een redelijke termijn moet geven om de aanvraag aan te vullen. - Daarnaast mag een aanvraag niet afgewezen worden als niet voldoende/gebrekkig aan participatie is gedaan. Het bevoegd gezag kan de initiatiefnemer in dit geval aansporen tot extra participatie. Tevens kan zij zelf belangen in kaart brengen door belanghebbenden te benaderen of een zienswijzenprocedure te starten.	Artikel 4:5 lid 1 sub a Awb en artikel 4:8 lid 1 Awb

	Een aanvraag wordt afgewezen dan wel niet in behandeling genomen om de vorm van participatie.	Vorm participatie is niet juist volgens het bevoegd gezag	Participatie is te allen tijde vormvrij. Het is dan ook niet mogelijk om een aanvraag hierop af te wijzen of buiten behandeling te laten.	-
	Er wordt geen planologische medewerking verleend, doordat geen draagvlak is ontstaan. Het creëren van draagvlak is een inspanningsverplichting uit het participatiebeleid.	Geen draagvlak ontstaan, terwijl dit wel een inspanningsverplichting is in het participatiebeleid.	Voer in bezwaar aan dat het niet ontstaan van draagvlak is geen afwijzingsgrond, zolang de initiatiefnemer kan aantonen dat hij wel heeft getracht om draagvlak te creëren.	Arrest Etriplus/Venlo
	Aanvraag wordt niet behandeld, omdat niets is ingevuld bij het aanvraagvereiste	Geen antwoord op het aanvraagvereiste.	Voer in bezwaar aan dat de initiatiefnemer eerst nog in staat moet worden gesteld om aan participatie te doen binnen een redelijke termijn.	Artikel 4:5 lid 1 sub a Awb
Derde-belanghebbende	Derde-belanghebbende vindt dat participatie onvoldoende heeft plaatsgevonden.	Het besluit is onzorgvuldig voorbereid	Voer aan dat het belang van de derde-belanghebbende niet voldoende in kaart is gebracht tijdens de participatie.	Artikel 3:2 jo. artikel 3:4 Awb

	Derde-belanghebbende vindt dat onvoldoende rekening is gehouden met zijn belang tijdens de participatie en bij het besluit.	De belangen zijn onvoldoende afgewogen/ onvoldoende gemotiveerd	Voer aan dat de belangenafweging onvoldoende is en/of voer aan dat uit de motivering niet voldoende blijkt hoe de belangen zijn afgewogen.	Artikel 3:4 jo. artikel 3:46 Awb
--	---	--	--	-------------------------------------

