

# 22. Participatie onder de Omgevingswet: gevolgen voor gemeenten en initiatiefnemers

PLEUN BIJVELD EN CAROLA VAN ANDEL

Participatie speelt onder de Omgevingswet een zichtbaardere en formelere rol dan voorheen. Bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) kan participatie verplicht worden gesteld. Dat roept in de praktijk vragen op: wat betekent verplichte participatie voor het verloop en de duur van de procedure? Welke verplichtingen brengt dit met zich voor de gemeente? En welke voor initiatiefnemers?

In deze bijdrage staat het juridisch kader van participatie onder de Omgevingswet centraal, met de nadruk op verplichte participatie bij BOPA's. Daarbij bespreken we de eerste lijnen in de rechtspraak en de betekenis daarvan voor gemeenten en initiatiefnemers en geven we aandachtspunten mee om een participatieverplichting bij grondbeleidsinstrumenten te voorkomen.

## Participatie is niet nieuw

Participatie is geen noviteit onder de Omgevingswet. Ook onder het oude recht waren bestuursorganen op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel van art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) gehouden om relevante belangen en feiten te inventariseren bij besluitvorming. In het ruimtelijke ordeningsrecht was participatie bovendien expliciet verankerd, onder meer in art. 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit artikel schreef voor dat in de toelichting van een bestemmingsplan moest worden beschreven hoe burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding waren betrokken. Participatie is onder de Omgevingswet niet langer uitsluitend een aspect van zorgvuldige voorbereiding, maar een herkenbaar en zelfstandig onderdeel van verschillende omgevingsrechtelijke instrumenten.

Onder de Omgevingswet wordt met participatie hoofdzakelijk bedoeld *'het in een vroegtijdig stadium betrekken*

*van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'* (nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit: *Stb.* 2018, 290, p. 133). De wetgever lijkt daarnaast ook de formele momenten waarop zienswijzen kunnen worden ingediend onder het begrip participatie te scharen (*Stb.* 2018, 290, p. 131). De nadruk ligt echter op het vroegtijdig en informeel organiseren van participatie. Wij richten ons in deze bijdrage dan ook op deze vorm van participatie.

De doelstellingen zijn ambitieus: betere besluitvorming, meer draagvlak en snellere procedures. Tegelijkertijd heeft de wetgever bewust gekozen voor een systeem met veel ruimte voor maatwerk en weinig gedetailleerde voorschriften. Die combinatie leidt in de praktijk tot vragen, met name over de juridische ondergrenzen van participatie en de gevolgen van het niet naleven ervan.

## Verschillende typen participatie

Bij de vaststelling van omgevingsvisies, programma's en het omgevingsplan rust de participatieverplichting op het bevoegd gezag (art. 10.7, 10.8 en 10.2 Omgevingsbesluit (Ob)). De gemeente moet aangeven hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Ook moet worden beschreven hoe invulling is gegeven aan het toepasselijke participatiebeleid.

Bij omgevingsvergunningen geldt participatie als een aanvraagvereiste (art. 16.55, tweede en zesde lid Ow). Participatie richt zich dus tot de initiatiefnemer: de ontwikkelaar of soms de gemeente zelf. Het uitgangspunt is dat participatie door de initiatiefnemer vrijwillig is. Art. 7.4 Omgevingsregeling (Or) verplicht de aanvrager uitsluitend om bij