

Participatie onder de Omgevingswet: niet nieuw, wel anders geregeld (Deel II)

– Mr. S.W. Derksen en mr. H.W. Dekker¹

1. Participatie onder de Omgevingswet: een plicht of een streven?

In deel I van ons tweeluik over participatie (TBR 2020/104) kwamen wij tot de conclusie dat er op grond van de huidige regelgeving en jurisprudentie al kan worden gestuurd op participatie. De Omgevingswet heeft de ambitie om tot betere participatie te komen en participatie vast onderdeel te laten uitmaken van de plan- en besluitvorming.² Participatie krijgt onder de Omgevingswet een (steviger) wettelijke basis. Doordat belanghebbenden vroegtijdig worden betrokken, kunnen verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Dit zorgt volgens de wetgever voor betere besluiten. Daarnaast wil de wetgever met het faciliteren van participatie ook een bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid.³ Het betrekken van verschillende partijen in een vroegtijdig stadium leidt ertoe dat partijen niet worden overvallen, maar zich betrokken voelen bij nieuwe ontwikkelingen. Investeren aan ‘de voorkant’ door participatie, zou zich dus terugverdienen door betere besluiten, meer draagvlak en snellere procedures.⁴ Dit laatste zou volgens de wetgever worden bewerkstelligd door een afname van het aantal zienswijzen en bezwaar- en beroepschriften.⁵

Het laten participeren van belanghebbenden c.q. belangstellenden geldt dus als uitgangspunt. Maar is participatie ook daadwerkelijk wettelijk verplicht? Of mag je als bestuursorgaan of initiatiefnemer afzien van participatie? En wat zijn de consequenties als niet aan participatie wordt gedaan? In dit deel zullen wij op deze vragen ingaan, waarbij wij een onderscheid maken tussen participatie door bestuursorganen en participatie door initiatiefnemers.

1.1 Participatie door bestuursorganen

1.1.1 Omgevingsvisie, programma, omgevingsplan

Op grond van het Omgevingsbesluit zullen bestuursorganen bij het vaststellen van een omgevingsvisie⁶, programma⁷ en omgevingsplan⁸ moeten aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten zijn. Voor het omgevingsplan geldt ook de verplichting voor het bevoegd gezag om bij de kennisgeving van het voorgenomen omgevingsplan aan te geven hoe het participatietraject wordt vormgegeven.⁹ Bestuursorganen hebben dus (slechts) een motiveeringsplicht. Naar aanleiding van de Motie Nooren c.s. (waarop wij in paragraaf 5 nader in zullen gaan) is aan de desbetreffende bepalingen in het Omgevingsbesluit toegevoegd dat moet worden gemotiveerd in hoeverre is voldaan aan beleidsregels over participatie.¹⁰ Strikt gezien, is van een participatieverplichting voor bestuursorganen geen sprake. Op grond van de Omgevingswet zijn bestuursorganen dus niet gehouden om te allen tijde participatietrajecten te organiseren. Zij zijn slechts gehouden om bij de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan zich te verantwoorden over de vraag of en hoe zij aan participatie hebben gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Overheden zouden dus ook kunnen volstaan met het doorlopen van de wettelijke uniforme openbare voorbereidingsprocedure.¹¹

Gelet op het beroep dat de wetgever lijkt te doen op de actieve rol van overheden in het kader van participatie verwachten wij dat bestuursorganen in de praktijk ervoor zullen kiezen om aan participatie te doen. Deze tendens, waarbij bestuursorganen voorafgaand aan besluit- en planvorming burgers,

¹ Shanna Derksen en Heidi Dekker zijn advocaat bij Wijn & Stael Advocaten te Utrecht.

² Nadere Memorie van Antwoord Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstukken I 2019/20, 34 986, S, p.24.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 46.

⁴ Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290, p. 132.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 217.

⁶ Artikel 10.7 Omgevingsbesluit.

⁷ Artikel 10.8 Omgevingsbesluit.

⁸ Artikel 10.2 tweede lid Omgevingsbesluit.

⁹ Artikel 10.2 eerste lid Omgevingsbesluit.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, AA.

¹¹ Afdeling 3.4 van de Awb is van toepassing verklaard op de voorbereiding van omgevingsvisie, programma en omgevingsplan, zie de artikelen 16.26, 16.27 en 16.30 van de Omgevingswet.

bedrijven en maatschappelijke organisaties betrekken, is nu al gaande. Bovendien kunnen wij ons voorstellen dat bestuursorganen willen voorkomen dat in een eventuele procedure tegen bijvoorbeeld een omgevingsplan hen wordt tegengeworpen dat zij niet of in onvoldoende mate omwonenden of bedrijven in de gelegenheid hebben gesteld om te participeren.

Hoewel het uitgangspunt zal zijn dat bestuursorganen participatietrajecten organiseren bij de voorbereiding van programma's, omgevingsvisies en omgevingsplannen, zijn er gevallen denkbaar waarin participatie door bestuursorganen achterwege kan worden gelaten. De wetgever acht dit denkbaar wanneer er bijvoorbeeld sprake is van redactionele wijzigingen van een plan, waarbij taalkundige fouten uit de tekst worden gehaald of verwijzingen worden hersteld. Aangezien dergelijke wijzigingen geen invloed hebben op de inhoud van een plan, kan participatie volgens de wetgever achterwege worden gelaten.¹² Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat zodra er sprake is van een inhoudelijke wijziging van een plan, participatie door een bestuursorgaan wél in de rede ligt.

De vraag is vervolgens wat de consequentie is als participatie wél in de rede had gelegen, maar niet aan participatie is gedaan. In de parlementaire geschiedenis is er op gewezen dat een bestuursorgaan in haar rol van bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het nemen van een goed besluit.¹³ Zij moet ervoor zorgdragen dat alle relevante belangen in beeld zijn gebracht om een zorgvuldige afweging te kunnen maken. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of het over voldoende gegevens beschikt om de betrokken belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. De wetgever heeft benadrukt dat het bevoegd gezag verantwoordelijk blijft voor de inhoud van het te nemen besluit en de deugdelijke motivering die daaraan ten grondslag wordt gelegd. In die motivering moet aandacht worden besteed aan de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan zijn geweest. Indien is afgezien van participatie zal het bevoegd gezag volgens de wetgever ervoor moeten zorgen dat de andere belangen in beeld komen voordat het besluit wordt genomen. Is dat niet of onvoldoende gebeurd, dan zal dit ertoe kunnen leiden dat - in het geval van een omgevingsplan¹⁴ -

de bestuursrechter oordeelt dat het besluit in strijd met artikel 3:2, 3:4, 3:46 of 4:84 Awb tot stand is gekomen. De jurisprudentie zal moeten uitwijzen of het ontbreken van participatie in situaties waarin dit in de rede had gelegen zonder meer zal leiden tot vernietiging van een plan.

Wat de consequentie van het ontbreken van participatie bij het opstellen van een omgevingsvisie of programma zal zijn, is de vraag. Een programma of omgevingsvisie is immers niet appellabel.¹⁵ Indien niet aan participatie is gedaan zou in het kader van een bezwaar of beroep tegen een besluit (zoals een omgevingsplan of omgevingsvergunning), via een exceptieve toetsing, kunnen worden betoogd dat een omgevingsvisie of programma onverbindend moet worden verklaard omdat deze in strijd met artikel 3:2, 3:4, 3:46 of 4:84 Awb is voorbereid. Wij voorzien echter dat het voor een belanghebbende geen eenvoudige opgave zal zijn om aan te tonen dat (enkel) door het niet doorlopen van een participatietraject een omgevingsvisie of programma in strijd met artikel 3:2, 3:4, 3:46 of 4:84 Awb is vastgesteld. Temeer omdat in een dergelijke procedure veelal een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voorligt, dat als uitwerking moet worden gezien van de omgevingsvisie of het programma en belanghebbenden mogelijk wel in dat kader hebben kunnen participeren.

1.1.2 Projectbesluit

Waar de participatiestappen bij de omgevingsvisie, programma en het omgevingsplan beperkt in de wet zijn opgenomen, is dit anders voor het projectbesluit (een besluit dat projecten met een publiek nationaal, provinciaal of waterschapsbelang mogelijk maakt). Omdat volgens de wetgever de impact van een projectbesluit voor de burger groot is, zijn de participatiestappen hiervoor het meest uitgebreid geregeld.¹⁶ Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de impact van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een groot bouwproject minstens zo groot kan zijn, zodat deze uitgebreide(re) regeling ook voor andere instrumenten in de Omgevingswet had kunnen worden opgenomen. Hoe dan ook geldt voor een projectbesluit naast een motiveringsplicht en een kennisgevingsplicht, dat het bevoegd gezag ook verplicht is informatie toegankelijk te maken en burgers in de verkenningfase de gelegenheid moet worden geboden om oplossingen voor de opgaven aan te dragen. Hieronder zetten we kort de verschillende participatiestappen voor het projectbesluit uiteen.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 34 986, S, p. 26.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, W, p. 24.

¹⁴ Tegen het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan staat beroep open bij de Afdeling (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 229). De gemeente kan in het omgevingsplan ook programma's met programmatische aanpak aanwijzen. Hoewel programma's niet appellabel zijn, geldt voor programma's met een programmatische aanpak een uitzondering. Hiertegen staat wel rechtsbescherming open, omdat (delen van) deze programma's een rechtstreekse titel geven voor activiteiten zodat voor die activiteiten geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer volgt.

¹⁵ De omgevingsvisie en het programma zullen worden opgenomen in de negatieve lijst van artikel 8:5 Awb (Invoeringswet Omgevingswet, wijziging bijlage 2 Awb).

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, S, p. 25.

Voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerp projectbesluit dient een verkenning te worden uitgevoerd naar mogelijke bestaande of toekomstige opgaven in de fysieke leefomgeving.¹⁷ Uiterlijk bij aanvang van de verkenning moet worden aangegeven op welke wijze derden bij de verkenning worden betrokken. In de kennisgeving moet worden aangegeven wie worden betrokken, waarover en wanneer, wat de rol is van het bevoegd gezag en de eventuele initiatiefnemer en waar aanvullende informatie beschikbaar komt.¹⁸ De wetgever laat het aan het betreffende bestuursorgaan over hoe participatie concreet wordt aangepakt, passend bij de aard en omvang van het project en de betreffende bestuurscultuur. Door de aanpak van participatie actief te communiceren, zou vooraf evenwel duidelijk moeten zijn wat potentiële participanten kunnen verwachten.¹⁹

De kennisgeving moet op een zodanige wijze plaatsvinden dat het relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt.²⁰ Om te waarborgen dat alle partijen op een gelijkwaardige wijze kunnen participeren, dient het bestuursorgaan alle benodigde informatie op een toegankelijke wijze beschikbaar te stellen.²¹ Volgens de parlementaire geschiedenis gaat het dan niet alleen om de informatie die bij de aanvraag beschikbaar is, maar ook om informatie die gedurende de gehele projectprocedure wordt vergaard.²² Bij de verkenning mag iedereen vervolgens mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave. Het bevoegd gezag moet uitgangspunten aangeven voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.²³ Degene die een mogelijke oplossing voordraagt, kan het bevoegd gezag vragen om daarover advies te vragen aan een onafhankelijk deskundige.²⁴ De wet verplicht niet op dit verzoek in te gaan. Er wordt niet ingekaderd welke aspecten bij die afweging een rol mogen spelen. De voorkeursbeslissing vormt de afsluiting van de verkenning. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan welke oplossingen zijn onderzocht, hoe derden zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de verkenning. Daarbij moet worden ingegaan op de aangedragen oplossingen en de uitgebrachte

adviezen daarover. Ook in het uiteindelijke projectbesluit moet het bevoegd gezag ingaan op het doorlopen participatieproces en op aangedragen oplossingen.²⁵

Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt dus een motiveringsplicht.²⁶ Anders dan in de literatuur wel wordt aangenomen²⁷, is volgens ons strikt genomen ook hier geen sprake van een participatieverplichting.²⁸ Volstaan kan worden met het doorlopen van de voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure waarin oplossingen kunnen worden aangedragen. Doordat de participatiestappen zo concreet zijn opgenomen in de wet, zal dit in de praktijk er echter (nog meer dan bij omgevingsvisies, programma en omgevingsplannen) wel toe leiden dat in vrijwel alle gevallen aan participatie wordt gedaan.

1.2 Participatie door initiatiefnemers

1.2.1 Omgevingsvergunningen

Bestuursorganen hebben dus slechts een motiveringsplicht bij de vaststelling van omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen en projectbesluiten. Maar welke verplichtingen hebben initiatiefnemers indien zij een omgevingsvergunning willen aanvragen voor een bepaald project?

In de Omgevingswet is bepaald dat er in de Omgevingsregeling regels worden gesteld "over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden".²⁹ Op grond van de Omgevingswet wordt dus een aanvraagvereiste in het leven geroepen. Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling bepaalt dat een initiatiefnemer bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet aangeven of en zo ja, hoe aan participatie is gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Deze formulering komt overeen met de motiveringsplicht die voor bestuursorganen geldt. Het moment waarop verantwoording moet worden afgelegd over participatie is voor een initiatiefnemer gelegen bij het indienen van de aanvraag. Het aanvraagvereiste zou ertoe moeten leiden dat een initiatiefnemer al in een zeer vroeg stadium, voorafgaand aan de aanvraag, stilstaat bij de vraag of hij bijvoorbeeld omwonenden in de gelegenheid wil stellen te participeren. De wetgever heeft er op gewezen dat participatie in een vroegtijdig stadium bij een particulier initiatief ertoe kan leiden dat eventuele wensen en ideeën makkelijker meegenomen kunnen worden in de plan-

¹⁷ Artikel 5.48 Omgevingswet.

¹⁸ Artikel 5.3 eerste lid Omgevingsbesluit.

¹⁹ Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit. *Stb.* 2018, 290, p. 165.

²⁰ Artikel 5.3 tweede lid Omgevingsbesluit.

²¹ Artikel 5.3 derde lid Omgevingsbesluit.

²² *Kamerstukken II* 2019/20, 34 986, W, p. 27. Zo moeten de mogelijke oplossingen die zijn aangedragen door derden ter beschikking worden gesteld, evenals mogelijk daarover uitgebrachte adviezen. Ook kan gedacht worden aan tussentijdse resultaten van de verkenning zoals een rapportage waarin een trechtering van veel oplossingsrichtingen naar een aantal oplossingen plaatsvindt. Het bevoegd gezag gaat ook na welke rapportages en onderzoeksrapporten relevant zijn om derden gelijkwaardig te kunnen laten participeren. De (eventuele) initiatiefnemer dient deze aan te leveren

²³ Artikel 5.47 derde lid Omgevingswet.

²⁴ Artikel 5.48 tweede lid Omgevingswet.

²⁵ Artikel 5.51 Omgevingswet.

²⁶ Artikel 5.51 Omgevingswet en artikel 5.5 Omgevingsbesluit.

²⁷ Zie H.A.J. Gierveld, 'Participatie in en onder de Omgevingswet', *TO* 2019/3.1.

²⁸ De wetgever gaat er ook vanuit dat er slechts sprake is van een motiveringsplicht. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 34 986, S, p. 25.

²⁹ Artikel 16.55 zesde lid Omgevingswet.

vorming, dan op het moment waarop het plan al volledig is uitgewerkt en de aanvraag is ingediend.³⁰

Het feit dat een initiatiefnemer slechts in het kader van een aanvraag dient te motiveren of hij anderen bij de planvorming heeft betrokken, betekent ook in dit geval strikt genomen dat een initiatiefnemer in het kader van een vergunningaanvraag mag aangeven dat hij *niet* aan participatie heeft gedaan. De minister erkent dat dit inderdaad een mogelijkheid is.³¹ De wetgever is van mening dat ook in het kader van particuliere initiatieven participatie in sommige gevallen niet van aanvragers kan of hoeft te worden verlangd dat aan participatie wordt gedaan. Volgens de wetgever kan van participatie worden afgezien indien daar “gerechtvaardigde redenen” voor zijn. Volgens de wetgever zijn er grofweg twee situaties denkbaar waarin niet hoeft te worden geparticipeerd, namelijk: (1) in de situatie waarin participatie niet zinvol zal zijn, namelijk in de gevallen waarin derden niet worden geraakt door een besluit en (2) in de situatie waarin anderen wel kunnen worden geraakt door het besluit, maar dit om andere redenen niet zinvol is (bijvoorbeeld bij gebrouilleerde burenen).³² In de wetgeschiedenis wordt een voorbeeld gegeven van een situatie waarin een activiteit van beperkte aard en omvang is of de effecten voor omwonenden verwaarloosbaar zijn:

“Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan inpassende bouwkundige ingrepen of activiteiten op grote afstand van naburige percelen. Uitzendingen van ‘de Rijdende rechter’ laten zien dat er ook andere redenen kunnen zijn waarom soms niet van aanvragers verlangd kan worden dat zij hun burenen betrekken bij hun aanvraag. Er kunnen zich situaties voordoen waarin de verhoudingen tussen burenen zodanig verstoord zijn dat participatie schier onmogelijk is.”³³

Het uitgangspunt dat door de wetgever wordt gehanteerd, lijkt dus te zijn dat enkel van participatie kan worden afgezien als hier “gerechtvaardigde redenen” voor zijn. Tijdens de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet in de Eerste Kamer is door de regering overwogen dat zij “zeker niet de indruk wil wekken dat er veel ruimte moet worden gegeven om af te zien van participatie”.³⁴ Maar zoals hiervoor is geconstateerd, is een initiatiefnemer op grond van de Omgevingswet niet gehouden anderen te betrekken bij de planvorming. Er staat ook geen sanctie op het niet organiseren van een participatietraject. Het bevoegd gezag mag de aanvraag bijvoorbeeld niet buiten behandeling laten indien een initiatiefnemer in zijn aanvraag heeft aangege-

ven dat hij omwonenden niet bij zijn voorgenomen plan heeft betrokken. De wettelijke procedure van de voorbereiding en totstandkoming van een besluit door het bevoegd gezag blijft immers hetzelfde. De vraag is dan ook hoe voornoemde uitspraken van de regering in dat licht moeten worden gezien.

Zoals hiervoor in het kader van participatie door bestuursorganen al is aangegeven, kan het achterwege laten van participatie wel een uitwerking hebben op de belangenafweging. Indien is afgezien van participatie, bijvoorbeeld in het geval van de gebrouilleerde burenen, zal het bevoegd gezag volgens de wetgever ervoor moeten zorgen dat de andere belangen in beeld komen voordat het besluit wordt genomen. Indien een initiatiefnemer om hem moverende redenen geen gelegenheid tot participatie heeft geboden, kan dit voor het bevoegd gezag aanleiding zijn om zelf alsnog een mogelijkheid te bieden voor participatie tijdens de totstandkomingsprocedure van een besluit. Dit kan volgens de wetgever het geval zijn in situaties waarbij het bevoegd gezag op voorhand vermoedt dat belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen het voorgenomen besluit. Het bevoegd gezag kan in dat geval gebruikmaken van artikel 4:8 Awb en belanghebbenden in de gelegenheid stellen om een zienswijze in te dienen.³⁵ Feitelijk zullen initiatiefnemers dus linksom of rechtsom worden geconfronteerd met participatie. Indien een initiatiefnemer ervoor kiest om aan omwonenden geen gelegenheid te geven te participeren, bijvoorbeeld vanwege een strakke planning waarin geen ruimte is voor allerehande participatietrajecten, dan kan een project dus alsnog vertraging oplopen doordat het bevoegd gezag zelf een participatietraject in het leven roept.

1.2.2 Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet in de Tweede Kamer is er veel kritiek geuit op de vrijblijvendheid die initiatiefnemers hebben ten aanzien van participatie. Deze vrijblijvendheid werd met name bezwaarlijk geacht in de gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan. Juist in die gevallen zou participatie volgens verschillende Tweede Kamerleden verplicht moeten worden gesteld. Dit heeft geresulteerd in het amendement van het lid Van Eijs c.s.³⁶ Bij dit amendement is aan de Omgevingswet een bepaling toegevoegd waarin de gemeenteraad de bevoegdheid is gegeven om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, S, p. 26.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, S, p. 26.

³² Kamerstukken II 2019/20, 34 986, W, p. 62-63.

³³ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, S, p. 27.

³⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, W, p. 62.

³⁵ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, S, p. 27. Het meest voor de hand ligt dat de belanghebbenden dan in staat worden gesteld om te reageren op een vooraankondiging, welke reacties worden meegenomen in het uiteindelijke besluit. Dit alles dient uiteraard binnen de beslistermijn voor de reguliere procedure te gebeuren, maar die kan eenmalig worden verlengd tot 14 weken (artikel 16.64, tweede lid, Omgevingswet).

³⁶ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 56.

het wél verplicht is om, voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend, participatiemogelijkheden te bieden aan omwonenden.³⁷ Hoe dit “indieningsvereiste” vorm wordt gegeven, vragen wij ons af. Het amendement heeft namelijk niet geleid tot aanpassing van de Omgevingsregeling. Een afzonderlijk aanvraag- of indieningsvereiste ten aanzien van participatie voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is namelijk niet opgenomen. Wij gaan ervan uit dat het de bedoeling is dat initiatiefnemer het participatieproces voorafgaand aan de aanvraag moet organiseren en daarvan bij het indienen van de aanvraag blijk geeft. Indien uit de omgevingsvergunningaanvraag blijkt dat niet aan de verplichte participatie is gedaan, dan zal de initiatiefnemer in de gelegenheid moeten worden gesteld om de aanvraag aan te vullen. Als niet binnen de gestelde termijn de gegevens zijn aangevuld, dan zal het bestuursorgaan alsnog moeten besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten.

Het staat gemeenteraden vrij om zelf te bepalen of zij bepaalde gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen en zo ja, welke categorieën activiteiten daaronder zouden moeten vallen. Als gemeenteraden van deze bevoegdheid gebruik willen maken, dan vinden zij in de Omgevingswet en de parlementaire geschiedenis voor de uitoefening daarvan weinig houvast. De Omgevingswet bevat geen handvatten voor de aanwijzing van categorieën gevallen. Volgens de wetgever ligt het voor de hand dat vooral grootschalige projecten worden aangewezen waarvan het evident is dat deze gevolgen van enige betekenis voor één of meer belanghebbenden hebben.³⁸ Enige andere aanwijzing of richtlijn wordt niet gegeven.

De wetgever heeft erop gewezen dat gemeenteraden criteria voor het aanwijzen van categorieën gevallen kunnen vastleggen in beleidsregels. De rechter kan vervolgens beoordelen of de daarvoor gestelde criteria of beleidsregels juist zijn toegepast.³⁹ Gemeenteraden (en vooral: initiatiefnemers) zijn daar op dit moment echter niet mee geholpen. De VNG heeft naar aanleiding van het amendement wel een handreiking gemaakt voor raadsleden⁴⁰, maar hierin staat niet meer dan dat het voor de raad goed is om zich in dit aspect te verdiepen en daar keuzes in te maken. Wij kunnen ons voorstellen dat voor het bepalen van categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een vergelijkbare handelwijze wordt gekozen als bij het aanwijzen van categorieën gevallen waarvoor geen

verklaring van geen bedenkingen is vereist.⁴¹ Ook in die situatie bevat de wet geen voorwaarden waaraan een dergelijke aanwijzing moet voldoen en is gaandeweg in de jurisprudentie door de bestuursrechter uitgekristalliseerd wat gemeenteraden wel en niet is toegestaan. Uit die jurisprudentie kan worden afgeleid dat het aanwijzen van categorieën niet te algemeen mag zijn, omdat dit in strijd met de rechtszekerheid.⁴² Gemeenteraden zullen daarom straks gehouden zijn om zo concreet mogelijke categorieën en heldere criteria te formuleren, zodat op voorhand voor initiatiefnemers en omwonenden duidelijk is in welke gevallen participatie verplicht is. Dit voorkomt discussie achteraf.

Overigens is in dit verband nog vermeldenswaardig dat in de parlementaire geschiedenis erop is gewezen dat gemeenten de kosten van de, door henzelf verplicht gestelde, participatie in rekening kunnen brengen bij initiatiefnemer. Tot de verhaalbare kostensoorten rekent de Omgevingswet-wetgever de kosten voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan, met inbegrip van het daarvoor benodigde onderzoek.⁴³ Onder deze kosten vallen volgens de wetgever ook de kosten die in het kader van participatie worden gemaakt.⁴⁴ Als kostenverhaal niet verzekerd is via een overeenkomst, dan kunnen aan de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit voorschriften over kostenverhaal worden verbonden zodat kostenverhaal alsnog verzekerd is.

1.3 Wijze van participeren

1.3.1 Regeling over de wijze van participeren ontbreekt

Los van de vraag óf er moet worden geparticipeerd, speelt in de praktijk ook veelal de vraag hóe moet worden geparticipeerd. Voor zover op dit moment participatie al verplicht wordt gesteld door het bevoegd gezag, wordt vrijwel nooit aangegeven op welke wijze dit moet gebeuren. Vanuit de markt is er een dringende behoefte om hierover duidelijkheid te verschaffen. Dit is ook onderkend in het Omgevingswet-wetgevingsproces. Sinds het moment dat is besloten participatie wettelijk te verankeren in de Omgevingswet, is de wetgever verzocht om aan te geven op welke wijze participatie zou moeten plaatsvinden. De wetgever is tot op heden bij haar standpunt gebleven: er worden geen inhoudelijke eisen gesteld aan de wijze waarop participatie moet plaatsvinden.

³⁷ Artikel 16.55 zevende lid Omgevingswet.

³⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, S, p. 26.

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, *Handelingen II* 28 januari 2020, nr. 18, item 6, p. 23.

⁴⁰ <<https://vng.nl/nieuws/participatie-de-omgevingswet-toelichting-voor-raadsleden>>.

⁴¹ Artikel 6.5 derde lid van het Besluit omgevingsrecht maakt dit mogelijk.

⁴² Zie bijv. ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1655.

⁴³ Zie artikel 8.15 en bijlage IV, onder g, van het Omgevingsbesluit.

⁴⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, W, p. 35.

De manier waarop participatie moet worden georganiseerd, is dus niet in de Omgevingswet vastgelegd. Er is bewust voor gekozen om het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid te geven om eigen keuzes te maken. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Meer gedetailleerd vastleggen hoe overheden en initiatiefnemers omgaan met participatie werkt volgens de wetgever averechts, omdat de ruimte voor maatwerk dan kleiner zou worden.⁴⁵ Voor het bepalen van de wijze waarop moet worden geparticipeerd, wordt een actieve houding en een actieve rol van het bestuursorgaan en van initiatiefnemers verwacht. Aan hen wordt bewust de vrijheid gelaten om eigen keuzes te maken over de inrichting van het participatieproces.⁴⁶ Op welke wijze participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. Maar ook de plek in de beleidscyclus is van belang voor de manier waarop participatie vorm wordt gegeven. In de wet is daarom vastgelegd dat participatie moet plaatsvinden, maar niet hoe het moet gebeuren.

Door het niet vastleggen van de wijze waarop moet worden geparticipeerd, wordt voorkomen dat het participatietraject een afvinklijstje wordt. Ook zou het vastleggen van participatie eisen leiden tot juridificering van het participatieproces doordat er juridische procedures ontstaan over de gevolgde procedure. Gedetailleerde procedurele eisen over de indiening van aanvragen en de totstandkoming van besluiten zijn een bron van - zoals de wetgever het noemt - het “pingpongen” in het bestuursrecht. De wetgever doelt op de situatie dat kleine gebreken in een besluit kunnen leiden tot vernietiging van een besluit, waarna bestuursorganen de gelegenheid hebben het besluit met het herstel van gebreken opnieuw te nemen.⁴⁷ De wetgever vreest dat het stellen van eisen aan participatie zal leiden tot juridische procedures waarin het alleen maar gaat over de procedure en niet over de daadwerkelijk inhoud van het besluit. Deze juridificering zou voorkomen dat maatschappelijke opgaven zoals de bouw van woningen, voortvarend kunnen worden gerealiseerd en het zou ook de slagkracht van het bestuursrecht beperken. De regering vindt deze ontwikkelingen ongewenst.⁴⁸

Door verschillende Kamerleden is tijdens de parlementaire behandeling geopperd om in ieder geval een minimumniveau vast te stellen.⁴⁹ Ook van een minimumniveau kan volgens de wetgever

een verleiding uitgaan om slechts daaraan te voldoen. Een minimumniveau is bovendien afhankelijk van de impact van een project. Dat betekent dat meerdere categorieën van projecten met een minimumniveau bepaald zouden moeten worden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat procedures gevoerd zullen worden over de indeling van een project in een bepaalde categorie. Gelet op de aanhoudende vraag om eisen te stellen aan de wijze van participatie heeft de minister in het kader van de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet de Integrale Adviescommissie Omgevingswet nog een keer expliciet de vraag voorgelegd of toch niet zou moeten worden gekozen voor een minimumniveau. De commissie heeft wederom aangegeven dat het vastleggen van een minimumniveau niet wenselijk wordt geacht.⁵⁰ De Omgevingswet geeft dus geen enkel houvast bij het organiseren van participatietrajecten. Wel is door het programma Aan de slag met de Omgevingswet⁵¹ een Inspiratiegids Participatie⁵² ontwikkeld waarin onder andere de Wegwijzer participatie bij vergunningverlening gemeenten is opgenomen⁵³. Maar ook hierin wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de documenten niet bedoeld zijn om het participatieproces vorm te geven.

Door de regering is er op gewezen dat een gemeenteraad wel kaders kan stellen voor participatietrajecten en daarop kan controleren. Zoals hiervoor ook is aangegeven, zal dit met de wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet ook worden vastgelegd in de Gemeentewet. Het doel van deze wijziging van de Gemeentewet is dat de gemeenteraad in een inspraak- en participatieverordening regelt binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren.⁵⁴ Aan de hand van een dergelijke verordening zou het voor alle partijen vooraf inzichtelijk moeten zijn op welke wijze een participatieproces verloopt. Bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is in dit kader ook opgemerkt dat als de gemeenteraad gevallen aanwijst waarin participatie verplicht is, het voor de hand ligt dat de raad zich een oordeel vormt over de wijze waarop die participatiemogelijkheden bij de aangewezen gevallen bij voorkeur zouden moeten plaatsvinden.⁵⁵

Omdat niet duidelijk was of de wetswijziging van artikel 150 Gemeentewet gereed zou zijn op het moment van inwerkingtreding van de Omgevings-

⁴⁵ Aldus de toelichting bij het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290, p. 133.

⁴⁶ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, B.

⁴⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, W, p. 49.

⁴⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, W, p. 49.

⁴⁹ Zie bijv. de motie van het lid Smeulders (GroenLinks), Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 129. Deze werd met 74 stemmen voor en 76 stemmen tegen verworpen.

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, Handelingen 28 januari 2020, nr. 18 item 6, p.23.

⁵¹ Dit is een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

⁵² <<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/>>.

⁵³ <<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/participatie-omgevingsvergunning/wegwijzer-participatie-vergunningverlening/>>.

⁵⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, S, p. 27

⁵⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, S, p. 27.



Fig. 1: Participatieladder

wet, is door Eerste Kamerlid Nooren c.s.⁵⁶ verzocht om specifiek voor het omgevingsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling op te nemen op grond waarvan de plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om participatiebeleid op te stellen, waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Dit participatiebeleid moet worden vastgesteld door respectievelijk de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap. De regering wordt in de motie ook verzocht te bevorderen dat overheden hier zo snel mogelijk mee beginnen, liefst voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De Motie Nooren c.s. is door de Eerste Kamer aangenomen en is verwerkt in het Invoeringsbesluit Omgevingswet⁵⁷. In het Omgevingsbesluit is een bepaling opgenomen, waaruit volgt dat bij de vaststelling van een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan, een provinciale omgevingsverordening of een waterschapsverordening, gemotiveerd moet worden in hoeverre aan

het lokale participatiebeleid is voldaan.⁵⁸ Hoewel deze bepaling niet direct een concrete verplichting inhoudt om participatiebeleid vast te stellen, noopt deze motiveringsplicht er wel toe dat bestuursorganen participatiebeleid vaststellen en in besluiten motiveren hoe daarmee rekening is gehouden.⁵⁹ Op het moment van het afronden van deze bijdrage⁶⁰ ligt het ontwerp-Invoeringsbesluit voor advies bij de Raad van State.

Overigens merken wij op dat een vergelijkbare bepaling in de Omgevingsregeling ontbreekt ten aanzien van het aanvraagvereiste voor omgevingsvergunningen. In de Omgevingsregeling staat nu niet opgenomen dat een initiatiefnemer in het kader van een omgevingsvergunningaanvraag (voor een binnenplanning of buitenplanning omgevingsplanactiviteit) moet aangeven in hoeverre hij heeft voldaan aan de opgelegde wijze van participeren c.q. participatiebeleid. Voor zover de wetgever van oordeel zou zijn dat door het bevoegd gezag moeten worden getoetst of ook door initiatiefnemer aan

⁵⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, AA.

⁵⁷ <<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2020/03/12/voorjaarsversie-invoeringsbesluit-omgevingswet-maart-2020>>. Dit betreft nog niet de definitieve tekst van het Omgevingsbesluit, mogelijk wordt deze nog aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

⁵⁸ Zie artikel 10.2 derde lid (omgevingsplan), artikel 10.3a tweede lid (waterschapsverordening), artikel 10.3b tweede lid (omgevingsverordening), 10.7 tweede lid (omgevingsvisie) en artikel 10.8 tweede lid (programma).

⁵⁹ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, *Handelingen* 28 januari 2020, nr. 18, item 6, p. 23.

⁶⁰ 9 juni 2020.

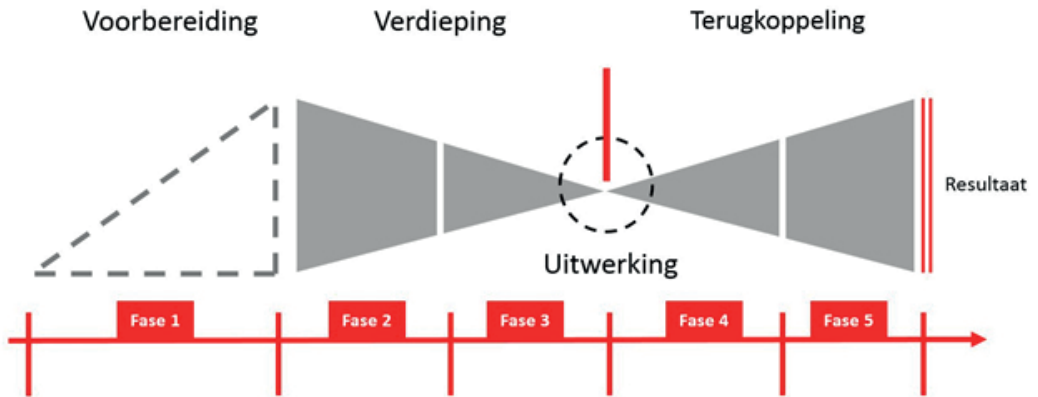


Fig. 2: Diabolomodel

dergelijk beleid is voldaan, dan is de vraag wat het toetsingskader vormt. Met andere woorden, waar ligt vastgelegd op welke wijze aan participatie moet worden gedaan in het kader van een omgevingsvergunningaanvraag? Mogelijk dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om ten aanzien van omgevingsvergunningen geen participatiebeleid op te stellen, omdat de wijze van participeren wordt overgelaten aan de initiatiefnemer. Of Nooren c.s. dit ook voor ogen heeft gehad met de motie is echter de vraag.

1.3.2 Vormen van participatie

Al met al lijkt het erop dat het succes van participatie onder de Omgevingswet dus in ruime mate wordt overgelaten aan decentrale overheden en afhankelijk zal zijn van de manier waarop zij bereid en in staat zijn om op concrete wijze invulling te geven aan het participatiebeleid. Omdat participatie in veel verschillende soorten en maten voorkomt en ook burgers van elkaar verschillen in de manier waarop zij willen participeren, is het van belang dat overheden niet alleen nadenken over het doel van het participatieproces en wie op welk moment en op welke wijze in dat proces kan participeren, maar dat zij in hun beleid tevens het niveau waarop participatie (in verschillende fasen) moet plaatsvinden aangeven. Het maakt namelijk nogal wat uit of je als burger slechts wordt geïnformeerd of geraadpleegd, of dat je ook mag adviseren, coproduceren of meebeslissen. Voor initiatiefnemers is het ook van belang hier duidelijkheid over te verkrijgen, omdat dit gevolgen heeft voor de invulling van een participatieproces.

In de participatieladder (zie fig. 1 hiernaast) is aangegeven welke vormen van participatie er bestaan en hoe dit zich verhoudt tot de mate van participatie en het aantal betrokkenen.

Wij kunnen ons voorstellen dat bij kleinere projecten die vrijwel geen gevolgen hebben voor

derden volstaan kan worden met informeren. Naar gelang het project grotere gevolgen heeft voor derden of in het geval meer derden betrokken zijn, kan een intensievere wijze van participeren voor de hand liggen. Gemeenten zouden deze participatiedriehoek kunnen gebruiken bij het vaststellen van beleid.

Ongeacht het niveau van participatie, is het van belang om te onderkennen dat het van groot belang is op welke wijze en in welke mate terugkoppeling aan belanghebbenden plaatsvindt. Dietz Strategie en Communicatie, met wie wij veel samenwerken, gebruikt bovenstaand Diabolomodel (fig. 2) waarin vijf fasen en zes te doorlopen stappen zijn weergegeven. De stappen zijn achtereenvolgens: voorbereiding en onderzoek (1), het betrekken van een breed publiek (2), inventariseren van de betrokkenheid en het ophalen van input (3), de uitwerking (inclusief de geleverde input) (4), de terugkoppeling aan direct betrokkenen (5) en de terugkoppeling aan een breed publiek (6). Of het nu gaat om informeren (niveau 1 van de participatieladder) of om zelfbestuur (niveau 6 van de participatieladder): de fasen en stappen uit het Diabolomodel blijven hetzelfde. Bij niveau 1 is het van belang om vooral helderheid en duidelijk te geven over de gevolgde stappen en de output, terwijl bij niveau 6 de continue dialoog in kleiner comité vraagt om eenduidige communicatie en sturing.

Een aantal gemeenten heeft nu al in hun inspraak- en participatieverordeningen criteria vastgelegd waaraan een participatieproces moet voldoen, waarbij ook een keuze moet worden gemaakt over het niveau van de participatie.⁶¹ De wetgever heeft gemeenten wel gewaarschuwd om in hun participatiebeleid niet te overvragen. Er zijn namelijk gevallen bekend waarin gemeenten alleen mede-

⁶¹ Zie bijv. de participatie- en inspraakverordeningen van Utrecht en Leiden.

werking willen verlenen aan een afwijking van het bestemmingsplan als directe burens hiervoor schriftelijk toestemming hebben verleend. Goed overleg met de burens is van groot belang, maar deze vorm van “burenplanologie” acht de regering in strijd met het recht, omdat hiermee wordt miskend dat het bevoegd gezag heeft te beslissen op ingekomen aanvragen. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden afgeschoven op omwonenden.⁶² Andere nadelen van overvragen in gemeentelijk beleid zijn dat hierdoor de mogelijkheden tot flexibiliteit beperkt worden en dat alsnog een zekere vorm van juridificering optreedt.

Tot slot wijzen wij erop dat digitale participatie - mede door de coronacrisis - een vlucht heeft genomen. Waar eerder in de parlementaire geschiedenis men zich heeft afgevraagd of digitale participatie een mogelijkheid zou moeten zijn, want in hoeverre kan een bestuursorgaan dan nagaan of de participatie representatief was en is dat dan niet in de meeste gevallen een aantrekkelijke manier (want eenvoudig, snel en goedkoop⁶³) lijkt de overheid (in deze tijden) een voorstander te zijn van digitale participatietraject en wordt deze wijze van participeren aangeraden.⁶⁴

2. Conclusie

Lange tijd vormde inspraak de enige vorm van participatie die wettelijk geborgd is, terwijl participatie een veel breder palet aan mogelijkheden kent en de mondige burger ook steeds vaker meer inbreng verwacht dan het kunnen indienen van een zienswijze. Bij de bestuursrechter vond die burger tot voor kort geen luisterend oor, maar in de jurisprudentie is sinds eind 2019 voorzichtig een kentering te zien. Steeds vaker wordt ook door bestuursorganen gestuurd op participatie door gebruik te maken van de huidige wettelijke mogelijkheden, zoals de beginselen van zorgvuldige besluitvorming en belangenafweging en deugdelijke motivering, door het opnemen van criteria voor participatie in de inspraakverordening of in gemeentelijk beleid.

Onder de Omgevingswet krijgt participatie straks een wettelijke basis met de bedoeling dat het gemeengoed gaat worden. Daarbij wordt aan de hoofdrolspelers in het besluitvormingsproces, initiatiefnemers en bestuursorganen, veel vrijheid gelaten om maatwerk te kunnen toepassen. Hoewel die flexibiliteit, uitgaande van de grote diversiteit aan projecten die de fysieke leefomgeving betreffen, begrijpelijk is, zijn hier vanuit het perspectief van

rechtszekerheid en rechtsbescherming de nodige vraagtekens bij te plaatsen. Meer afwegingsruimte leidt in de praktijk vaak tot minder duidelijkheid en houvast, waardoor pas aan het einde van de rit duidelijk zal worden of het “goed” is gegaan. De markt vreest dat participatie tot alleen maar meer vertraging zal gaan leiden.

De participatieregeling in de Omgevingswet bestaat voornamelijk uit motiveringsplichten. De motiveringsplicht voor bestuursorganen houdt in dat zij gehouden zijn om bij de vaststelling van een omgevingsvisie, programma, omgevingsplan of projectbesluit aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de besluitvorming zijn betrokken en om de resultaten daarvan te verantwoorden. Met de ‘participatieplicht’ valt het dus wel mee. Ook waar het de initiatiefnemer betreft. Die zal straks in de omgevingsvergunningaanvraag moeten motiveren of derden bij de planvorming zijn betrokken. Er staat geen sanctie op het niet organiseren van een participatieproject. Het bevoegd gezag mag de aanvraag bijvoorbeeld niet buiten behandeling laten indien een initiatiefnemer in zijn aanvraag heeft aangegeven dat hij omwonenden niet bij zijn voorgenoemd plan heeft betrokken.

Een participatieverplichting geldt wel voor gevallen van buitenplanse omgevingsactiviteiten die de gemeenteraad heeft aangewezen. Voor die gevallen moet de aanvrager aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. Indien niet aan participatie is gedaan, kan een aanvraag buiten behandeling worden gelaten.⁶⁵

De Omgevingswet bevat geen blauwdruk voor het perfecte participatieproject. De wetgever benadrukt stelselmatig dat participatie maatwerk is dat door lokale overheden moet worden toegespitst op de lokale situatie. Door de motie Nooren zal straks bij de vaststelling van een omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan gemotiveerd moeten worden in hoeverre aan het lokale participatiebeleid is voldaan. Hierdoor ontstaat indirect een verplichting voor lokale overheden om participatiebeleid op te stellen, waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. De wetgever laat echter na om gemeenten hierbij richting te geven. Door de wijziging van artikel 150 Gemeentewet zijn gemeenten daarnaast verplicht om een inspraak- en participatieverordening vast te stellen. Initiatiefnemers zullen het antwoord op de vraag hoe zij participatie moeten organiseren dan ook vooral in de lokale participatieverordeningen en beleidsregels moeten zoeken, omdat hierin concreet zal moeten worden aangegeven wat van hen in het participatieproces wordt verwacht. Voor de

⁶² Kamerstukken I 2019/20, 34 986, S, p. 31

⁶³ Kamerstukken II 2019/20, 34 986, Handeling 27 januari 2020, nr. 17, item 3, p. 13.

⁶⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2020/mei/digitale-inspraak-participatie/?utm_source=newsbrief&utm_medium=e-mail&utm_term=20161219&utm_content=link_ID0A30CK-040CK&utm_campaign=InfoMil%20Actueel%20310>.

⁶⁵ Met toepassing van artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet jo. artikel 4:5 lid 1 onder a, Awb.

vraag wat hierin toelaatbaar is, zien wij vooral een (actievere) rol voor de bestuursrechter weggelegd. Een eerste voorschot heeft de Afdeling reeds genomen in de uitspraak Etriplus waar zij een nieuwe koers is ingeslagen en waardoor gemeentelijk participatiebeleid een grotere betekenis heeft gekregen. Hoewel niet te verwachten is dat de Afdeling het aloude adagium dat de bestuursrechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten onder de Omgevingswet opzij zal zetten en zelf de spelregels zal bepalen, verwachten wij wel dat kritisch wordt getoetst of de aan de lokale participatieregels gevolg is gegeven.

Al met al is het nog maar de vraag of onder het nieuwe stelsel daadwerkelijk aan de achterkant

van het besluitvormingsproces tijd zal worden bespaard. Aangezien de wetgever geen duidelijk kader voor participatie heeft gesteld, ligt de bal bij lokale overheden, initiatiefnemers én de bestuursrechter. Het is aan lokale overheden om op basis van de Omgevingswet, de gewijzigde Gemeentewet en de Awb om een zodanige invulling te geven aan de participatietrajecten, dat zowel initiatiefnemer als de burger zullen inzien dat participatie een toegevoegde waarde heeft. Dit zal echter geen eenvoudige opgave voor lokale overheden zijn. Wij verwachten dat er veel geprocedeerd zal gaan worden over de vraag of de juiste spelregels zijn gesteld en of deze op juiste wijze zijn gevolgd. En de wetgever heeft juist dát beoogt te voorkomen met het vastleggen van participatie in de Omgevingswet. ●

licentie verstrekt door
wijn_stael@li.nl
IBR Publicatie - 11-09-2020