

# Participatie in het huidige en het toekomstige omgevingsrecht

Henk Gierveld  
Universiteit Utrecht  
Ministerie van Waterstaat

## Participatie

- Wat is participatie?
- Niet hetzelfde als inspraak
- Waarom participeert de overheid?
- Participatie alleen voorafgaand aan de eigenlijke besluitvorming?
  
- Waarom is een wettelijke regeling nodig?
- Nadelen van een wettelijke regeling.

### **PM**

- Rol van de wetgevingsjurist
- Het geloof van de wetgevingsjurist

## Participatie: dek voor verschillende lading

Het intikken van de term participatie in wetten.nl leverde 178 hits op.

Vooraf in verdragen en ministeriële regelingen komt de term voor.

In Nederlandse wetgeving krijgt de term participatie een verschillende invulling.

Voorbeelden:

In de Participatiewet gaat het om maatschappelijke participatie, deelname aan het arbeidsproces.

In de Aanbestedingswet 2012 gaat het om participatie van privékapitaal bij een rechtspersoon.

Geen omgevingsrechtelijke wet of besluit of ministeriële regeling rept van participatie in de zin van (vroegtijdige) deelname aan het besluitvormingsproces.

## Participatie: Commissie Elverding

Commissie Elverding:  
(Rapport Sneller en Beter)

- Investeren in de voorkant: draagvlak
- Snellere besluitvorming
- Heeft minder beroepsprocedures tot gevolg
- Wettelijk verankeren

Gedachtegoed van Elverding heeft geleid tot wijziging van de Tracéwet

Tevens een belangrijk onderwerp bij de Omgevingswet.

(zie de zeer uitgebreide toelichting bij het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290)

## Enkele artikelen uit de Tracéwet (1)

- **Artikel 2 Tw (startbeslissing)**
- Minister neemt een startbeslissing om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaand of toekomstig probleem op het hoofdinfrastructuurnet
- M benadert de betrokken bestuursorganen
- De startbeslissing bevat ten minste:
  - een omschrijving van het gebied waarop de verkenning is gericht;
  - een beschrijving van de aard van het te verkennen probleem en die van de ruimtelijk relevante ontwikkelingen in het gebied;
  - de wijze waarop de omgeving zal worden betrokken bij de verkenning;
  - de termijn waarbinnen en de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd.

## Enkele artikelen uit de Tracéwet (2)

### **Artikel 3 Tw (verkenning)**

Bij de verkenning vergaart Onze Minister de nodige kennis en inzichten omtrent de aard van dat probleem, de relevante ruimtelijke ontwikkelingen en mogelijke oplossingen voor dat probleem.

### **Artikel 10, vierde lid, Tw (inhoud tracébesluit)**

Bij het tracébesluit wordt aangegeven:

- op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn
- wat de resultaten van de verkenning zijn
- en verantwoording afgelegd over de wijze waarop de omgeving wordt betrokken.

## Enkele artikelen uit de Tracéwet (3)

Tracéwet kent twee procedures:

- Een reguliere SB-OTB-TB
- Een uitgebreide SB-SV/VB-OTB-TB

Als gekozen wordt voor een structuurvisie (bij nieuwbouw of een zeer majeure wijziging) bevat de structuurvisie als inhoudseis het bepaalde in artikel 10, vierde lid, van de Tw.

Tevens bevat een structuurvisie een voorkeursbeslissing, een keuze uit vier mogelijkheden.

- een infrastructurele maatregel als oplossing van het probleem
- een oplossing zonder infrastructurele maatregel
- a of b plus realisering van andere ruimtelijke projecten;
- er wordt geen oplossing uitgewerkt.

## Van Tracéwet naar Omgevingswet

Tw en Wro ingetrokken bij inwerkingtreding Omgevingswet:

Dat heeft gevolgen voor:

- De op infrastructuur toegespitste verkenningsfase
- De verwijzingen naar bijlage 2, artikel 1, Awb
- Een alternatief voor de Wro-structuurvisie

En verder:

- PB is niet alleen rechtsopvolger van het TB, maar ook van het WAB, PIP en RIP, PP Waterwet.
- Dus: veralgemenisering en nieuwe begrippen

## Participatie in het Omgevingsbesluit

Wat wordt in het omgevingsrecht verstaan onder participatie?

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. (Stb. 2018, 290, p. 134)

## Regeling in het nieuwe omgevingsrecht

Regels in de **Omgevingswet**

Artikelen 5.47, 5.48, 5.49 en 5.51 Ow

Artikel 16.55

Drie grondslagen voor nadere regels

5.47, tweede lid

5.47, vijfde lid

16.88, eerste lid

Stevige amendering door TK

Met vreemde eisen en juridificering ten gevolg

## Participatie in de Omgevingswet

Het intikken van participatie in de Omgevingswet, Omgevingsbesluit en (consultatieversie) Omgevingsregeling levert wel enkele hits op:

Omgevingswet:

- Artikel 16.55, zesde en zevende lid
- Artikel 16.88, tweede lid, onder d (wordt vernummerd)
- Artikel 23.4 (publiekparticipatie/internetconsultatie)
- PM par. 5.2.2 (artikelen 5.47- 5.49, 5.51) gaat het ook over participatie, maar de term valt niet in deze paragraaf.

## Participatie in het Omgevingsbesluit

Regels in het **Omgevingsbesluit**

- Artikelen 5.2 – 5.5 (met name 5.2. en 5.3)
- Artikelen 10.2, 10.7 en 10.8

## Participatie in de Omgevingsregeling

Regels in de **Omgevingsregeling** (consultatieversie)  
(grondslag artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet)

Afdeling 7.1 Omgevingsvergunningen

Artikel 7.4 (participatie)

## Artikel 5.47 Omgevingswet

1. Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om:
  - a. een projectbesluit vast te stellen zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing, of
  - b. een projectbesluit vast te stellen en ter voorbereiding daarvan een voorkeursbeslissing te nemen.
2. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag ~~wordt~~ kan worden bepaald wanneer een voorkeursbeslissing in ieder geval wordt genomen.
3. Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. **Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.**
4. **Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag, onverminderd het derde lid, kennis van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.**
5. **Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bepaalde in het vierde lid.**

## Artikel 5.48 Omgevingswet

### Artikel 5.48 (verkenning)

1. Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over:
  - a. de aard van de opgave,
  - b. de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en
  - c. de mogelijke oplossingen voor die opgave.
2. Degene die een mogelijke oplossing als bedoeld in artikel 5.47, derde lid, heeft voorgedragen, kan daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve een onafhankelijke deskundige verzoeken te adviseren.
3. Het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen.

## Artikel 5.49 Omgevingswet

### Artikel 5.49 (voorkeursbeslissing)

De voorkeursbeslissing ~~kan inhouden~~ houdt in:

- a. het uitvoeren van een project,
- b. een oplossing zonder project,
- c. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of
- d. het niet uitwerken van een oplossing.



## Artikel 5.51 Omgevingswet

### **Artikel 5.51 (inhoud projectbesluit)**

In het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, **waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.**

## Artikel 16.55 van de Omgevingswet

### **Artikel 16.55 (aanvraagvereisten)**

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

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

**7. De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.**

## Artikel 16.88 van de Omgevingswet

### Artikel 16.88 (delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor zover daarin niet bij deze wet of de Algemene wet bestuursrecht is voorzien, regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, structuur of toepassing van, of de op te nemen onderwerpen in:

[...]

e. voornemens als bedoeld in artikel 5.47,

[...]

2. Op grond van het eerste lid kunnen in ieder geval regels worden gesteld over de volgende onderwerpen:

[...]

d. participatie van en overleg met derden, waaronder raadpleging van bevoegde autoriteiten van andere staten,

[...]

## Artikel 23.4 Omgevingswet

1. Een ieder wordt langs elektronische weg in de gelegenheid gesteld gedurende een periode van ten minste vier weken opmerkingen te maken over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond van deze wet.

2 Het eerste lid is niet van toepassing als op andere wijze aan artikel 8 van het verdrag van Aarhus is voldaan.

## Artikel 5.2 Omgevingsbesluit

### **Artikel 5.2 (inhoud en kennisgeving voornemen)**

1. Het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving bevat in ieder geval:

- a. een beschrijving van die opgave,
- b. een beschrijving van de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd,
- c. de termijn waarbinnen de verkenning zal worden uitgevoerd, en
- d. een vermelding van het bevoegd gezag.

2. Het bevoegd gezag geeft kennis van het voornemen met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

## Artikel 5.3 Omgevingsbesluit

### **Artikel 5.3 (participatie)**

1. In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken, bedoeld in artikel 5.47, vierde lid, van de wet gaat het bevoegd gezag in ieder geval in op:

- a. wie worden betrokken,
- b. waarover zij worden betrokken,
- c. wanneer zij worden betrokken,
- d. wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen, en
- e. waar aanvullende informatie beschikbaar is.

2. De kennisgeving vindt plaats op een door het bevoegd gezag te bepalen geschikte wijze, waardoor het voor de te verkennen opgave in de fysieke leefomgeving relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt.

3. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de benodigde informatie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op een toegankelijke wijze beschikbaar is. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

## Artikel 5.5 Omgevingsbesluit

### **Artikel 5.5 (inhoud voorkeursbeslissing)**

1. De voorkeursbeslissing vermeldt in ieder geval welke oplossing de voorkeur van het bevoegd gezag heeft.
2. In de voorkeursbeslissing wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

## Artikel 10.2 Omgevingsbesluit

- **Artikel 10.2 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan)**
- 1. Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, bedoeld in artikel 16.29 van de wet, geeft de gemeenteraad aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.
- 2. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

## Artikelen 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit

### **Artikel 10.7 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie)**

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

### **Artikel 10.8 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma)**

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

## Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling

### **Afdeling 7.1 Omgevingsvergunningen**

#### **Artikel 7.4 (participatie)**

1. Bij een aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
2. Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

## Conclusies

- Over de wettelijke verankering
- Over Eenvoudig Beter

Ceterum censeo legem de rebus in  
propinquitate delendam esse\*

Vrij naar Cato Maior, met dank aan classicus Egge Tijsseling