2016

Robin Droogendijk

Hogeschool Leiden

21-6-2016



RE441C
Onderzoeksbegeleider: mr. L. Kool
Onderzoeksdocent: mr. B. den Boer

VERTROUWELIJK

Opdrachtgever:
Mees Ruimte & Milieu
drs. ing. E. Scheer

Bron: www.dariuz.nl

*Een onderzoek naar een succesvolle invulling van participatietrajecten*

Burgerparticipatie in de nieuwe Omgevingswet

# Voorwoord

Na hard zwoegen en het trappen in valkuilen waar waarschijnlijk elke afstudeerder in trapt, momenten dat ik dacht dat ik de hele wereld aan kon en momenten dat ik het even niet meer zag zitten. Hoge pieken, diepe dalen. De welbekende laatste lootjes. Maar het is gelukt! Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek, uitgevoerd in het kader van mijn opleiding HBO Recht en ter optimalisering van de dienstverlening van Mees Ruimte & Milieu, mijn opdrachtgever in dezen en tevens mijn zeer gewaardeerde werkgever.

Ik wilde hier geen proza van maken, maar via dit voorwoord zijn er toch een heel aantal personen die ik wil bedanken. Ik dank allereerst mijn opdrachtgever voor deze leuke opdracht, een voor de praktijk zeer relevante opdracht waar ik ontzettend veel van geleerd heb. Het geeft voldoening ergens aan te werken waar ons adviesbureau straks daadwerkelijk iets mee kan. Directeur en collega’s: dankjewel voor het vertrouwen, de input, de begeleiding en de motiverende klopjes op de schouder op het moment dat ik het erg spannend vond, bijvoorbeeld voordat ik startte met alle interviews.

Alle 13 personen, van wie ik geen namen ga noemen, die ik heb mogen spreken in het kader van deze afstudeeropdracht. Zonder jullie input had ik het behaalde resultaat in dit onderzoek niet bereikt. Ik bedank jullie allen voor de tijd, het enthousiasme, de interesse, maar vooral de leerzame, leuke en gezellige gesprekken die wij gevoerd hebben. Dat ik jullie heb mogen interviewen heeft er daarnaast voor gezorgd dat ik weer een stukje gegroeid ben in professionaliteit en communicatieve vaardigheden. Bedankt voor de kennis die jullie met mij gedeeld hebben. Ik hoop met dit onderzoek hetzelfde voor jullie te doen.

Mensen op persoonlijk vlak, die mij door hoge pieken en de diepe dalen altijd hebben gesteund, zonder wie dit nooit mogelijk was geweest. Mijn grootmoeder Oma, want zo kent iedereen haar, mijn ooms Otto en Eelco, zonder wie ik deze studie nooit had kunnen starten én afronden. Zij hebben, samen met de rest van mijn lieve familie en vrienden, altijd in mij geloofd. Dit heeft mij sterker gemaakt.

En niet in de laatste plaats: mijn begeleiders van school, mevrouw Kool, meneer Den Boer en niet te vergeten mijn mentor meneer Akkerman. Julie begeleiding gedurende de studiejaren en met name het laatste jaar, hebben mij telkens weer een stap verder gebracht. Dank jullie wel!

*“Zo is het dat ik, de geïnterviewden gehoord, en met gemeen overleg der opdrachtgever en begeleiders van de Hogeschool, dit punt heb bereikt.*

*Allen, die deze zullen zien of lezen, gegroet!”*

Robin Droogendijk, 18 juni 2016

Alphen aan den Rijn.

# Samenvatting

De overheid is voornemens om in het voorjaar van 2019 de Omgevingswet in te voeren. Met de invoering van deze wet zal het omgevingsrechtstelsel aanzienlijk veranderen. Onderdeel van deze verandering is ook dat burgerparticipatie in de toekomst in zekere mate juridisch verankerd wordt. Dit betekent dat bij onder andere ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, de burger steeds vaker in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken dient te worden. Op die manier hoopt de overheid meer draagvlak te creëren voor (ruimtelijke) plannen en beleid, met als gevolg minder bezwaar en beroep in de staart van de procedure, lagere onderzoekslasten en een breed gedragen besluit. Aangegeven wordt dat burgerparticipatie plaats moet vinden, maar niet hoe. In opdracht van Mees Ruimte & Milieu is daarom een onderzoek uitgevoerd naar de invulling van participatietrajecten ter optimalisering van de dienstverlening aan projectontwikkelaars en initiatiefnemers.

Voor dit onderzoek is een doelstelling en centrale vraag geformuleerd. Het doel is Mees Ruimte & Milieu te adviseren inzake de meest succesvolle invulling van te doorlopen participatietrajecten zoals is opgenomen in de Omgevingswet. De centrale vraag luidt als volgt: *“Wat is het beste advies dat Mees Ruimte & Milieu aan haar opdrachtgevers kan geven inzake de invulling van verschillende vormen van participatietrajecten zoals opgenomen in de Omgevingswet, op basis van een combinatie van literatuurstudie en interviews met gemeenten die reeds ervaring hebben met participatietrajecten?”* Zoals blijkt uit de centrale vraag, is om tot een antwoord te komen in eerste instantie literatuurstudie uitgevoerd. Parlementaire geschiedenis, het wetsvoorstel Omgevingswet en overige relevante regelgeving, onderzoeken en praktische handleidingen zijn daartoe geraadpleegd. Daarnaast zijn tien interviews afgenomen. De combinatie van deze twee methoden heeft geleid tot een antwoord op de centrale vraag.

Burgerparticipatie zal onder de Omgevingswet een rol gaan spelen in een drietal juridische procedures. In het wetsvoorstel en bijbehorende Memorie van Toelichting wordt meermalen gerefereerd aan de ‘Sneller en Beter’-aanpak, waarvan een aantal stappen juridisch zijn verankerd. Dit zorgt er voor dat participatie plaats vindt bij complexe projecten, maar er is bewust voor gekozen de invulling vormvrij te houden, zodat maatwerk geleverd kan worden.

De algehele conclusie die voortvloeit uit dit onderzoek is dat ten aanzien van burgerparticipatie maatwerk geleverd moet worden. Uit dit onderzoek, zowel uit het theoretisch-juridisch onderzoek als de interviews, blijkt dat één manier benoemen die het beste zou werken in diverse gevallen niet mogelijk is. Hoe een participatietraject ingericht dient te worden, is onder andere afhankelijk van de aard, complexiteit, de verschillende belangen die er mee gemoeid zijn en andere specifieke kenmerken van het project en de projectlocatie.
Voor Mees Ruimte & Milieu betekent dit dat bij de advisering in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten rekening gehouden moet worden met diverse aspecten om tot een goede invulling van een participatietraject te komen. Daartoe kunnen de handleidingen en stappenplannen geraadpleegd worden die zijn opgenomen in de bijlagen bij dit onderzoek. Uit de interviews blijkt daarnaast dat de meest succesvolle invulling van een participatietraject over het algemeen die invulling is die er toe leidt dat betrokken gehoord zijn en begrip hebben voor de keuzes die genomen worden in het project. Dit betekent dat goede en transparante communicatie richting de betrokkenen essentieel is voor het algemene gevoel van tevredenheid over het traject. Dit staat los van de vraag of ze het aan het eind van het traject eens zijn met de plannen.

# Inhoudsopgave

[Samenvatting 4](#_Toc454249515)

[Begrippenlijst 9](#_Toc454249517)

[1 Inleiding 11](#_Toc454249518)

[1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse 11](#_Toc454249519)

[1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen 12](#_Toc454249520)

[1.3 Operationaliseren van begrippen 13](#_Toc454249521)

[1.4 Onderzoeksmethode en verantwoording per deelvraag 13](#_Toc454249522)

[1.5 Opbouw rapportage 16](#_Toc454249523)

[2 Achtergrondinformatie burgerparticipatie 17](#_Toc454249524)

[2.1 Inleiding 17](#_Toc454249525)

[2.2 Wat is burgerparticipatie? 17](#_Toc454249526)

[2.3 Het doel van burgerparticipatie 17](#_Toc454249527)

[2.4 Conclusie 18](#_Toc454249528)

[3 De geschiedenis van burgerparticipatie: toen en nu 19](#_Toc454249529)

[3.1 Inleiding 19](#_Toc454249530)

[3.2 Toen 19](#_Toc454249531)

[3.3 Nu 20](#_Toc454249532)

[3.4 Conclusie 24](#_Toc454249535)

[4 Burgerparticipatie in de nieuwe Omgevingswet 26](#_Toc454249536)

[4.1 Inleiding 26](#_Toc454249537)

[4.2 Globale veranderingen met de komst van de Omgevingswet 26](#_Toc454249538)

[4.3 Doelstelling Omgevingswet 27](#_Toc454249539)

[4.4 Burgerparticipatie als hulpmiddel 28](#_Toc454249540)

[4.5 Juridische procedures waarin burgerparticipatie een rol speelt 29](#_Toc454249541)

[4.6 Participatieprocedure 33](#_Toc454249545)

[4.7 Advies Raad van State over burgerparticipatie 34](#_Toc454249546)

[4.8 Conclusie 34](#_Toc454249547)

[5 Invulling burgerparticipatie volgens recente onderzoeken en handleidingen 36](#_Toc454249548)

[5.3 Handleidingen over burgerparticipatie 39](#_Toc454249555)

[5.4 Conclusie 41](#_Toc454249559)

[6 Resultaten uit interviews 42](#_Toc454249560)

[6.1 Inleiding 42](#_Toc454249561)

[6.2 Moment en keuze van participatietrajecten 42](#_Toc454249562)

[6.3 Selectie van participanten 42](#_Toc454249563)

[6.4 Doorlopen van het traject 42](#_Toc454249564)

[6.5 Afronding van het traject 43](#_Toc454249565)

[6.6 Beoordeling van het traject 43](#_Toc454249566)

[6.7 Overige vragen en enkele andere constateringen 44](#_Toc454249567)

[6.8 Conclusie op basis van interviews 44](#_Toc454249568)

[7 Conclusies en aanbevelingen 45](#_Toc454249569)

[7.1 Inleiding 45](#_Toc454249570)

[7.2 Conclusies 45](#_Toc454249571)

[7.3 Aanbevelingen 47](#_Toc454249575)

[8 Literatuur- en bronnenlijst 49](#_Toc454249576)

**Bijlagen**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Bijlage 1: | Introductie opdrachtgever |  |
| Bijlage 2: | Participatieladder |  |
| Bijlage 3: | Infographic brede participatie  |  |
| Bijlage 4: | Speerpunten passende publieksparticipatie |  |
| Bijlage 5: | Tien algemene principes van goede inspraak |  |
| Bijlage 6: | Amendement leden Dik-Faber/Veldhoven |  |
| Bijlage 7: | Uitsnede Code Maatschappelijke Participatie versie 2.0 |  |
| Bijlage 8: | Thema’s en aspecten keuze participatiemethode  |  |
| Bijlage 9: | Richtsnoeren participatieplan |  |
| Bijlage 10: | Stappenplan burgerparticipatie |  |
| Bijlage 11: | Interviewvragen |  |
| Bijlage 12: | Analysetabellen |  |
| Bijlage 13.1: | Interview Pijnacker Nootdorp |  |
| Bijlage 13.2: | Interview Molenwaard |  |
| Bijlage 13.3: | Interview Werkorganisatie Duivenvoorde |  |
| Bijlage 13.4: | Interview Oude IJsselstreek |  |
| Bijlage 13.5: | Interview Zoetermeer |  |
| Bijlage 13.6: | Interview Utrecht |  |
| Bijlage 13.7: | Interview Houten |  |
| Bijlage 13.8: | Interview Oisterwijk |  |
| Bijlage 13.9: | Interview Terschelling |  |
| Bijlage 13.10: | Interview Leiden |  |

# Begrippenlijst

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| **Participatie** | Participatie in bestuursrechtelijke context houdt in het vroegtijdig betrekken bij de planvorming van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden teneinde tot een breed gedragen besluit te komen.  |
| **Het beste advies** | Het advies waar de opdrachtgevers van Mees het meest bij gebaat zijn: dat adviseert richting een participatietraject welke zorgt voor de meeste draagvlak, die voor alle partijen als prettig wordt ervaren, en leidt tot een besluit met weinig bezwaar en beroep, zodat vertraging wordt voorkomen.  |
| **Verantwoordelijke minister** | Overkoepelende term voor de verschillende ministers die door de jaren heen verantwoordelijk zijn (geweest) voor ruimtelijke ordening en milieu. In de huidige situatie is dit de Minister van Infrastructuur en Milieu, maar het ministerie dat over deze zaken gaat is de afgelopen 40 jaar een aantal keer van naam veranderd. Voor de leesbaarheid wordt daarom een overkoepelende term gehanteerd.  |
| **Participatievorm** | Participatievorm zoals opgesomd in de participatieladder uit hoofdstuk 2 van deze rapportage: Informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen of zelfbeheer. |
| **Participatiemethode** | Methoden zoals bijvoorbeeld genoemd op [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl). Te denken valt aan informatieavonden, klankbordgroepen, e-participatie, opiniewijzer etc.  |
| **Project**  | Ruimtelijk ontwikkelingsproject van projectontwikkelaars of initiatiefnemers.  |
| **Uitnodigingsplanologie** | Nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling, waarbij gemeenten of andere overheden projectontwikkelaars of initiatiefnemers uitnodigen met ontwikkelplannen voor een bepaald gebied te komen.  |

# Inleiding

## Aanleiding onderzoek en probleemanalyse

De overheid is voornemens om in het voorjaar van 2019 de Omgevingswet in te voeren.[[1]](#footnote-1) Het wetgevingsproces is in 2011 gestart. [[2]](#footnote-2) Het wetsvoorstel is op 1 juli 2015 met ruime meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen[[3]](#footnote-3) en op 22 maart 2016 stemde ook de Eerste Kamer er mee in.[[4]](#footnote-4) De Omgevingswet vervangt het huidige omgevingsrecht, dat door tientallen wetten en honderden regelingen, met meer dan 5000 wetsartikelen veel te ingewikkeld is geworden.[[5]](#footnote-5) De invoering van deze wet heeft gevolgen voor gemeenteland, waterschappen, provincies en het Rijk, maar ook voor het bedrijfsleven, belangenorganisaties en burgers. Dit geldt ook voor Mees Ruimte & Milieu (hierna: Mees), opdrachtgever voor voorliggend onderzoek.

Mees is een onafhankelijk adviesbureau opererend binnen het omgevingsrecht. De klantenkring van Mees bestaat uit projectontwikkelaars en andere initiatiefnemers. Deze klanten worden met hun project begeleid in het gehele proces van ‘willen’ naar ‘mogen’, een specialisme dat Mees ‘permissiemanagement’ noemt. Dit betekent dat Mees opdrachtgevers begeleidt in het gehele vergunningentraject, zoals bemiddeling met het bevoegd gezag en het doorlopen van planologische procedures. In bijlage 1 bij dit onderzoeksrapport is ter informatie een uitgebreidere omschrijving van het bedrijf en de werkzaamheden opgenomen.

Aanleiding voor de opdracht voor het onderzoek is geweest dat binnen de organisatie steeds vaker offerte-aanvragen binnenkomen waarin wordt aangegeven dat gemeenten willen zien dat een zogenoemd participatietraject doorlopen wordt. Burgerparticipatie is een centraal onderwerp binnen de nieuwe Omgevingswet. Door burgers al in de voorfase van de planvorming te betrekken, worden zij vroegtijdig bij initiatieven betrokken en wordt een groter draagvlak gecreëerd voor besluiten.[[6]](#footnote-6) In de huidige situatie is slechts sprake van inspraak op het moment dat plannen al in een vergevorderd stadium zijn en feitelijk alleen nog een (planologische) procedure moeten doorlopen, hetgeen veelal voor weerstand zorgt bij burgers. Het gevolg is een besluit met veel bezwaar en beroep.[[7]](#footnote-7) Het lijkt er nu echter op dat gemeenten steeds meer met burgerparticipatie willen werken in de aanloop naar de nieuwe wetgeving op dit gebied.

Dat participatie een belangrijk onderdeel vormt van de toekomstige wetgeving, betekent dat de opdrachtgevers van Mees meer dan nu te maken gaan krijgen met de noodzaak tot het doorlopen van een participatietraject. Dientengevolge betekent het voor Mees dat zij hierop moeten gaan anticiperen door zich voor te bereiden op de Omgevingswet als geheel, en burgerparticipatie in het bijzonder, om zo de dienstverlening te kunnen optimaliseren. Omdat burgerparticipatie zo’n essentieel onderdeel vormt van de geest van de Omgevingswet en het bovendien nu al lijkt te spelen in gemeenteland, kan hier niet mee gewacht worden tot de Omgevingswet daadwerkelijk wordt ingevoerd. Temeer omdat diverse gemeenten, zoals bijvoorbeeld Zoetermeer, Leiden en Utrecht, reeds op deze wetgeving aan het voorsorteren zijn en daarom steeds vaker belang hechten aan dit traject bij bijvoorbeeld het voorbereiden van een projectbestemmingsplan. Daarin schuilt dan ook het belang voor de huidige praktijk, nog ruim voordat de Omgevingswet is ingevoerd. Op dit moment is binnen de organisatie van Mees onvoldoende helder hoe het beste invulling gegeven kan worden aan dit traject. Op basis van welke criteria komt een gemeente nu tot het oordeel dat al dan niet voldoende invulling is gegeven aan het participatietraject?

Wanneer niet (nu al) helder wordt hoe een participatietraject het beste doorlopen kan worden, loopt Mees het risico dat initiatieven van klanten mogelijk stranden in de fase van toetsing door het bevoegd gezag of de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Dit leidt tot schade in het project, zowel voor de ontwikkelaar als voor Mees. Bovendien is op dit moment nog niet helder wat de juridische consequenties zijn wanneer geconcludeerd wordt dat het participatietraject onvoldoende doorlopen is. Om die reden heeft Mees verzocht een onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van (de juridische verankering van) burgerparticipatie in de toekomstige situatie, onder andere door in gesprek te gaan met gemeenten die in de huidige situatie reeds te maken hebben met dergelijke trajecten. De vraag die men zich daarbij kan stellen is dan als volgt: Wat is nu, op basis van beschikbare informatie met betrekking tot het onderliggende onderwerp en op basis van reeds opgedane ervaring binnen diverse ‘voorsorteer-gemeenten’, de meest succesvolle invulling van een participatietraject?

Op basis van de uitkomsten van voorliggend onderzoek hoopt Mees in de toekomst aan de werkwijze zoals hierboven is geschetst ook het vaststellen van participatiestrategieën en begeleiden van participatietrajecten verder te optimaliseren. Naast beperken van de geschetste risico’s, wil Mees zich op die manier als adviesbureau onderscheiden en de klanten optimaal van dienst zijn door het vormen van gegronde adviezen op basis van weldoordachte permissie- en participatiestrategieën.

## Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

Het doel van dit onderzoek is Mees Ruimte & Milieu te adviseren inzake de meest succesvolle invulling van te doorlopen participatietrajecten zoals is opgenomen in de Omgevingswet, op basis van literatuurstudie en door gemeenten te interviewen die reeds ervaring hebben met participatietrajecten.

Om de doelstelling te kunnen bereiken is een centrale vraag geformuleerd. De centrale vraag luidt als volgt:

|  |
| --- |
| *Wat is het beste advies dat Mees Ruimte & Milieu aan haar opdrachtgevers kan geven inzake de invulling van verschillende vormen van participatietrajecten zoals opgenomen in de Omgevingswet, op basis van een combinatie van literatuurstudie en interviews met gemeenten die reeds ervaring hebben met participatietrajecten?* |

Om tot een beantwoording van de centrale vraag te kunnen komen, is de vraag onderverdeeld in enkele deelvragen. De resultaten van de deelvragen tezamen zorgen voor een beantwoording van de centrale vraag. Voor dit onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is er in de Omgevingswet en de bijbehorende parlementaire stukken opgenomen over het te doorlopen participatietraject?
2. Wat is er met betrekking tot burgerparticipatie zoals geregeld in de Omgevingswet geschreven in overige literatuur zoals handboeken en onderzoeken?
3. Hoe was burgerparticipatie tot nu toe geregeld in (eerdere) relevante wetgeving?
4. Hoe wordt op dit moment door gemeenten die er al mee werken invulling gegeven aan participatietrajecten?
5. Welke beoordelingscriteria worden gehanteerd bij de vraag of al dan niet voldoende invulling is gegeven aan een participatietraject?

De eerste drie deelvragen betreffen juridisch-theoretische deelvragen die in dit onderzoek zijn beantwoord middels een literatuurstudie. Deelvraag 4 en 5 worden beantwoord middels het uitvoeren van een praktijkonderzoek. Hiervoor zijn gemeenten geïnterviewd die in de huidige situatie al werken met participatie om te oefenen met de mogelijke procedures voordat de nieuwe wet in werking treedt. De methoden van onderzoek en verantwoording per deelvraag is verder opgenomen in paragraaf 1.4.

## Operationaliseren van begrippen

In dit onderzoek worden diverse begrippen gehanteerd die mogelijk nadere uitleg behoeven om de resultaten meetbaar te maken. In onderstaande tabel wordt aangegeven wat binnen dit onderzoek precies wordt verstaan onder deze begrippen.

|  |  |
| --- | --- |
| Begrip |  |
| Participatie  | Participatie in bestuursrechtelijke context houdt in het vroegtijdig betrekken bij de planvorming van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden teneinde tot een breed gedragen besluit te komen.  |
| Het beste advies | Het advies waar de opdrachtgevers van Mees het meest bij gebaat zijn: dat adviseert richting een participatietraject welke zorgt voor de meeste draagvlak, die voor alle partijen als prettig wordt ervaren, en leidt tot een besluit met weinig bezwaar en beroep, zodat vertraging wordt voorkomen.  |
| Verantwoordelijke minister | Overkoepelende term voor de verschillende ministers die door de jaren heen verantwoordelijk zijn (geweest) voor ruimtelijke ordening en milieu. In de huidige situatie is dit de Minister van Infrastructuur en Milieu, maar het ministerie dat over deze zaken gaat is de afgelopen 40 jaar een aantal keer van naam veranderd. Voor de leesbaarheid wordt daarom een overkoepelende term gehanteerd.  |

## Onderzoeksmethode en verantwoording per deelvraag

Om een antwoord te formuleren op de centrale vraag dienen de deelvragen eerst beantwoord te worden. Per deelvraag kan de onderzoeksmethode verschillen. Hieronder wordt per deelvraag weergegeven welk methode van onderzoek gebruikt is, en daarnaast waarom voor deze methode is gekozen.

*Deelvraag 1*“Wat is er in de Omgevingswet en bijbehorende parlementaire stukken opgenomen over het te doorlopen participatietraject?”

Om tot een antwoord te komen op deze deelvraag, is de wettekst van het wetsvoorstel Omgevingswet dat betrekking heeft op het participatietraject in kaart gebracht en geanalyseerd. Hiertoe is gebruik gemaakt van het gewijzigd voorstel van wet, daterend van 16 juli 2015. Het gaat dan om kamerstuk 33 962, nr. A (in samenhang met de Eerste Kamerversie die wijzigingen bevat ten opzichte van de Tweede Kamerversie). Tijdens de uitvoering van het onderzoek is het wetsvoorstel niet meer gewijzigd, waardoor steeds gebruik is gemaakt van de genoemde kamerstukken.

In de tweede plaats zijn onderliggende parlementaire stukken geraadpleegd om te achterhalen wat de bedoeling van de wetgever is geweest met betrekking tot het onderwerp burgerparticipatie. De volgende stukken zijn geraadpleegd:

* Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3
* Advies Raad van State en nader rapport, *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 4
* Amendementen:
	+ *Kamerstukken II,* 2014/15, 33962, nr. 39
	+ *Kamerstukken II,* 2014/15, 33 962, nr. 109

Alleen deze officiële kamerstukken tezamen kunnen antwoord geven op deelvraag 1, die beoogt de bedoeling van de wetgever te achterhalen op basis van de wettekst en de onderliggende relevante kamerstukken. Ten aanzien van de amendementen wordt nog opgemerkt dat alleen amendementen zijn geraadpleegd die artikelen hebben gewijzigd in het wetsvoorstel die betrekking hebben op het onderdeel burgerparticipatie. Deze combinatie heeft geleid tot een antwoord op deelvraag 1, en wordt behandeld in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

*Deelvraag 2*“Wat is er met betrekking tot burgerparticipatie zoals geregeld in de Omgevingswet geschreven in overige literatuur zoals onderzoeken en handleidingen?”

Voor de beantwoording van deelvraag 2 zijn diverse onderzoeken geraadpleegd die zien op burgerparticipatie zoals geregeld in de nieuwe omgevingswet, dan wel onderzoeken die eerder zijn uitgevoerd met betrekking tot de invulling en de resultaten of het effect van burgerparticipatie. Deze onderzoeken zijn relevant geweest voor het informatief kader en bovendien ook voor het formuleren van antwoordmogelijkheden op de interviewvragen. De handleidingen boden daarnaast ook goed inzicht in hoe burgerparticipatie tot nu toe is vormgegeven. Het gaat om de volgende onderzoeken en handleidingen:

Onderzoeken

* Sociaal Cultureel Planbureau, *“Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel.”*, 20 januari 2016.
* Consortium BNSP, *“Eindrapportage Pilots omgevingsvisie. Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!”,*  4 januari 2016.
* Arcon, Variya & Universiteit Twente, *“Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel”*, (ISBN: 978-90-76925-38-7)
* Rekenkamer West-Brabant, *“Onderzoek burgerparticipatie — Koepelnotitie.* *Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal ” ,* Roosendaal: december 2012.

Handleidingen

* *“Stappenplan voor burgerparticipatie” ,* Ministerie van VROM, 2010.
* *“Procesbegeleiding in participatietrajecten: waarom, wanneer en door wie?”*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.
* *“Handleiding Participatieplan Windenergie op Land”,* Houthoff Buruma & Ecofys, Amsterdam, 2 april 2015

In het onderzoeksvoorstel waren nog een tweetal handleidingen opgenomen die uiteindelijk niet verwerkt zijn in dit onderzoeksrapport. Het gaat om *“Toolkit overheidsparticipatie regio West-Brabant”,* Regio West-Brabant, 2014 en *“Help een burgerinitiatief!”,* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010. Deze handleidingen bleken achteraf over een ander onderwerp te gaan. Overheidsparticipatie is een andere vorm van participatie en staat (in het kader van dit onderzoek) los van burgerparticipatie. *“Help een burgerinitiatief!”* gaat alleen in op burgerinitiatieven. Door de veelgebruikte begrippen burgerparticipatie en initiatiefnemers is dit per abuis verkeerd geïnterpreteerd. Er is overwogen de handleidingen te vervangen door andere documenten, maar door de veelheid aan informatie die uit de overige onderzoeken en handleidingen is gehaald, en bovendien gelet op de omvang van voorliggend onderzoeksrapport, is er voor gekozen de handleidingen in het geheel te laten vallen en niet te compenseren.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de deelvraag impliceert dat alleen onderzoeken zijn betrokken die zien op participatie onder de Omgevingswet. Dit is niet het geval. In de formulering van de deelvraag had ‘zoals geregeld in de Omgevingswet’, weggelaten moeten worden. Omdat de deelvraag op deze manier is opgenomen in het definitieve onderzoeksvoorstel, is er voor gekozen de deelvraag niet te wijzigen.

*Deelvraag 3*“Hoe was burgerparticipatie tot nu toe geregeld in (eerdere) relevante wetgeving?”

Omdat in een vroeg stadium naar voren kwam dat de overheid zich ten aanzien van het participatietraject baseert op de Tracéwet, bij de beantwoording van deze deelvraag de Tracéwet betrokken. Bovendien is, ter volledigheid, de Wet op de Ruimtelijke Ordening betrokken bij de beantwoording van deze deelvraag. Op die manier is de geschiedenis van burgerparticipatie in kaart gebracht. Daartoe zijn de volgende stukken geraadpleegd:

Tracéwet

* Memorie van Toelichting*, Kamerstukken II,* 2009/10, 23 377, nr. 3
* Kabinetsstandpunt Inspraak Nieuwe Stijl, *Kamerstukken II*, 2005/06, 29 385, nr. 7
* Kabinetsstandpunt wijziging Tracéwet, *Kamerstukken II*, 2008/09, 29 385, nr. 19
* Wetgevingsnota, *Kamerstukken II*, 2007/08, 29 385, nr. 45
* “*Inspraak Nieuwe Stijl beproefd, onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl*”, Partners+Pröpper, juli 2008
* *“Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming”*, Raad van Toezicht, september 2008

Wet op de Ruimtelijke Ordening

*
* Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II,* 1977/78, 14 889, nr. 3
* In verband met artikel 6a WRO ook toelichting op artikel 150, eerste en tweede lid van de Gemeentewet, *Kamerstukken II,* 1985/86, 19 403, nr. 3

*Deelvraag 4 en 5*

* “Hoe wordt op dit moment door gemeenten die er al mee werken invulling gegeven aan participatietrajecten?”
* “Welke beoordelingscriteria hanteert de gemeente bij de vraag of al dan niet voldoende invulling is gegeven aan een participatietraject”

Ten behoeve van deze deelvragen zijn gemeenten geïnterviewd die ervaring hebben met participatietrajecten. Er zijn gemeenten/organisaties benaderd die pilotprojecten hebben gedraaid. De selectie van gemeenten en organisaties was afkomstig van een platform genaamd ‘Pilots omgevingsvisie 2014 – 2016’. Het platform is opgericht in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) en wordt uitgevoerd door een consortium van 20 BNSP-bureau’s (Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen). In totaal hebben 31 organisaties, gemeenten en provincies pilotprojecten gedraaid. Per pilotproject stond aangegeven met welke thema’s geoefend is. In 16 gevallen stond aangegeven dat het thema burgerparticipatie een onderdeel uitmaakte van het pilotproject. In werkelijkheid bleek dit niet in alle gevallen zo te zijn. Ook de informatie was niet in alle gevallen juist. Zo is contact gezocht met gemeente Nijmegen, maar de projectleider die stond aangegeven op de website was al met pensioen en kon bovendien niet veel vertellen over de Omgevingswet of een pilotproject.

De selectie van 16 gemeenten vertegenwoordigde in principe verschillende delen van Nederland. Zo werd geprobeerd informatie uit verschillende regio’s te verzamelen, om op die manier een goede representatie te creëren. Het is niet gelukt alle 16 personen te interviewen. Diverse pogingen tot telefonisch contact, terugbelverzoeken, e-mails hebben niets opgeleverd. Uiteindelijk zijn 10 interviews afgenomen, van elk ongeveer een uur. Niet in alle gevallen is de projectleider zoals genoemd op de website gesproken. Zo is bijvoorbeeld niet de aangegeven projectleider van een pilotproject op Terschelling, maar de wethouder van gemeente Terschelling gesproken. Voor de validiteit van de informatie is dit niet erg, want er zijn juist personen geïnterviewd die veel over het onderwerp konden vertellen. In alle gevallen zijn het zeer leuke, interessante en leerzame gesprekken geweest. De interviews hebben geleid tot enkele algehele conclusies, waarvan de belangrijkste is geweest dat participatie altijd maatwerk betreft. De uitkomsten van de interviews worden besproken in hoofdstuk 6 van voorliggende rapportage.

De volgende gemeenten of organisaties zijn geïnterviewd:

|  |  |
| --- | --- |
| Nr.  | Gemeente |
| 1 | Pijnacker-Nootdorp |
| 2 | Molenwaard |
| 3 | Werkorganisatie Duivenvoorde (samenwerkingsverband gemeenten Voorschoten en Wassenaar) |
| 4 | Oude IJsselstreek |
| 5 | Zoetermeer |
| 6 | Utrecht |
| 7 | Houten |
| 8 | Oisterwijk |
| 9 | Terschelling |
| 10 | Leiden |

## Opbouw rapportage

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft voor het algemeen begrip achtergrondinformatie over het onderwerp burgerparticipatie. In hoofdstuk 3 wordt de (juridische) geschiedenis van burgerparticipatie weergegeven. Hoofdstuk 4 gaat in op de toekomstige wetgeving. Hoofdstuk 5 behandelt burgerparticipatie in de theorie, waarin diverse onderzoeken en handleidingen worden besproken. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 is antwoord gegeven op respectievelijk deelvraag 3, 1 en 2. Deze volgorde is gekozen zodat het onderzoek op chronologische volgorde is opgebouwd. Met de beantwoording van die deelvragen wordt het juridisch-theoretisch deel van dit onderzoek afgesloten. De praktijkonderzoekvragen 4 en 5, worden middels interviews beantwoord in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 bevatten de conclusies en aanbevelingen. In de paragraaf met conclusies (7.2), wordt de centrale vraag beantwoord. Aan het eind van de rapportage is in hoofdstuk 8 de literatuurlijst opgenomen.

# Achtergrondinformatie burgerparticipatie

## Inleiding

Voordat wordt ingegaan op burgerparticipatie in de wetgeving en literatuur, wordt in dit hoofdstuk achtergrondinformatie gegeven met betrekking tot het onderwerp. Paragraaf 2.2 vertelt wat burgerparticipatie is, waarna in paragraaf 2.3 wordt omschreven wat het doel is dat de overheid met participatie wil bereiken.

## Wat is burgerparticipatie?

Participatie krijgt een grotere rol binnen het nieuwe omgevingsrechtstelsel en is daarom aanleiding geweest voor dit onderzoek. Maar wat houdt participatie eigenlijk in?

Participatie betekent in bestuursrechtelijke context dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden betrokken worden in de fase van vroege planvoorbereiding. Burgerparticipatie kan op diverse manieren worden vormgegeven. ProDemos[[8]](#footnote-8) heeft een website opgesteld en die biedt een overzicht van mogelijke vormen van participatie.[[9]](#footnote-9) Welke methoden het meest bruikbaar zijn, is afhankelijk van diverse factoren. De website geeft ca. 60 methoden en die lijst is vermoedelijk niet limitatief. In de eerste plaats is bij het kiezen van de methode van belang om te bepalen in welke hoedanigheid een burger betrokken wordt bij de besluitvorming. Onderstaande tabel geeft een verkort overzicht van de mate van betrokkenheid. Het wordt ook wel de participatieladder genoemd. Voor een uitgebreider overzicht met meer toelichting wordt verwezen naar bijlage 2 bij dit onderzoeksrapport.

1. **Participatieladder (bron: Instituut van Publiek en Politiek, 1998)**

|  |  |
| --- | --- |
|  Trede | Rol burger |
| Informeren | Toehoorder  |
| Raadplegen  | Geconsulteerde |
| Adviseren | Adviseur |
| Coproduceren | Samenwerkingspartner |
| (Mee)beslissen | Medebeslisser |
| Zelfbeheer | Autonome beslisser |

Bovenstaande gradaties van betrokkenheid zijn ook terug te vinden op de website van ProDemos, waarbij een keuze gemaakt kan worden uit raadplegen, adviseren, coproductie of meebeslissen. Vermoedelijk zijn dit de meest gangbare vormen van participatie, aangezien alleen deze vormen op de genoemde website staan weergegeven. Om dit vast te kunnen stellen is dit onderwerp geworden van dit onderzoek. Binnen elke trede zijn er diverse methoden te vinden waarmee participatie tot stand gebracht kan worden.

In de participatieladder wordt ook informeren als vorm genoemd. Informeren is eigenlijk niet echt actieve participatie, want burgers worden slechts geïnformeerd en kunnen eventueel vragen stellen. Ze praten of denken verder niet mee met de verdere vormgeving van de plannen. Het kan echter wel de eerste drempel en mogelijk ook een zekere mate van wantrouwen wegnemen.

## Het doel van burgerparticipatie

Met toepassing van burgerparticipatie hoopt de overheid te komen tot een breed gedragen besluit, zodat er minder bezwaar en beroep wordt ingediend in de ‘staart van de procedure’. Het idee is dat investeren in de voorkant van de procedure leidt tot tijd- en kostenbesparing, minder onderzoekslasten, meer draagvlak en gebruikmaking van kennis en expertise van derden.[[10]](#footnote-10) Figuur 1 maakt in het kort duidelijk hoe de huidige praktijk werkt en geeft een doorkijk naar de beoogde toekomstige situatie. In bijlage 3 bij dit onderzoeksrapport is een vergrootte versie van de infographic opgenomen.

1. **Infrographic burgerparticipatie**

****

## Conclusie

Burgerparticipatie in bestuursrechtelijke context houdt in dat burgers vroegtijdig worden betrokken bij besluitvorming omtrent beleid en ruimtelijke ordening, met als doel een breed gedragen besluit en dus meer draagvlak. Dit zorgt voor voordelen in het verdere verloop van de procedure. Participatie kan op diverse manier worden vormgegeven, afhankelijk van de mate waarin de burger betrokken is bij het proces.

# De geschiedenis van burgerparticipatie: toen en nu

## Inleiding

Participatie van burgers bij de besluitvormingsprocedure is niet helemaal nieuw. Voordat ingegaan wordt op burgerparticipatie in de nieuwe Omgevingswet, wordt in dit hoofdstuk in gegaan op de (juridische) geschiedenis van het onderwerp. Onder oude wetgeving was dit traject reeds verplicht, maar deze bepalingen zijn komen te vervallen. Dit onderdeel wordt besproken in paragraaf 3.2. In de huidige situatie kennen we een (bescheiden) vorm van participatie bij een uitgebreide procedure op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening, hetgeen belicht wordt in paragraaf 3.3.1. Zoals in hoofdstuk 4 naar voren zal komen voorzien ook de Tracéwet in een traject waarbij burgers vroegtijdig worden betrokken. De procedure uit de Tracéwet wordt besproken in paragraaf 3.3.2.

## Toen

Voor 1 juli 2008 gold de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Daarna trad de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking.[[11]](#footnote-11) Onder de WRO gold tot 1 juli 2005 een verplichting tot burgerparticipatie op grond van artikel 6a van die wet. Na 1 juli 2005 is die bepaling komen te vervallen. Dit had met name te maken met de aanpassing van de WRO aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb),[[12]](#footnote-12) die door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit paragraaf 3.4 Awb mogelijkheden tot inspraak biedt. Artikel 6a, eerste lid WRO luidde als volgt:

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

Op grond van het tweede lid moeten een aantal zaken in de genoemde verordening op grond van artikel 150 Gemeentewet (de Inspraakverordening) geregeld worden:[[13]](#footnote-13)

* De wijze waarop de beleidsvoornemens waarop inspraak mogelijk was bekend gemaakt zouden worden
* De wijze waarop inspraakgerechtigden hun mening kenbaar konden maken
* De wijze waarop de uitkomsten van inspraak gerapporteerd zouden worden
* De mogelijkheid tot beklag over de wijze van uitvoering van de verordening.

Ten aanzien van het tweede punt, de wijze waarop de mening kenbaar kon worden gemaakt, werd de gemeente vrijgelaten in de daadwerkelijke invulling van het recht op inspraak. De inspraakmogelijkheid varieerde in de praktijk van een schriftelijke inspraakronde, een algemene discussieavond tot participatie in gemeentelijke projectgroepen. Het begrip inspraak was in de wet niet uitgelegd en ook de parlementaire geschiedenis bood weinig duidelijkheid.[[14]](#footnote-14) Het nadeel er van was dat gemeenten voor een zeer summiere vorm van inspraak konden kiezen, maar het voordeel van het ontbreken van een definitie was weer dat de te volgen inspraakprocedure ingericht kon worden naar de grootte en strekking van het betreffende plan.[[15]](#footnote-15)

## Nu

Zoals aangegeven is in de huidige situatie ook sprake van (een soms bescheiden vorm van) burgerparticipatie. In de eerste plaats onder het regime van de Wro, en bovendien ook op grond van de Tracéwet. Onderstaand worden beide procedures toegelicht. Ten aanzien van de Tracéwet is van belang op te merken dat waar deze wet in voorziet *inhoudelijk* (aanleg of wijziging van hoofdwegen) niet relevant is voor het onderzoek. Wel is van belang dat, zoals in hoofdstuk 3 naar voren is gekomen, de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Omgevingswet refereert aan de Tracéwet ten aanzien van het participatietraject dat in die wet verplicht is gesteld. Om die reden wordt ook de Tracéwet in deze paragraaf aangehaald.

### Wet op de ruimtelijke ordening

De procedure van (onder andere) een bestemmingsplan wordt doorlopen aan de hand van bepalingen uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierin zijn regels opgenomen die een bescheiden vorm van participatie voorschrijven. Daarnaast is het mogelijk van een bestemmingsplan af te wijken op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Bestemmingsplan
De gemeenteraad dient het voornemen tot het opstellen van een bestemmingsplan bekend te maken op grond van artikel 1.3.1, eerste lid Bro. Een bestemmingsplanprocedure geschiedt volgens de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) zoals is opgenomen in paragraaf 3.4 van de Awb (artikel 3.8, lid 1 Wro). Bij deze procedure is het bevoegd gezag verplicht een ontwerpbestemmingsplan op te stellen en ter inzage te leggen (artikel 3:11, lid 1 Awb). Op dit ontwerpbestemmingsplan mag door een ieder binnen een termijn van zes weken zienswijze omtrent het ontwerp naar voren worden gebracht (artikel 3.8, eerste lid, onder d Wro jo. 3:16, lid 2 Awb). Overeenkomstig artikel 3.8, derde lid Wro, wordt bekend gemaakt dat het bestemmingsplan is vastgesteld. Belanghebbenden kunnen op grond van artikel 8.2, lid 2, onder a Wro beroep in stellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

In de huidige situatie is daarnaast ook nog sprake van de mogelijkheid tot participatie in een eerder stadium (artikel 1.3.1, lid 2 Bro). Gemeentes zijn vrij te beslissen of zij op grond van dit artikel een zogenoemd voorontwerpbestemmingsplan opstellen. Wanneer zij dit doen, dienen ze dit op grond van dat artikel bij de kennisgeving van het voornemen tot het opstellen van een bestemmingsplan, bekend te maken. Bij de kennisgeving wordt dan vermeld binnen welke termijn inspraak mogelijk is, en door wie. De gemeente dient op grond van artikel 150 van de Gemeentewet een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (zie ook paragraaf 4.2). Daarin nemen zij op of zij gebruik maken van de mogelijkheid tot een extra inspraakronde op grond van de Bro en welke regels daarbij gelden.

Op grond van artikel 3.1.6, lid 1, onder e dient in de toelichting van een bestemmingsplan een beschrijving te worden opgenomen van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken. In de praktijk wordt in dit hoofdstuk over het algemeen gerefereerd aan bovenstaande procedure.

Omgevingsvergunning ‘afwijken bestemmingsplan’
Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3 van de Wabo is het mogelijk af te wijken van het bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning. Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning dient op grond van artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3 Wabo een Goede Ruimtelijke Onderbouwing te worden verstrekt (GRO), waarin het project ruimtelijk en milieutechnisch gemotiveerd wordt. Deze procedure doorloopt eveneens de UOV. Het ontwerpbesluit wordt overeenkomstig artikel 3:11, lid 1 Awb ter inzage gelegd. Hiertegen kan iedereen een zienswijze indienen (artikel 3.12, lid 5 Wabo). Zodra een besluit is genomen, geeft het bevoegd gezag hier op grond van artikel 3:44 Awb een kennisgeving van. Indien een belanghebbende het alsnog niet eens is met het besluit, kan deze op grond van artikel 8:1 jo. 7:1, lid 1, onder d Awb beroep instellen bij de bestuursrechter. Hoger beroep is mogelijk bij de ABRvS (artikel 8:104, lid 1 jo. 8:105, lid 1 Awb).

Artikel 6.18 Bro verklaart de bepalingen ten aanzien van een bestemmingsplan van overeenkomstige toepassing op de omgevingsvergunning ‘afwijken bestemmingsplan’. Dit betekent dat de bepalingen ten aanzien van het voorontwerp en de maatschappelijke uitvoerbaarheid ook voor deze procedure gelden. Ook hier blijkt uit de praktijk dat bij de motivatie van de maatschappelijke uitvoerbaarheid, over het algemeen verwezen wordt naar de procedure zoals hierboven geschetst.

**WRO ten opzichte van Wro**

De verplichting tot inspraak zoals geregeld in de WRO is met de invoering van de Wro dus komen te vervallen. Tijdens de parlementaire behandeling van de nieuwe wet is door de verantwoordelijke Minister evenwel toegezegd mogelijkheden tot bevordering van burgerparticipatie te onderzoeken.[[16]](#footnote-16) In een brief[[17]](#footnote-17) aan de voorzitter van de Eerste Kamer, daterend van 21 augustus 2008, geeft de verantwoordelijke Minister aan op welke wijze hij invulling heeft gegeven aan deze toezegging. Hij schrijft hierover het volgende:[[18]](#footnote-18)

|  |
| --- |
| *“Over de inspraak bij de totstandkoming van het inpassingsplan en het projectbesluit merk ik het volgende op. In het ontwerpbesluit zoals dat aan uw Kamer is toegezonden, is bepaald dat – net als bij het bestemmingsplan – in de toelichting bij een inpassingsplan en in de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit een beschrijving dient te worden opgenomen van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van het plan respectievelijk besluit zijn betrokken.[…]* *Na overleg met het IPO, de VNG en de Neprom heb ik besloten in het nieuwe Bro een bepaling opnemen voor ruimtelijke ontwikkelingsinitiatieven die vergelijkbaar is met de meldingsplicht in artikel 7.11c Wet milieubeheer [...]. Het betreft dan de fase van vroege planvoorbereiding. De bepaling regelt een meldingsplicht voor ontwikkelingsinitiatieven, inhoudende de verplichte kennisgeving van het voornemen tot het voorbereiden van een plan en de verplichting tot het organiseren van participatie met burgers en maatschappelijke organisaties in de zogenaamde voorfase.”* |

Opvallend is dat een discrepantie lijkt te zijn ontstaan tussen de bedoeling van de wetgever en de letterlijke tekst van het Besluit ruimtelijke ordening. Kennelijk had de wetgever de bedoeling participatie in de voorfase van planvorming (weer) verplicht te stellen. Het bleef ook bij een bedoeling, want uit de letterlijke tekst van de wet blijkt duidelijk dat gemeenten hiertoe vrij zijn te beslissen. Ook uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat inspraak geen onderdeel uitmaakt van de in de Wro geregelde procedure.[[19]](#footnote-19) Het schenden van een mogelijk in de inspraakverordening opgenomen verplichting tot het bieden van inspraak, heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan.[[20]](#footnote-20)

Opgemerkt dient te worden dat deze procedure de burgers betrekt op het moment dat de ontwerpplannen al in een vergevorderd stadium zijn. Op dit punt is al besloten wat gebouwd gaat worden, waar dit gaat gebeuren, en hoe het bouwwerk er uit komt te zien. Burgers kunnen dan bij wijze van ‘participatie’ hun inbreng leveren door middel van een inspraakreactie (voorontwerp) of een zienswijze (ontwerp). Eventueel kan het ontwerp dan nog aangepast worden. De Omgevingswet echter, wil de omgeving bij de planvorming betrekken nog vóórdat de plannen een voldongen feit zijn.

### Tracéwet

De Tracéwet biedt regels over wat er dient te gebeuren voordat een nieuwe weg wordt aangelegd of een bestaande weg wordt aangepast. De procedure wordt doorlopen aan de hand van een zogenoemde Tracéwetprocedure[[21]](#footnote-21). Een Tracéwetprocedure wordt altijd in gang gezet met een startbeslissing, zijnde de beslissing om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaand of toekomstig probleem (artikel 2, lid 1 Tracéwet). Op grond van artikel 2, lid 3 Tracéwet dient in een startbeslissing, naast andere informatie, ook opgenomen te worden wat de wijze is waarop burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen […] worden betrokken bij de verkenning. Zoals in paragraaf 4.5.1 naar voren zal komen, is dit vergelijkbaar met de procedure van het projectbesluit onder de Omgevingswet. Het enige verschil lijkt te zijn dat in de Tracéwet gesproken wordt over een startbeslissing, waar dat in de Omgevingswet de ‘kennisgeving tot voornemen’ genoemd wordt.

De verkenning mondt uit in een voorkeursbeslissing van het bevoegd gezag (artikel 4, lid 1, onder c Tracéwet). Het bevoegd gezag is de Minister van Infrastructuur en Milieu (artikel 2, lid 1 jo. artikel 1, lid 1 Tracéwet). Zoals de naam van de beslissing al impliceert, houdt de voorkeursbeslissing de voorkeur van de Minister in ten aanzien van de oplossing van het voorliggende of toekomstige probleem (artikel 4, lid 1, onder c Tracéwet). Er kan gekozen worden een structuurvisie vast te stellen (artikel 4, lid 1, sub a en b Tracéwet) of de structuurvisie over te slaan en direct over te gaan naar een ontwerp-tracébesluit (artikel 10, lid 4 van de Tracéwet). In beide besluiten wordt aangegeven wat de resultaten zijn geweest van de verkenningsfase en er wordt een verantwoording gegeven van de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen […] zijn betrokken bij de verkenning en de resultaten daarvan.

**Memorie van Toelichting Wijziging van de Tracéwet**

In de Memorie van Toelichting strekkende tot Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten,[[22]](#footnote-22) wordt in paragraaf 1 en 2.1 gerefereerd aan de ‘Sneller en Beter’- aanpak op basis van het advies ‘Sneller en Beter’ van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (de Commissie). De Commissie heeft in dit advies opgenomen hoe zij denken dat participatie het beste opgenomen kan worden in de wet. Hierin is duidelijk de systematiek van Tracéwet ten aanzien van burgerparticipatie te herkennen. Op pagina 13 e.v. is adviseren zij het traject te laten starten met een startbeslissing, waarin bepaalde gegevens opgenomen dienen te worden, waarna een verkenningsfase wordt gestart waar het publiek bij betrokken wordt. Naar aanleiding van dit advies is een kabinetsstandpunt[[23]](#footnote-23) ingenomen, dat is uitgewerkt in een wetgevingsnota[[24]](#footnote-24). Aangegeven wordt dat blijkens de wetgevingsnota de kern van het wetsvoorstel het juridisch verankeren van de verkenningsfase bij besluitvorming omtrent de Tracéwet vormt.[[25]](#footnote-25)

Naast het advies van de Commissie baseert het wetsvoorstel zich onder andere ook op het eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl: “*Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming*”, van de voorzitter van de Raad van Toezicht.[[26]](#footnote-26) Daaruit blijkt dat toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl leidt tot succesvolle resultaten. Het eindrapport is het vervolg op het kabinetsstandpunt Inspraak Nieuwe Stijl[[27]](#footnote-27), dat is ingenomen naar aanleiding van het antwoord op de vraag van de verantwoordelijke Minister ten aanzien van het betrekken van het publiek bij besluitvorming. Om de vraag te beantwoorden is de Werkgroep Inspraak Nieuwe Stijl ingesteld, die heeft geadviseerd het betrekken van burgers effectiever in te richten door onder andere herordening van het stelsel en invulling van inspraak door middel van maatwerk. Dit advies nam de verantwoordelijke Minister ter hand en heeft Inspraak Nieuwe Stijl toegepast op zeven dossiers. De resultaten zijn neergelegd in het eerder genoemde eindrapport van de Raad van Toezicht.

Ten aanzien van de invulling van inspraak door middel van het leveren van maatwerk, is in het kabinetsstandpunt[[28]](#footnote-28) strekkende tot wijziging van de Tracéwet naar aanleiding van het advies van de Commissie nog het volgende opgenomen:

|  |
| --- |
| *“Het kabinet wil het belang van participatie tot uitdrukking laten komen door deze wettelijk te verankeren gericht op verantwoording achteraf. In lijn met het advies van de commissie en de ervaringen met Inspraak Nieuwe Stijl wil het kabinet niet de vorm en de te volgen procedure vastleggen. Elk project is uniek en vergt een maatwerkaanpak. Bovendien zou het vastleggen van voorschriften over de wijze waarop participatie dient plaats te vinden leiden tot juridificering.”[[29]](#footnote-29)* |

**Onderzoek**Zoals aangegeven is het wetsvoorstel strekkende tot wijziging van de Tracéwet mede gebaseerd op enkele onderzoeken. Het gaat daarbij om een tweetal onderzoeken. In de eerste instantie wordt het onderzoek uitgevoerd door de Raad van Toezicht besproken. Dit onderzoek is (mede) gebaseerd op de resultaten van het tweede onderzoek, dat is uitgevoerd door onderzoeksbureau Partners+Pröpper. Het onderzoek van Partners+Pröpper wordt vervolgens slechts aangehaald voor zover het onderdelen betreft die een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het onderzoek van de Raad van Toezicht.

*Eindrapportage Raad van Toezicht van het Inspraakpunt*De Raad van Toezicht van het Inspraakpunt heeft op basis van het onderzoek van Partners+Pröpper een eindrapportage opgesteld. De rapportage geeft antwoord op de vraag hoe er voor gezorgd kan worden dat passende publieksparticipatie bij alle ruimtelijk-economische plannen en projecten van het Rijk plaats zal vinden.[[30]](#footnote-30)

Het onderzoek komt onder andere tot de conclusie dat toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl leidt tot betere resultaten, zoals betere inbreng, draagvlak en een grotere tevredenheid van alle deelnemers. Toepassing van Insprak Nieuwe Stijl Loont dus.[[31]](#footnote-31)

Aangegeven wordt dat de kern van Inspraak Nieuwe Stijl passende publieksparticipatie vormt. De aanpak moet ingericht zijn als een helder proces op maat, ten behoeve van besluitvorming over vraagstukken waar nog niet over is beslist.[[32]](#footnote-32) Daarbij is de aanpak afgestemd op de impact van het project, de commitment van bestuurders en de beschikbare beleidsruimte. Het proces dient een samenspel te zijn tussen bestuurders, beleidsmakers, publiek en experts.[[33]](#footnote-33) Voor de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl zijn vijf uitgangspunten geformuleerd, die zowel zien op wanneer en hoe participatie wordt ingezet (uitgangspunt 1) als de invulling er van (uitgangspunten 2 tot en met 5).[[34]](#footnote-34) Het gaat om de volgende vijf aandachtspunten:[[35]](#footnote-35)

* 1. publieksparticipatie ten dienste van de besluitvorming;
	2. goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers;
	3. maatwerk in participatievormen;
	4. juiste houding, competenties en kennis;
	5. heldere en betrouwbare communicatie.

In de eerste instantie lijkt het alsof speerpunt 2 minder van belang is omdat het om de interne samenwerking bij bestuursorganen gaat. Hier kan echter een actieve rol in gespeeld worden door organisaties, waarbij ten behoeve van de ontwikkelaar, indien nodig, gestuurd kan worden op dit samenspel. In de bijlage 4 bij deze rapportage wordt samenvattend ingegaan op de aandachtspunten.

*Onderzoek Partners+Pröpper*In opdracht van de Raad van Toezicht van het Inspraakpunt en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft onderzoeksbureau Partners+Pröpper een onderzoek uitgevoerd, dat als doelstelling had inzicht te verkrijgen in de resultaten van de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl op de eerder genoemde zeven voorbeeldprojecten.[[36]](#footnote-36) De resultaten zijn meegenomen in het onderzoek van de Raad van Toezicht zoals hierboven besproken. Een element dat niet is opgenomen in dat onderzoek, maar wel relevant is, is een professionele aanpak die de kwaliteit van inspraak borgt. Daartoe is een gedragscode opgesteld, de tien ‘algemene principes van goede inspraak’.[[37]](#footnote-37) De gedragscode is opgenomen in bijlage 5 bij het voorliggende onderzoeksrapport.

## Conclusie

In dit hoofdstuk is de geschiedenis van burgerparticipatie in kaart gebracht. Daarmee is antwoord gegeven op deelvraag 3: “Hoe was burgerparticipatie tot nu toe geregeld in (eerdere) relevante wetgeving?”

Onder de WRO was reeds sprake van de verplichting tot het betrekken van burgers bij besluitvorming. Deze verplichting is komen te vervallen. De artikelen die zagen op burgerparticipatie (toen werd dat nog anders genoemd) gaven aan dat het moest gebeuren, maar uit het juridisch-theoretisch onderzoek blijkt niet op welke wijze dit moest gebeuren.

In de huidige situatie is sprake van een bescheiden vorm van participatie onder de Wro en de Wabo, maar dit gebeurt over het algemeen op het moment dat plannen al in een vergevorderd stadium zijn. De Omgevingswet wil participatie juist plaats laten vinden in de fase van vroege planvoorbereiding. De Tracéwet voorziet wel in een dergelijke procedure. De artikelen uit de wet geven enkele noodzakelijk te nemen stappen weer, maar deze zorgen er alleen voor dát het gebeurt. Hoe het moet gebeuren, is niet vastgelegd. Reden hiertoe is dat maatwerk geleverd moet kunnen worden op basis van kenmerken van het specifieke project. Dit blijkt ook uit de bijbehorende parlementaire stukken. Bij de behandeling van de Tracéwet zijn een tweetal onderzoeken betrokken waarop de verantwoordelijke Minister zich destijds heeft gebaseerd. Op basis van deze onderzoeken wordt geconcludeerd dat een aantal aspecten een participatieproces tot een succes kunnen brengen. Dit zijn de volgende (voor Mees relevante) aspecten: publieksparticipatie ten dienste van de besluitvorming, maatwerk in participatievormen, juiste houding, competenties en kennis, en heldere en betrouwbare communicatie. Ook is een gedragscode opgesteld die in acht genomen kan worden.

Door genoemde aspecten mee te nemen in het proces en de gedragscode toe te passen, komt Mees een stap dichter bij het optimaliseren van een participatietraject.

# Burgerparticipatie in de nieuwe Omgevingswet

## Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het juridisch kader waarbinnen burgerparticipatie zich af speelt. Onderstaand wordt in paragraaf 4.2 ter informatie in de eerste plaats ingegaan op de globale veranderingen die de Omgevingswet teweeg zal brengen. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de doelstellingen van de Omgevingswet als geheel, waarna in paragraaf 4.4 wordt ingegaan op het specifieke onderwerp burgerparticipatie. Paragraaf 4.5 geeft vervolgens het juridisch kader zoals opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet weer. Afgesloten wordt met paragraaf 4.6 gaat in op de wenselijke procedure op grond van de wet. 4.7 gaat in op het advies van de Raad van State. In 4.8 wordt een conclusie gegeven en een antwoord geformuleerd op deelvraag 1.

## Globale veranderingen met de komst van de Omgevingswet

Voorliggend onderzoek gaat in op de invulling van participatietrajecten als gevolg van de komst van de Omgevingswet. De Omgevingswet is dan ook aanleiding geweest voor het onderzoek, maar de nieuwe wet als geheel is niet het hoofdonderwerp. Omdat ingegaan wordt op een specifiek onderdeel binnen de genoemde wet, wordt voor het algemeen beeld er van onderstaand kort ingegaan op de veranderingen die de Omgevingswet teweeg zal brengen. De informatie is afkomstig van de factsheet ‘Omgevingswet, ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’[[38]](#footnote-38).

**Waarom een nieuwe wet?**In 1810 werd in Nederland de Mijnwet van kracht. Dit was de eerste wet gericht op de leefomgeving. Sindsdien zijn er talloze wetten en regels op dat gebied bij gekomen. Hierdoor is het stelsel van omgevingsrecht te ingewikkeld worden. Dat moet eenvoudiger en beter. Daarom is er nu het wetsvoorstel voor de Omgevingswet: één wet die alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt.[[39]](#footnote-39) Het wetsvoorstel is op 1 juli 2015 met een ruime meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen[[40]](#footnote-40) en op 22 maart 2016 stemde ook de Eerste Kamer er mee in.[[41]](#footnote-41) Kortgezegd is de verandering als volgt:

* Van 26 wetten naar één wet;
* Van 4700 artikelen naar 349 artikelen;
* Van 120 Algemene Maatregelen van Bestuur naar vier;
* Van 120 Ministeriele regelingen naar ongeveer 10.

**Uitgangspunten Omgevingswet**Bij het ontwikkelen van de wet hebben de volgende uitgangspunten een rol gespeeld:[[42]](#footnote-42)

* Het stelsel van omgevingsrecht moet eenvoudiger, efficiënter en beter;
* Zekerheid voor burgers en meer dynamiek door het uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen;
* Ruimte voor duurzame ontwikkeling door de overgang naar een duurzame samenleving te stimuleren en ondersteunen;
* Ruimte voor regionale verschillen door een flexibel stelsel waarmee provincies en gemeenten maatwerk kunnen leveren;
* Actieve en kwalitatief goede uitvoering door flexibiliteit en transparante en doelmatige procedures zodat bestuurders worden geprikkeld om actief gedrag gebaseerd op vertrouwen en verantwoordelijkheid te tonen.

**De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet**Binnen de Omgevingswet kunnen de doelen bereikt worden door gebruik te maken van de volgende zes kerninstrumenten:[[43]](#footnote-43)

1. Omgevingsvisie: vergelijkbaar met de huidige structuurvisie, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu (SVIR)
2. Programma: vergelijkbaar met het uitvoeringsprogramma om de doelen van de structuurvisie te bereiken (denk aan het Programma Ruimte behorende bij de SVIR)
3. Decentrale regelgeving: zoals de het omgevingsplan, provinciale verordening of de waterschapsverordening
4. Algemene rijksregels voor activiteiten: nationale regels voor de bescherming van de fysieke leefomgeving, algemeen zodat burgers en bedrijven niet telkens toestemmingen hoeven te vragen.
5. Omgevingsvergunning: vergelijkbaar met de huidige omgevingsvergunning.
6. Projectbesluit: een uniforme procedure voor complexe projecten onder verantwoordelijkheid van het Rijk, provincies of waterschappen, die er voor moet zorgen dat de besluitvorming sneller en beter loopt.

**Verhouding burgerparticipatie tot Omgevingswet**Burgerparticipatie speelt met name een rol bij het doel zekerheid voor burgers en meer dynamiek te creëren door het uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen. Daarom is in de nieuwe wet bij enkele van de kerninstrumenten opgenomen dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vroegtijdig bij de besluitvorming betrokken dienen te worden. Bij het projectbesluit gebeurt dit bijvoorbeeld volgens de zogenoemde ‘Sneller en Beter’-aanpak. Vanaf paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op burgerparticipatie.

## Doelstelling Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet gaat het hele omgevingsrechtstelsel veranderen. Het is de bedoeling dat het omgevingsrecht eenvoudiger, toegankelijker en overzichtelijker wordt voor alle partijen die er mee te maken krijgen. De Memorie van Toelichting op de Omgevingswet[[44]](#footnote-44) (MvT) zegt over de aanleiding van het wetsvoorstel het volgende:

|  |
| --- |
| “*Ten eerste sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten.**De tweede aanleiding voor de herziening van het omgevingsrecht vormt de huidige situatie waarin initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. In de afgelopen jaren zijn verbeteringen doorgevoerd, die weliswaar succesvol zijn, maar door stapeling van wetgeving niet altijd bijdragen aan de transparantie van het stelsel. Het huidige omgevingsrecht is dus te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling.”* |

Hier komt het belang van vroegtijdige betrokkenheid van burgers naar voren. De drastische stelselherziening wordt noodzakelijk geacht om diverse knelpunten op te kunnen lossen. De drie belangrijkste knelpunten zijn: *[[45]](#footnote-45)*

1. complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend en die leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang;
2. onbalans tussen zekerheid en dynamiek, die leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen met weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie;
3. bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering, als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde.

Voor dit onderzoek is met name knelpunt 1 van belang, maar ook voor het oplossen van knelpunten 2 en 3 wordt (ten dele) de oplossing gezocht in participatie. Over ad 1 zegt de MvT het volgende:

|  |
| --- |
| *“Op dit moment is er geen samenhangend stelsel van omgevingsrecht.[…]Ook regelen de wetten participatie en betrokkenheid van burgers bij projecten op een verschillende manier. Actieve betrokkenheid, bij voorkeur in een vroeg stadium en bijvoorbeeld volgens de ‘sneller en beter’-aanpak, is zeer gewenst, juist bij complexe projecten. Van de huidige wetten voorziet alleen de Tracéwet daarin.” [[46]](#footnote-46)* |

Knelpunt 2 met betrekking tot onbalans tussen zekerheid en dynamiek gaat in op de complexiteit van middelgrote en grote projecten door de hoeveelheid beleid en regelgeving. Uit angst voor procedurele fouten wordt soms onnodig informatie gevraagd die wettelijk gezien niet noodzakelijk is of nog niet beschikbaar is in de betreffende fase van planvorming. Daarnaast is sprake van zeer gedetailleerde bestemmingsplannen met weinig bewegingsruimte, uit angst voor vernietiging van het besluit door de RvS wegens te weinig zekerheid. Dit staat dynamiek in de weg en sluit niet aan bij huidige maatschappelijke opgaven, zoals uitnodigingsplanologie.[[47]](#footnote-47)

Knelpunt 3 ten aanzien van bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering gaat weliswaar in op participatie, maar hier wordt met name gedoeld op participatie tussen verschillende overheden of bestuurslagen onderling. Ook de verschillende beleidsafdelingen binnen een gemeente moeten meer kennis en kunde delen om de besluitvorming sneller en soepeler te laten verlopen. Zo geeft de MvT het voorbeeld van de herbestemming van een monumentale watertoren, waarvan de procedure ernstige vertraging opliep door het tot drie maal toe afkeuren van de vernieuwde toegang van het gebouw door frictie tussen de eisen vanuit het monumentale belang, de bouwregelgeving en de eisen van de brandweer.[[48]](#footnote-48)

Bij de toelichting op alle drie de knelpunten wordt het onderdeel participatie genoemd, maar bij elk knelpunt vanuit een andere invalshoek. Zoals gesteld is voor dit onderzoek met name het eerste knelpunt relevant. De noodzaak van het doorlopen van het participatietraject wordt aangehaald en er wordt verwezen naar de Tracéwet, die op dit moment de enige wet is die voorziet in een dergelijk traject (zie paragraaf 3.3.2 voor meer informatie over deze procedure).

## Burgerparticipatie als hulpmiddel

Met de Omgevingswet beoogt de overheid zoals gezegd de bestaande knelpunten op te lossen. Een van de manieren waarop zij dit willen bereiken, is door vertrouwen. Vertrouwen van de overheid in initiatiefnemers, vertrouwen van burgers in de overheid en vertrouwen tussen overheden onderling.[[49]](#footnote-49) Het vertrouwen van burgers in de overheid is daarin de kern.[[50]](#footnote-50) De samenleving verwacht dat de overheid zorgt voor voldoende betrokkenheid van burgers bij besluitvorming en vraagt om procedures voor besluitvorming die voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn.[[51]](#footnote-51) Een van de methodes om het vertrouwen in de samenleving te brengen, is daarom door middel van het faciliteren van burgerparticipatie.

Vertrouwen speelt ook een rol bij de wijze waarop burgers worden betrokken bij initiatieven van derden. De overheid en ook andere partijen moeten er vertrouwen in hebben dat burgers niet alleen bezig zijn met het nastreven van hun eigen belang. Niet voor niets beklemtoont de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat ruimte bieden voor nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers in de eerste plaats vertrouwen van beleidsmakers in burgers vraagt.[[52]](#footnote-52) Het is niet zo, aldus de MvT, dat met een dergelijk traject alleen het eigenbelang van betrokkenen naar voren wordt gebracht. Burgerparticipatie brengt bij de voorbereiding van projecten namelijk ook lokale kennis, ideeën en belangen op tafel. Het primaire belang is echter wel het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert dat de burger vertrouwen heeft in de rechtvaardigheid van het besluit. De waargenomen rechtvaardigheid van besluiten levert op zijn beurt een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Van belang is vooral vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van plannen of besluiten.[[53]](#footnote-53)

De MvT geeft verder aan dat waar rond vertrouwen en participatie wordt gerefereerd aan de ‘Sneller en Beter’-aanpak voor brede verkenning, draagvlak, vertrouwen, kwaliteit en versnelling van besluitvorming in de fysieke leefomgeving, dat is omdat deze aanpak expliciet in het wetsvoorstel is opgenomen. Het betekent niet dat het de enige geschikte methode is om de gewenste participatie tot stand te laten komen.[[54]](#footnote-54) Zoals later in dit hoofdstuk nog naar voren zal komen, kan het kiezen voor een andere methode dan de genoemde ‘Sneller-en-Beter’ aanpak wel tot de juridische consequentie leiden dat versnelde behandeling van beroep bij de rechter niet mogelijk is. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de navolgende paragrafen.

## Juridische procedures waarin burgerparticipatie een rol speelt

Binnen de procedure van een projectbesluit wordt burgerparticipatie verplicht gesteld. Participatie speelt daarnaast ook een rol bij gemeentelijke projecten met een publiek belang. Tot slot geldt ook voor de omgevingsvergunning dat participatie meegenomen wordt in de besluitvorming. Hierna wordt ingegaan op de afzonderlijke procedures waarbij participatie kan of moet plaatsvinden.

In de navolgende paragrafen worden artikelen uit het wetsvoorstel aangehaald. Overal wordt gedoeld op wetsvoorstel Omgevingswet, tenzij anders aangegeven.

### Het projectbesluit

Voor projecten met een Rijks-, waterschaps- of provinciaal belang kan een projectbesluit worden vastgesteld (artikel 5.44, lid 1). Het projectbesluit is een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.[[55]](#footnote-55) Te denken valt aan de aanleg of uitbreiding van een hoofdweg, de aanleg van een windmolenpark of versterking van een primaire waterkering. Ook de ontwikkeling van nieuwe natuur en/of de ontwikkeling van energie-infrastructuur in samenwerking met een private initiatiefnemer behoren tot projecten waarvoor het projectbesluit zal gelden.[[56]](#footnote-56)

Het projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project.[[57]](#footnote-57) Hierbij valt onder andere te denken aan een omschrijving van het project dat tot stand wordt gebracht, maar ook aan eventuele voorzieningen die daarmee samenhangen. Daarnaast kunnen regels worden gesteld ter bescherming en instandhouding van het gerealiseerde project (zoals bij de aanleg van een nieuw natuurgebied).[[58]](#footnote-58)

Het bevoegd gezag in dezen is in beginsel de verantwoordelijke minister, het dagelijks bestuur van het waterschap, of de gedeputeerde staten (art. 5.44, lid 1). Het bevoegd gezag geeft op grond van art. 5.47, eerste lid, kennis van het voornemen een projectbesluit vast te stellen, waartoe eerst een verkenning van een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving plaats zal vinden. Bij de kennisgeving wordt aangegeven of het projectbesluit wordt vastgesteld zonder dat daaraan voorafgaand een voorkeursbeslissing wordt genomen (art. 5.47, lid 1, sub a), of juist dat het besluit wordt vastgesteld met ter voorbereiding daarvan het nemen van een voorkeursbeslissing (art. 5.47, lid 1, sub b). Hoewel dit niet als zodanig is gedefinieerd in de Omgevingswet, wordt er vanuit gegaan dat net als in de Tracéwet een voorkeursbeslissing de voorkeur van het bevoegd gezag inhoudt ten aanzien van de oplossing van het voorliggende of toekomstige probleem.[[59]](#footnote-59) Op grond van artikel 5.49 kan een voorkeursbeslissing het volgende inhouden:

1. het uitvoeren van een project,
2. een oplossing zonder project,
3. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of
4. het niet uitwerken van een oplossing.

In afwijking van het eerder gestelde, wordt bij AMvB of door het bevoegd gezag bepaald wanneer in ieder geval wel een voorkeursbeslissing genomen moet worden (art. 5.47, lid 2).

Artikel 5.47, lid 3 geeft aan dat bij (de kennisgeving van, red.) het voornemen het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid stelt, 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.

Uiterlijk bij aanvang van de verkenning dient het bevoegd gezag aan te geven op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken (art. 5.47, lid 4).

Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag op grond van artikel 5.48, lid 1 de nodige kennis en inzichten over:

1. de aard van de opgave,
2. de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en
3. de mogelijke oplossingen voor die opgave.

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 (art. 5.48, lid 2). Het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen (art. 5.48, lid 3).

Bij algemene maatregel van bestuur zullen op grond van de artikelen 2.24 en16.86 *(lees artikel 16.88 gewijzigd voorstel van wet, red.)* regels worden gesteld over de inhoud van het projectbesluit. In het projectbesluit wordt in ieder geval 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 5.51).

Tot slot doorloopt de projectbesluitprocedure op grond van artikel 16.87 van de Omgevingswet een versnelde behandeling van het beroep door de rechter. Op grond van lid 1 van dat artikel, beslist de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden op het beroep tegen het projectbesluit, omdat vertraging moet worden voorkomen gelet op de omvang, het maatschappelijk belang van het project en de rechtszekerheid bij het nemen van vervolgbesluiten ter uitvoering van het projectbesluit.[[60]](#footnote-60)
**Amendement Dik-Faber/Veldhoven**Als gevolg van een amendement van de leden Dik-Faber en Veldhoven**[[61]](#footnote-61)** (resp. CU en D66) is de maatschappelijke participatie zoals opgenomen in het wetsvoorstel versterkt. Uit het amendement blijkt dat bij de kennisgeving van het voornemen tot verkenning, uitgangspunten voor de beoordeling van alternatieven moeten worden gegeven. Daarbij geldt in ieder geval dat een voorgedragen alternatief het doel van het project moet kunnen halen en geen buitenproportionele kosten met zich mee mag brengen, maar ook andere, aanvullende uitgangspunten zijn denkbaar. Delen van tekst uit het amendement zijn relevant voor dit onderzoek. Gelet op de omvang er van is er voor gekozen de relevante onderdelen op te nemen in bijlage 6 bij deze rapportage.

### **Gemeentelijke projecten met een publiek belang**

Voor de realisatie van projecten beschikken gemeenten over het omgevingsplan of de omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan. Het wetsvoorstel voorziet niet in een projectbesluit op gemeentelijk niveau. Gemeenten kunnen projecten mogelijk maken door het wijzigen van de regels uit hun omgevingsplan. Het wetsvoorstel voorziet echter wel in een procedure voor de voorbereiding van wijzigingen van het omgevingsplan voor projecten van publiek belang met toepassing van de ‘Sneller en Beter’-aanpak. Daarmee beschikken gemeenten over een aan het projectbesluit gelijkwaardig instrument.[[62]](#footnote-62) Deze mogelijkheid is neergelegd in artikel 5.55, die het volgende stelt:

Als de gemeenteraad met overeenkomstige toepassing van de artikelen 5.45, eerste en derde lid, 5.47, 5.48, 5.49 en 5.51, het opnemen van regels in het omgevingsplan voorbereidt die gericht zijn op het uitvoeren van een project van publiek belang, is artikel 16.87 (versnelde behandeling beroep door de rechter, red.) van overeenkomstige toepassing.

Indien de gemeente er voor kiest van dit instrument gebruik te maken, zijn de bepalingen met betrekking tot kennisgeving van het voornemen, de verkenning en de eventuele voorkeursbeslissing zoals in de vorige paragraaf uiteen is gezet, van overeenkomstige toepassing. De gemeente moet dan bij het besluit tot wijziging van het omgevingsplan aangeven op welke manier zij burgers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden bij de besluitvorming hebben betrokken. De verwachting is dat gemeenten graag gebruik zullen maken van dit instrument, ondanks het vrijwillige karakter er van. Op 23 maart 2016 heeft informeel overleg plaatsgevonden met [geanonimiseerd] van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Als antwoord op de vraag of gemeenten van plan zijn gebruik te maken van het instrument, gaf [geanonimiseerd] aan dat gemeenten expliciet verzocht hebben een dergelijke regeling in het wetsvoorstel op te nemen, zodat ook zij beschikken over een instrument zoals de ‘Sneller en Beter’-aanpak.

Bij een gemeentelijk project van publiek belang kan worden gedacht aan de aanleg van een rondweg of de herinrichting van een winkelgebied. Het mogelijk maken van een individueel bedrijf op een bepaalde locatie of de bouw van enkele woningen valt niet onder een project met een publiek belang.[[63]](#footnote-63) Of sprake is van een project met grootschalig karakter of publiek belang kan onder andere gemotiveerd worden aan de hand van geldend beleid, bijvoorbeeld uit een omgevingsvisie (vergelijkbaar met een structuurvisie onder de huidige regelgeving).[[64]](#footnote-64)

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen de participatieprocedure te doorlopen aan de hand van een met de ‘Sneller en Beter’-aanpak vergelijkbare procedure. In de huidige situatie hebben veel gemeenten op basis van artikel 150 van de Gemeentewet een inspraakverordening vastgesteld, waarin (vaak) wordt geregeld dat inspraak wordt geboden door een voorontwerp-bestemmingsplan ter inzage te leggen (zie paragraaf 3.3.1). Wanneer echter voor een dergelijke vorm van inspraak gekozen wordt, is niet zonder meer een versnelde behandeling van het beroep door de rechter mogelijk. Toepassing van artikel 150 van de Gemeentewet is op zichzelf onvoldoende rechtvaardiging daarvoor. De versnelde behandeling wordt alleen gerechtvaardigd wanneer toepassing is gegeven aan de ‘Sneller en Beter’-aanpak, of een daarmee vergelijkbare methode.[[65]](#footnote-65)

### **Projecten van initiatiefnemers**

Ook initiatiefnemers en projectontwikkelaars worden gestimuleerd participatie toe te passen op hun projecten. Artikel 16.55 heeft betrekking op de aanvraagvereisten indien iemand een omgevingsvergunning aanvraagt. Het zesde lid is als gevolg van een amendement[[66]](#footnote-66) toegevoegd aan het artikel en geeft aan dat de overheid regels dient te stellen over het bij de aanvraag om omgevingsvergunning verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden. Het amendement geeft de volgende toelichting op de toevoeging van dit artikellid:

|  |
| --- |
| *“Dit amendement beoogt ook een regeling op te nemen die zich richt op initiatiefnemers. Het uitgangspunt hierbij is dat niet uniform wordt vastgelegd* hoe *participatie plaatsvindt, maar* dat *participatie plaatsvindt. Het is primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om hier een adequate vorm voor te kiezen, afhankelijk van de aard van het project en de daarbij betrokken maatschappelijke belangen en belangen van derden. Hierover zal in de aanvraag van de omgevingsvergunning vervolgens een verantwoording moeten plaatsvinden, zodat het voor de betrokken vergunning bevoegde gezag inzicht heeft in het participatieproces dat aan de aanvraag is vooraf gegaan.”* |

Door de toevoeging van dit artikellid richt de wet zich ten aanzien van participatie niet langer alleen tot de overheid, maar ook tot initiatiefnemers. Dit is dan ook een relevante wijziging voor Mees en haar klanten, omdat aangegeven wordt dat de verantwoordelijkheid primair bij de initiatiefnemer ligt. Opdrachtgevers van Mees zullen meer dan voorheen te maken krijgen met de noodzaak tot het doorlopen van een participatietraject. Ook hier komt duidelijk naar voren dat de overheid alleen vast wil leggen dat een traject doorlopen wordt, maar niet hoe. Wel blijkt dat de keuze welke vorm van participatie geschikt is, afhankelijk is van de aard van het project en de daarbij betrokken maatschappelijke belangen en belangen van derden. De keuze dient dus gemaakt te worden met een gedegen overweging van in ieder geval deze twee aspecten. De beoordeling van deze drie aspecten kan er vervolgens toe leiden dat ook hier gekozen wordt voor een vorm van participatie die procedureel gezien in ieder geval aansluit bij de ‘Sneller en Beter’-aanpak c.q. Code Maatschappelijke Participatie. Vermoedelijk zal hiervan slechts sprake zijn bij omvangrijke projecten waarbij veel belangen gemoeid zijn. Kleinschalige projecten kunnen worden afgedaan met een bescheiden vorm van participatie of misschien geheel zonder participatie. Gelet op de formulering van dat artikel, is het denkbaar dat bij ministeriele regeling bepaald worden in welke situaties participatie bij kleinschalige projecten niet noodzakelijk wordt geacht.

## Participatieprocedure

De toelichting op het wetsvoorstel verwijst meermalen naar de ‘Sneller en Beter’- aanpak. Deze aanpak voorziet in een procedure voor complexe projecten waarbij veel belangen gemoeid (kunnen) zijn, waardoor brede verkenning van het probleem en de mogelijke oplossingen en vroegtijdige participatie van het publiek en belanghebbenden van belang is om tot een breed gedragen besluit te kunnen komen. Het gaat hier dus niet over hoe een participatietraject doorlopen moet worden, maar welke processtappen in ieder geval gezet zouden moeten worden. De genoemde aanpak is een advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (ook wel Commissie Elverding genoemd), die is ingesteld op verzoek van de verantwoordelijke Minister (dit is reeds toegelicht in paragraaf 3.3.2).

Naast de ‘Sneller en Beter’- aanpak, wordt ook de Code Maatschappelijke Participatie (de Code) enkele keren benoemd. De Code is een nadere uitwerking van de principes van de ‘Sneller en Beter’- aanpak, en bevat alle processtappen die een project met Rijksbelang moet doorlopen.

Wanneer beide documenten geraadpleegd worden en naast de artikelen uit de Omgevingswet ten aanzien van het projectbesluit worden gelegd, is in het wetsvoorstel de systematiek van de ‘Sneller en Beter’-aanpak c.q. de Code Maatschappelijke Participatie duidelijk te herkennen. Zoals de leden Dik-Faber en Veldhoven al aangaven (zie bijlage 6), kan niet alles uit deze aanpak op wetsniveau worden geregeld. Bepaalde processtappen kunnen echter wel worden vastgelegd, zodat wordt geregeld dat het moet, maar niet hoe het moet, geheel in lijn met de geest van de wet. Zo is het voornemen, de verkenning en de voorkeursbeslissing terug te vinden in de Omgevingswet. Ook zijn (logischerwijs) elementen uit het genoemde amendement van de leden Dik-Faber en Veldhoven terug te vinden in de Code, zoals de borging dat maatschappelijke initiatieven gelijke kansen krijgen ten opzichte van overheidsinitiatieven.

Zoals eerder is toegelicht, kan de gemeenteraad besluiten de projectprocedure van toepassing te verklaren op een gemeentelijk project van publiek belang. De bepalingen met betrekking tot de kennisgeving van het voornemen, de verkenning en de eventuele voorkeursbeslissing zijn dan van overeenkomstige toepassing. Ten aanzien van deze projecten kan de Code als goede leidraad dienen, aangezien de Code een nadere uitwerking is van de ‘Sneller en Beter’-aanpak zoals is opgenomen in de Omgevingswet. Enkele processtappen uit de code zullen bij gemeentelijke projecten op een andere manier vormgegeven worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de laatste processtap uit de Code, waarbij de voorkeursbeslissing aan de Tweede Kamer toegezonden wordt. In de situatie van een gemeentelijk project zal de voorkeursbeslissing met bijbehorende belangenafweging niet naar de Tweede Kamer, maar naar de gemeenteraad verzonden worden. Een zekere vertaalslag is dus nodig bij gemeentelijke projecten, maar deze vertaalslag is vrij eenvoudig te maken.

Naast de vertaalslag die nodig is om de Code toepasbaar te maken op gemeentelijke projecten, is nog een andere vertaalslag nodig. De artikelen uit de omgevingswet, evenals beschikbare informatie omtrent participatietrajecten, zijn op dit moment zeer gericht op overheidsinstanties. Enerzijds is dit logisch, omdat overheden hier veel mee moeten gaan werken. Anderzijds is in dit werkveld vaak sprake van projecten die geïnitieerd worden door derden, zoals projectontwikkelaars. Dit zal in de toekomstige situatie niet anders zijn. Dit betekent wel dat bepaalde stappen misschien niet of anders gezet (kunnen) worden bij grootschalige projecten van initiatiefnemers. Te denken valt aan de verkenningsfase, waarbij het bevoegd gezag een gebied aanwijst waar zij een project willen realiseren om een mogelijk (toekomstig) probleem op te lossen. Een projectontwikkelaar komt veelal al met een bepaald project voor ogen bij de toestemming verlenende instantie. Te denken valt aan een woningbouwontwikkeling, de ontwikkeling van een outletcentrum, de realisatie van een nieuw ziekenhuispand of de transformatie van hotels naar appartementencomplexen. De verkenningsfase zoals opgenomen in de Omgevingswet is men als het ware dan al voorbij. Wel kan gedacht worden aan een verkenning waarbij onderzocht wordt wat de omgeving van de plannen vindt, wat zij er graag in terug willen zien komen en wat zij absoluut niet zouden willen. Op basis van deze verkenning kunnen de ontwerpplannen eventueel nader vormgegeven worden, waarbij een motivatie dient plaats te vinden van de afweging die gemaakt is ten aanzien van de gedane opmerkingen door betrokkenen.

De verschillende stappen uit de Code Maatschappelijke Participatie zijn opgenomen in bijlage 7.[[67]](#footnote-67)

## Advies Raad van State over burgerparticipatie

Ten behoeve van voorliggend onderzoek is het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS) en het nader rapport naar aanleiding van het advies[[68]](#footnote-68) geraadpleegd. Daarbij is tevens de tabel met opmerkingen van de RvS geraadpleegd, waarin is aangegeven hoe de opmerkingen in het wetsvoorstel en bijbehorende MvT zijn verwerkt.[[69]](#footnote-69) De RvS heeft ten aanzien van burgerparticipatie geen opmerkingen gemaakt of adviezen gegeven die hebben geleid tot wijziging van de wetsartikelen of de MvT. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele additionele wijzigingen aan te brengen ter versterking of verbetering van de wet.[[70]](#footnote-70) Het gaat daarbij in de eerste plaats om de toevoeging van de mogelijkheid voor *een ieder* om mogelijke oplossingen voor een project van publiek belang aan te dragen (art. 5.47, derde lid). Daarnaast er voor gezorgd dat ook gemeenten beschikken over een met de ‘Sneller en Beter’-aanpak vergelijkbare procedure voor gemeentelijke projecten met een publiek belang (art. 5.55). Beide artikelen zijn reeds aangehaald en toegelicht in paragraaf 3.4.1. Omdat het advies van de RvS verder niet heeft geleid tot wijzigingen ten aanzien van burgerparticipatie, wordt het advies niet verder besproken.

## Conclusie

In dit hoofdstuk is het juridisch kader van burgerparticipatie besproken. Daarmee is antwoord gegeven op deelvraag 1. Deze vraag luidt als volgt: “Wat is er in de Omgevingswet en bijbehorende parlementaire stukken opgenomen over het te doorlopen participatietraject?”

Concluderend kan worden gesteld dat burgerparticipatie een grote rol speelt in de nieuwe wet. Met de vraag in gedachten omtrent de invulling of vormgeving van een participatietraject, biedt zowel het wetsvoorstel áls de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel echter geen bevredigend antwoord. Sterker nog, meermalen komt naar voren dat wel geregeld wordt dat het moet, maar niet hoe het moet. Wel kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

Burgerparticipatie gaat een rol spelen in drie procedures: het projectbesluit, omgevingsvergunningen en gemeentelijke projecten van publiek belang. Bij het projectbesluit geldt een versnelde behandeling van beroep door de rechter, maar alleen wanneer toepassing is gegeven aan de ‘Sneller en Beter’-aanpak dan wel de Code Maatschappelijke participatie, of een daarmee vergelijkbare procedure. Deze aanpak geeft algemene procedurestappen of aandachtspunten ten aanzien van participatie. Die kunnen dus als leidraad dienen bij het doorlopen van een participatietraject. Deze aanpak gaat niet in op participatievorm of participatiemethode. Uit een van de geanalyseerde amendementen is wel naar voren gekomen dat de keuze welke vorm van participatie geschikt is, afhankelijk is van de aard van het project en de daarbij betrokken maatschappelijke belangen en belangen van derden.

Wat precies een met de ‘Sneller en Beter’-vergelijkbare procedure is, wordt niet duidelijk uit voorgaande paragrafen. Aangezien een dergelijke aanpak een versnelde behandeling bij de rechtbank met zich mee kan brengen, kan verwacht worden dat dit voer voor juristen is. Mogelijk zal een jurisprudentielijn ontstaan, waaruit duidelijk wordt wat een vergelijkbare procedure is.

Tot slot is nog een rol weggelegd voor externe partijen die onafhankelijk advies kunnen geven op verzoek van het bevoegd gezag of de initiatiefnemer.

# Invulling burgerparticipatie volgens recente onderzoeken en handleidingen

* 1. **Inleiding**

Zoals in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd biedt de nieuwe Omgevingswet geen concrete handvatten voor de invulling van participatietrajecten. Daarom worden in dit hoofdstuk diverse praktijkgerichte onderzoeken, handleidingen en stappenplannen behandeld, die tot doel hebben een nadere invulling te geven aan burgerparticipatie. Eerst wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op beschikbare onderzoeken. In paragraaf 5.3 worden handleidingen en stappenplannen besproken. Deze zijn afkomstig van de website www.participatiewijzer.nl. De website geeft naast diverse participatiemethoden ook literatuur en onderzoek over burgerparticipatie. ProDemos heeft de website opgesteld voor ambtenaren die werken bij de gemeente of andere overheden, maar biedt ook voor Mees Ruimte & Milieu goede handvatten voor de inrichting van een participatietraject.

* 1. **Onderzoeken over burgerparticipatie**

Onderstaand wordt in de eerste plaats ingegaan op het onderzoek van het consortium van BNSP-bureaus, omdat dit onderzoek inzicht geeft in conclusies uit projecten die zijn gedraaid op grond van de toekomstige Omgevingswet. Bovendien heeft dit onderzoek geleid tot de selectie van de geïnterviewde personen (zie hoofdstuk 6). Paragraaf 5.2.2 geeft vervolgens enkele randvoorwaarden die in acht kunnen worden genomen bij het doorlopen van een participatietraject. Daarna wordt in paragraaf 5.2.3 een onderzoek weergegeven dat ingaat op maatstaven die een participatietraject inhoudelijk tot een succes kunnen brengen. Tot slot wordt in paragraaf 5.2.4 ingegaan op de manier waarop een participatiemethode geselecteerd kan worden. Op deze manier is getracht een logische opbouw in de getoonde onderzoeken te brengen.

* + 1. **Consortium BNSP[[71]](#footnote-71)**

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een consortium van 20 BNSP-bureaus (Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen) in samenwerking met gemeenten, provincies of andere organisaties pilotprojecten gedraaid om te oefenen in de geest van de nieuwe wet. 31 organisaties hebben hier aan meegewerkt, in de meeste gevallen gemeenten, in een enkel geval een provincie of een regio. Negen van deze organisaties hebben officieel geoefend onder begeleiding van zogenaamde pilotcoaches en experts.[[72]](#footnote-72) De overige 22 deelnemers zijn aangehaakt. Deze worden de deelnemers ‘2e ring’ genoemd. Deze deelnemers hebben geen begeleiding gehad van experts of coaches, maar zij hebben wel toegang gehad tot de kennisontwikkeling en –uitwisseling van de negen pilotprojecten.[[73]](#footnote-73) Hoofdstuk 6 gaat in op resultaten uit interviews. Voor de interviews zijn personen benaderd die hebben meegedraaid in deze pilotprojecten.

In navolging op de pilotprojecten is een eindrapportage uitgebracht, waarin wordt ingegaan op de opgedane kennis en de leerpunten op basis van de ervaringen met de pilotprojecten. De eindrapportage is sinds 25 januari 2016 openbaar en dateert van 4 januari 2016. Diverse thema’s worden besproken, waaronder participatie. Onderstaand wordt samenvattend ingegaan op de relevante onderdelen uit de eindrapportage.

In de pilots zijn veel verschillende methoden van participatie ingezet, variërend van klankbordgroepen en denktanks tot het schetsen van diverse scenario’s. In veel gevallen zijn van te voren de spelregels benoemd en is geprobeerd zo veel mogelijk een gelijk speelveld voor alle betrokkenen te creëren.[[74]](#footnote-74) Het gaat hier dan om het managen van de verwachtingen (verwachtingenmanagement), zodat voor iedereen duidelijk is hoe betrokkenen kunnen participeren en waar zij precies over mee kunnen denken.[[75]](#footnote-75) Naast verwachtingenmanagement, is ook aandacht besteed aan de timing van de participatiemomenten, participatie-planning of participatiekalender, om zogenoemde ‘participatiemoeheid’ te voorkomen.[[76]](#footnote-76) De ervaring in de praktijk is geweest dat te veel participatiemomenten er voor kunnen zorgen dat betrokkenen zich overvraagd voelen. Goede voorbereiding en planning is daarom noodzakelijk.

Het blijkt in de praktijk nog wel moeilijk te bepalen wie nu wel en (nog) niet gevraagd wordt te participeren. In hoeverre een representatieve afspiegeling van de bevolking noodzakelijk is voor een zorgvuldig en productief participatieproces is ook een worsteling. Dat geldt ook voor het betrekken van groepen die doorgaans niet vooraan in de rij staan om mee te praten over gemeentelijk beleid (de ‘atypische groepen’), zoals jongeren, lager opgeleiden en allochtone Nederlanders. Verschillende pilots vullen burgerparticipatie in door de partijen die daadwerkelijk gaan werken met de omgevingsvisie, gericht te betrekken. Anderen kiezen er juist voor de uitnodiging zo breed mogelijk te houden.[[77]](#footnote-77)

De mate van opkomst is voor velen de maatstaf voor het succes van burgerparticipatie, hoewel de opkomst in beginsel niet per definitie verband houdt met de resultaten.[[78]](#footnote-78) In de praktijk blijkt verder dat het enthousiasme van het uitvoeringsteam noodzakelijk is voor een geslaagd participatieproces.[[79]](#footnote-79)

* + 1. **Sociaal en Cultureel Planbureau[[80]](#footnote-80)**

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzoek gedaan naar de randvoorwaarden voor de betrokkenheid van burgers in het nieuwe stelsel. De bevindingen zijn neergelegd in de rapportage van 20 januari 2015. Het betreft dus een recent onderzoek over dit onderwerp naar aanleiding van de geplande komst van de Omgevingswet. Het onderzoek is ingesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.[[81]](#footnote-81) Het richt zich vooral op overheden die met de nieuwe wet gaan werken, maar er worden in het onderzoek enkele randvoorwaarden gegeven die ook voor initiatiefnemers die een participatietraject initiëren relevant zijn om te benoemen. Het gaat om de volgende randvoorwaarden:[[82]](#footnote-82)

* Zorg ervoor dat de procedure helder is voor de deelnemers.
* Zorg ervoor dat initiatiefnemers de deelnemers goed informeren.
* Zorg ervoor dat de participanten in het hele proces gehoord zijn.
* Zorg ervoor dat duidelijk is wat met de inbreng van participanten gebeurt.
* Zorg voor uitkomsten met draagvlak.
* Waak voor overbelasting van participanten.
* Waak voor spanning tussen participatie en representatie (zorg voor een representatieve selectie van participanten).

Deze randvoorwaarden moeten er toe leiden dat een participatietraject op een goede manier verloopt, onder andere door heldere communicatie. Het gaat hier niet om procedurele stappen maar om zaken waar rekening mee gehouden moet worden om er voor te zorgen dat de participanten zich ook daadwerkelijk betrokken voelen bij het traject en er uiteindelijk met een tevreden blik naar terugkijken.

* + 1. **Onderzoek burgerparticipatie — Koepelnotitie. Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal[[83]](#footnote-83)**

De Rekenkamer West-Brabant heeft in 2012 onderzoek uitgevoerd naar participatietrajecten in de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal. Per gemeente is een afzonderlijk onderzoek uitgevoerd. De onderzoeken bieden elk inzicht in de wijze van invulling van participatietrajecten door de afzonderlijke gemeenten en de resultaten daarvan.[[84]](#footnote-84) De resultaten zijn opgenomen in de gezamenlijke koepelnotitie, daterend van december 2012.

Aan de hand van vier kwaliteitsmaatstaven is aan iedere gemeente een rapportcijfer toegekend.[[85]](#footnote-85) Door na te gaan of het participatietraject aan deze kwaliteitsmaatstaven voldoet, kan eventueel vanuit de organisatie van Mees een eerste beoordeling plaats vinden of al dan niet voldoende invulling wordt gegeven aan een participatietraject. Hoewel deze koepelnotitie ziet op de genoemde vijf gemeenten, is het goed denkbaar dat deze kwaliteitsmaatstaven ook een rol spelen kunnen binnen andere gemeenten. In ieder geval kan gesteld worden dat een eerste beoordeling vanuit de organisatie op basis van deze elementen de kwaliteit van een participatietraject niet verslechterd, ook als een gemeente elders in het land deze maatstaven niet hanteert bij de beoordeling van trajecten. Figuur 3 is een uitsnede uit de koepelnotitie en geeft de afzonderlijke maatstaven, inclusief een nadere toelichting op deze maatstaven weer.

De resultaten die zijn opgenomen in de koepelnotitie zijn met name relevant voor de uitvoeringspraktijk van gemeentelijke organisaties. Voor voorliggend onderzoek geldt dat de meest relevante conclusie uit de koepelnotitie is dat de kwaliteit van een participatietraject in grote mate af hangt van het al dan niet opstellen van een participatieplan. Uit pagina 16 van de koepelnotitie blijkt dat gemeente Moerdijk het laagste gemiddelde rapportcijfer haalt van de vijf gemeenten waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd. In Moerdijk wordt in 25% van de gevallen een participatieplan opgesteld. Binnen de andere gemeenten, die hoger scoorden op de afzonderlijke kwaliteitsmaatstaven, lag dit percentage rond de 70 tot 80%.[[86]](#footnote-86) Een participatieplan draagt dus bij aan de kwaliteit van het proces. Paragraaf 5.3.3 gaat in op het opstellen van een participatieplan.

* + 1. **Effectieve vormen van Burgerparticipatie?[[87]](#footnote-87)**

In opdracht van de provincie Overijssel is door de Universiteit Twente in samenwerking met de bureaus Arcon en Variya een onderzoek uitgevoerd naar effectieve vormen van burgerparticipatie binnen de provincie. In dit onderzoek wordt ingegaan op welke vormen van participatie er zijn alsook welke factoren een rol spelen bij de vraag welke participatiemethode geschikt is voor een project. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in het onderzoek andere termen worden gehanteerd dan in voorliggende rapportage. Waar zij spreken over participatievormen, zou dat in dit onderzoek participatiemethode genoemd worden. Hierna wordt ingegaan op het onderzoek maar wordt voor de begrijpelijkheid en overzichtelijkheid gebruik gemaakt van de termen zoals gedefinieerd in de begrippenlijst van voorliggend onderzoeksrapport in plaats van de terminologie uit het onderzoek van provincie Overijssel.

Het lijkt er op dat het rapport zich met name richt op participatie onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Ondanks dat het onderzoek zich op dit beleidsterrein lijkt te richten, zijn de uitkomsten ook bruikbaar voor voorliggend onderzoek. Dit komt doordat vormen en methoden van burgerparticipatie op zichzelf staan en ingezet kunnen worden voor diverse doeleinden. Zij zijn niet per definitie verbonden aan ruimtelijke ontwikkelingen of zorgvraagstukken.

Hoofdstuk 2 van het onderzoek naar effectieve vormen (lees: methoden) van burgerparticipatie gaat in op diverse aspecten die tezamen bepalen welke participatiemethode geschikt kan zijn. Er worden thema’s genoemd waarop de methoden van elkaar kunnen verschillen. De thema’s zijn als volgt: de motieven om burgers te betrekken bij de beleidsvorming, het tijdstip binnen het beleidsproces,

het doel om burgerparticipatie in te zetten, in welke hoedanigheid burgers worden aangesproken,

de duur van de werkvorm en de groepsgrootte.[[88]](#footnote-88) Op basis van deze thema’s kan bepaald worden welke participatiemethode effectief is voor het beoogde resultaat. Elk thema kan weer onderverdeeld worden in diverse aspecten. Zo wordt duidelijk dat bij het thema ‘Doelstelling’, de participatieladder ingezet kan worden. Het ‘motief kan bijvoorbeeld gelegen zijn in een wettelijke verplichting, een intrinsieke waarde, pragmatische afwegingen of een inhoudelijk argument. Uiteindelijk wordt elk thema met bijbehorende aspecten op pagina 18 in een tabel geplaatst, waardoor in één oogopslag duidelijk wordt op basis van welke thema’s en bijbehorende aspecten een keuze gemaakt kan worden in participatievorm. In bijlage 8 van deze rapportage is de tabel opgenomen en wordt een toelichting gegeven op elk thema en bijbehorende aspecten.

* 1. **Handleidingen over burgerparticipatie**

In onderstaande paragrafen worden handleidingen en stappenplannen weergegeven. Hierboven is besproken dat de succesfactor van een participatietraject onder meer gelegen is in het vooraf optellen van een participatieplan, wordt eerst besproken hoe dit het beste kan gebeuren. Daarna wordt een stappenplan aangehaald die helpt het participatietraject in te richten. Daarna wordt tot slot aangegeven in welke situaties procesbegeleiding een rol kan spelen.

* + 1. **Handleiding Participatieplan Windenergie op Land[[89]](#footnote-89)**

Eerder is al naar voren gekomen dat een participatieplan de kwaliteit van het participatietraject doet vergroten (zie paragraaf 5.2.3). Wat is een participatieplan nu eigenlijk en hoe wordt deze opgesteld? De Handleiding Participatieplan Windenergie op Land (de Handleiding) biedt hier inzicht in. De Handleiding is opgesteld ten behoeve van participatietrajecten voor windmolenparken, en is in 2015 opgesteld door Houthoff Buruma & Ecofys. In de Handleiding wordt ingegaan op wat een participatieplan is, waarom deze opgesteld dient te worden en er wordt een aanpak gegeven om te komen tot onderbouwde keuzes ten aanzien van het traject. Die keuzes worden neergelegd in het participatieplan.

Een participatieplan wordt gedefinieerd als het document waarin (per projectfase) staat welke instrumenten worden ingezet in het kader van de samenwerking tussen overheden, de ontwikkelaar en de omgeving bij een project.[[90]](#footnote-90) Het wetsvoorstel Omgevingswet schrijft geen participatieplan voor, maar in artikel 5.51 wordt wel aangegeven dat in het projectbesluit dient te worden opgenomen op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken. Wanneer voor een gemeentelijk project van publiek belang de projectprocedure van toepassing wordt verklaard op grond van artikel 5.55, geldt dit ook voor deze projecten. Tot slot geldt eveneens dat bij de aanvraag om omgevingsvergunning aangegeven dient te worden op welke wijze derden zijn betrokken bij het proces. Het participatieplan kan in al deze gevallen zeer nuttig zijn voor de verantwoording achteraf.

De Handleiding geeft zeven algemene richtsnoeren voor het opstellen van een participatieplan.[[91]](#footnote-91) Deze richtsnoeren bieden ook goede handvatten voor participatietrajecten die betrekking hebben op andersoortige projecten dan de aanleg van windmolenparken. De richtsnoeren zijn opgenomen in bijlage 9 van deze rapportage.

* + 1. **Stappenplan voor burgerparticipatie[[92]](#footnote-92)**

Het stappenplan betreft een informatieblad dat voor burgerparticipatie in 2010 is opgesteld. Wanneer het stappenplan wordt geraadpleegd wordt duidelijk dat het document gericht is op overheden die met participatie willen werken om bepaald beleid vorm te laten krijgen. Bovendien gaat het document nog uit van het geheel vrijwillige karakter van burgerparticipatie, terwijl daar nu en in de toekomst een zwaarder belang aan wordt gehecht. Toch zijn er in elke stap elementen te herkennen die nuttig zijn voor participatietrajecten ten behoeve van bouwprojecten van initiatiefnemers. Het stappenplan is hier aan aangepast en opgenomen in bijlage 10 bij deze rapportage.

* + 1. **Procesbegeleiding in participatietrajecten: waarom, wanneer en door wie?[[93]](#footnote-93)**

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in 2010 een handleiding opgesteld waarin wordt ingegaan op het belang van procesbegeleiding door een onafhankelijke buitenstaander in participatietrajecten. In het document “*Procesbegeleiding in participatietrajecten: waarom, wanneer en door wie”* wordt duidelijk waarom en wanneer dit noodzakelijk is. Daarnaast wordt aangegeven wie de rol van procesbegeleider het beste op zich zou kunnen nemen.

**Waarom**
Aangegeven wordt dat wanneer een project kan leiden tot coördinatieproblemen, een onafhankelijk procesbegeleider aan te raden is. Coördinatieproblemen kunnen onder andere ontstaan door complexiteit, dynamiek, en/of meerdere categorieën deelnemers. Dit is met name het geval wanneer toepassing gegeven wordt aan de participatievorm ‘coproductie’.[[94]](#footnote-94) [[95]](#footnote-95)

**Wanneer[[96]](#footnote-96)**Een beroep op een procesbegeleider ligt voor de hand wanneer:

1. het een van de deelnemers ontbreekt aan de kennis en/of vaardigheden die nodig zijn om te kunnen participeren;
2. er onduidelijkheid bestaat over de rol- en taakverdeling in een traject;
3. er een conflict tussen deelnemers is ontstaan dat communicatie en onderhandeling in het kader van (interactieve) besluitvorming in de weg staat;
4. het participatietraject als groepsproces met verschillende deelnemers vraagt om neutrale coördinatie en een vorm van begeleid onderhandelen.

 **Door wie**De rol van procesbegeleider kan ingevuld worden door zogenoemde ‘publieke participatie professionals’. Dit zijn beroepsbeoefenaren die zich in hun beroep hoofdzakelijk richten op de relatie tussen de overheid en de burger. Ten aanzien van participatietrajecten kenmerken zij zich door onafhankelijke professionals te zijn. De kennis en vaardigheden zijn gebaseerd op opleiding en/of ervaringsdeskundigheid.[[97]](#footnote-97) Onder andere de opleidingen rechtsgeleerdheid, sociologie, communicatiewetenschappen leveren professionals die als publieke participatieprofessionals kunnen fungeren.[[98]](#footnote-98)

Naast opgedane vaardigheden binnen de opleiding, kenmerkt deze professional zich met name door onafhankelijkheid en een neutrale houding.[[99]](#footnote-99) Een onafhankelijk procesbegeleider is een buitenstaander die op geen enkele manier belanghebbende bij het proces is, en heeft een de-escalerend effect wanneer onverhoopt toch conflicten ontstaan.[[100]](#footnote-100)

## Conclusie

In dit hoofdstuk zijn diverse onderzoeken en handleidingen geanalyseerd. Daarmee is antwoord gegeven op deelvraag 2: “Wat is er met betrekking tot burgerparticipatie zoals geregeld in de Omgevingswet geschreven in overige literatuur zoals handboeken en onderzoeken?”

Geconcludeerd wordt dat met name gelet moet worden verwachtingenmanagement en participatiemoeheid door een teveel aan participatiemomenten. Hiervoor is goede planning en voorbereiding van het traject noodzakelijk. De mate van succes wordt door velen gemeten aan de opkomst, ondanks dat het resultaat van participatie hiermee niet direct verband houdt. Omdat velen hier toch anders over denken, is het raadzaam hier rekening mee te houden.

Het sociaal en cultureel planbureau heeft randvoorwaarden geformuleerd die helpen de betrokkenheid van burgers bij planvorming te vergroten en zodoende betrokkenen, initiatiefnemer en bevoegd gezag met een tevreden gevoel terug kunnen kijken op het traject. De koepelnotitie van de rekenkamer West-Brabant concludeert dat het al dan niet opstellen van een participatieplan gerelateerd is aan het succes van een traject. Zij hebben kwaliteitsmaatstaven opgesteld waaraan participatie getoetst kan worden. Hoewel dit onderzoek betrekking had op enkele gemeenten binnen de regio West-Brabant, zijn de uitkomsten ook bruikbaar voor de praktijk van Mees, aangezien het opstellen van een participatieplan in ieder geval de kwaliteit van het participatietraject niet zal verslechteren. Dit geldt ook voor toetsen aan de kwaliteitsmaatstaven. Als andere gemeenten niet op de genoemde onderdelen beoordelen, zal het de kwaliteit alleen maar ten goede komen. Een participatiemethode kan gekozen worden op basis van de diverse thema’s, elk weer onderverdeeld in diverse aspecten. Ook hier geldt dat het onderzoek alleen betrekking heeft op de provincie Overijssel, maar dat de uitkomsten zeer bruikbaar zijn voor de invulling van participatietrajecten. Tot slot kan voor de invulling van een traject het stappenplan gevolgd worden zoals opgenomen in de bijlagen bij deze rapportage. Procesbegeleiding door bijvoorbeeld een mediator is raadzaam bij de participatievorm coproductie. Het opstellen van een participatieplan kan tot slot gebeuren met in het achterhoofd de richtsnoeren die zijn aangegeven in de Handleiding participatieplan windenergie op land.

# Resultaten uit interviews

## Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit interviews weergegeven. Hiermee wordt antwoord gegeven op de deelvragen 4 en 5. In totaal hebben tien interviews plaatsgevonden, van elk ongeveer een uur. De interviewvragen waren ingericht volgens een aantal topics, waaronder keuze van het traject, selectie van participanten en de beoordeling van het traject. In bijlage 11 bij dit onderzoeksrapport zijn de interviewvragen opgenomen. Bijlage 12 bevat de analyse van de interviews. De transcripties zijn opgenomen in bijlage 13.1 tot en met 13.10.

Paragraaf 6.2 gaat in op de keuze van het participatietraject. Paragraaf 6.3 ziet op de selectie van participanten. Paragraaf 6.4 geeft enkele conclusies ten aanzien van het doorlopen van het participatietraject. Vervolgens wordt in paragraaf 6.5 ingegaan op de afronding van het traject en geeft paragraaf 6.6 de wijze van beoordeling er van aan. Paragraaf 6.7 geeft tot slot enkele conclusies die los staan van het feitelijk doorlopen van een traject.

Niet alle vragen zijn in elk interview aan bod gekomen. Dit had veelal te maken met de loop van het gesprek. Vaak kwam al vroeg in het gesprek naar voren dat op bepaalde vragen geen antwoord te formuleren was, met name omdat (zoals straks zal blijken) sprake is van maatwerk wanneer het gaat om de invulling van participatie. Tot slot wordt opgemerkt dat de eerste drie interviewvragen niet zijn meegenomen in de analyse. Deze zijn gesteld om het interview in te leiden en het gesprek over participatie op gang te krijgen.

## Moment en keuze van participatietrajecten

In de interviews is gevraagd naar het moment waarop het belangrijk gevonden wordt dat een participatietraject doorlopen wordt. De antwoorden varieerden van kleine projecten tot grote projecten, tot allebei de situaties. In vijf van de interviews is aangegeven dat het gaat om zowel grote als kleine projecten. Slechts in één geval is aangegeven dat het alleen grote ontwikkelprojecten betreft. Wanneer gevraagd wordt naar de participatievorm, wordt in zes van de tien gevallen aangegeven dat de hele ladder gehanteerd wordt. Met de hele ladder wordt dan vaak wel bedoeld: informeren tot coproduceren. Meebeslissen en zelfbeheer is in geen van de gevallen genoemd. Bovendien valt uit de interviews op te maken dat coproductie over het algemeen alleen gebeurt bij het opstellen van bijvoorbeeld een structuurvisie of een cultuurnota. Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten gaat het, op een enkele keer na, vrijwel alleen om informeren, adviseren of raadplegen. Het kiezen van de juiste vorm is maatwerk. De antwoorden verschillen allemaal iets van elkaar, maar over het algemeen hangt de keuze af van de aard, complexiteit en grootte van het project.

## Selectie van participanten

Hoewel de antwoorden per geval iets verschillen, kan ten aanzien van de selectie van participanten eigenlijk in alle gevallen geconcludeerd worden dat maatwerk geleverd wordt. Ook de manier waarop de geselecteerde personen een uitnodiging krijgen is divers. Het gaat van een algemene oproep in de gemeentelijke krant (veelal wanneer het gaat om projecten die veel mensen aangaat of bij de formele procedure), tot het gebruik van sociale media. In twee interviews is aangegeven dat personen via via worden uitgenodigd, waarbij een select groepje van direct betrokkenen gevraagd wordt enkele personen waarvan zij denken dat die mee willen praten uit te nodigen.

## Doorlopen van het traject

Een vraag in het interview was ook de vraag welke stappen per participatievorm vervolgens gezet moeten worden, om op die manier per vorm een advies te kunnen formuleren. Al snel bleek dat deze vraag niet te beantwoorden is, het is maatwerk en verschilt niet alleen per vorm maar daarbinnen ook per project. Daarom is er voor gekozen de vraag anders te stellen. Welke stappen moeten per vorm in ieder geval worden gezet? Daaruit is gebleken dat het altijd belangrijk is dat goede communicatie een belangrijk onderdeel vormt. Het kan gaan om communicatie over wat is gebeurd met de input (terugleggen van de resultaten), over de fases en loop van het traject, maar ook bijvoorbeeld bouwcommunicatie. Met bouwcommunicatie wordt bedoeld informatie verstrekken over de start en eind van het traject maar ook wanneer bijvoorbeeld heipalen in de grond geslagen worden.

In elk interview is aangegeven dat het in sommige gevallen raadzaam is een derde onafhankelijk persoon er bij te betrekken. Wanneer dit is, is op basis van de interviews onder te verdelen in een drietal categorieën. Mediators kunnen worden ingeschakeld wanneer sprake is van veel weerstand of conflicten. Een expert is nuttig wanneer het gaat om expertise onderwerpen. Tot slot is een onafhankelijke aan te raden wanneer tevens gemeentelijke belangen gemoeid zijn bij een project, maar alleen als het tegenstrijdige belangen van gemeente en betrokkenen betreft.

## Afronding van het traject

Wanneer een traject is afgerond is, is ook verschillend. In drie gevallen wordt aangegeven dat het traject formeel is afgerond wanneer de planologische procedure start, in één geval wanneer de planologische procedure in zijn geheel doorlopen is (vaststelling bestemmingsplan). In zeven interviews wordt echter aangegeven dat het traject doorloopt na de planologische procedure, wanneer het project gerealiseerd is. Dit is nergens wettelijk geregeld, maar gebeurt wel in veel situaties. Het communiceren van de resultaten dient te gebeuren ofwel na ieder participatiemoment, ofwel na afronding van iedere fase/start nieuwe fase, voor zover deze twee momenten niet samenvallen.

## Beoordeling van het traject

Wanneer gevraagd werd naar of en wanneer een traject beoordeeld wordt, werd in eerste instantie vaak geïnterpreteerd als de vraag naar evaluatie achteraf. Met deze vraag werd echter bedoeld of en wanneer een traject ambtelijk getoetst wordt. In vijf interviews kwam uiteindelijk, hoewel telkens iets anders verwoord, naar voren dat het traject in principe getoetst wordt bij het doorlopen van de formele procedure. Wanneer voldoende inspanning is geleverd om relevante personen bij het traject te betrekken, is niet eenduidig beantwoord, waardoor geconcludeerd wordt dat ook hier sprake is van maatwerk. Ook op de vraag welke beoordelingscriteria gehanteerd worden bij toetsing waren de antwoorden divers en is in geen enkel interview op dezelfde manier beantwoord. Concrete beoordelingscriteria zijn dus nog moeilijk te benoemen. De reden kan gelegen zijn in het feit dat dergelijke trajecten nog niet wettelijk verplicht zijn. De wet biedt dus geen criteria waar aan getoetst dient te worden, waardoor het per gemeente kan verschillen op basis waarvan een traject beoordeeld wordt. Er is eveneens geen rode draad te vinden in de antwoorden op de vraag wanneer in ieder geval sprake is van onvoldoende participatie. Evident is dat onvoldoende participatie is wanneer de omgeving niet betrokken is bij de planvorming. Andere redenen voor dit oordeel kunnen gelegen zijn in het niet nakomen van beloften of wanneer niet helder is waarom niets is gedaan met de geleverde input. De consequentie van onvoldoende participatie verschilt ook per situatie. In twee interviews is aangegeven dat een stap terug wordt gedaan, in twee situaties is aangegeven dat een extra tussenstap kan worden gezet en in eveneens twee interviews is aangegeven dat de gemeente het overneemt en gaat regisseren. Het traject kan soms helemaal opnieuw doorlopen moeten worden, zoals tot slot ook door twee gemeenten is aangegeven. Het verschilt wel per situatie of dit gebeurt. Dit is dus situationeel afhankelijk en niet per sé per gemeente, hoewel er ook gemeenten zijn die expliciet hebben aangegeven dat niet het hele traject opnieuw doorlopen wordt. Geconcludeerd wordt dat ten aanzien van de consequenties geen rode draad te vinden is, maar voor zover een stap terug of een extra tussenstap als hetzelfde beschouwd kan worden komt dit het meeste voor.

## Overige vragen en enkele andere constateringen

Als afronding zijn nog enkele vragen gesteld. Op de vraag wat gezien wordt als de meest succesvolle invulling van een participatietraject is in meerdere gevallen (vier maal) aangegeven dat het niet gaat om iedereen tevreden te stellen, aangezien vaak praktisch onmogelijk is. Waar het wel om gaat is dat mensen gehoord worden. Daarmee wordt bedoeld écht horen, en niet alleen het gevoel geven dat ze gehoord zijn. Communicatie, evaluatie en terugkoppeling van resultaten worden aangegeven als verbeterpunten. Het wordt belangrijk gevonden maar gebeurt nog niet consequent. De invulling van participatietrajecten verschilt erg per gemeente en de verwachting is dat dit in de toekomst zo blijft. Of de huidige werkwijze onder de Omgevingswet zal veranderen is nog maar de vraag. In vijf van de tien interviews is aangegeven dat de verwachting niet is dat dit gaat gebeuren.

Los van het bovenstaande zijn enkele andere onderwerpen naar voren gekomen die relevant zijn. Zo is in elk interview naar voren gekomen (soms wel onder gestelde vragen maar vaak niet), dat verwachtingenmanagement erg belangrijk is. Zonder goede verwachtingenmanagement zal er veel weerstand zijn en het moeizaam verlopen. Om verwachtingen goed te managen moet van te voren helder zijn wat de ruimte is waarbinnen betrokkenen kunnen meepraten. Ook gedurende het proces kan verwachtingenmanagement nodig zijn, met name wanneer meerder fases doorlopen worden. Het is belangrijk het eind van een fase te markeren en aan te geven dat en hoe wordt doorgegaan met de volgende stap. Participatiemoeheid is bovendien iets dat voorkomen moet worden. Omwonenden, bedrijven, organisaties etc. kunnen ook teveel benaderd worden met vragen.

Er zijn tien gesprekken gevoerd met diverse gemeenten in heel Nederland, van Terschelling tot Leiden. Uit de interviews is gebleken dat men creatief is in het bedenken van participatietrajecten. Verschillende methoden zijn voorbij gekomen. Van pubquizes om jongeren te bereiken tot duurzaamheids- of participatiefestivals. Stemkastjes in de raadzaal waar betrokkenen op stellingen konden reageren, droombijeenkomsten, kookboeken. Zo kan geconstateerd worden dat methoden niet vaststaan en dat sprake is van een grote mate van creativiteit.

## Conclusie op basis van interviews

Door middel van het afnemen van interviews is een antwoord gezocht op de volgende deelvragen (4 en 5):

* Hoe wordt op dit moment door gemeenten die er al mee werken invulling gegeven aan participatietrajecten?
* Welke beoordelingscriteria worden gehanteerd bij de vraag of al dan niet voldoende invulling is gegeven aan een participatietraject?

Beide vragen zijn niet concreet te beantwoorden. Een rode draad is in de meeste gevallen niet gevonden, maar de antwoorden kunnen wel als inspiratiebron dienen en geven enkele zaken weer waar op gelet kan worden. De invulling van participatietrajecten verschilt per gemeente, hoewel over het algemeen wel geldt dat voor ruimtelijke ontwikkelingstrajecten de participatieladder niet vaak helemaal ingezet wordt. Coproductie en verder komt slechts zelden voor. Concrete beoordelingscriteria zijn ook (nog) niet te benoemen. De algehele conclusie die uit de interviews getrokken kan worden is daarom in de eerste plaats dat in elke situatie maatwerk geleverd moet worden. Dit is niet verassend, want dat is juist de insteek van participatie geweest en dit is ook onder de nieuwe Omgevingswet nadrukkelijk de bedoeling. De resultaten uit de interviews zijn dan ook in lijn met hetgeen geconcludeerd is in de voorgaande hoofdstukken. Duidelijk is dat het moet, maar niet hoe het moet.

# Conclusies en aanbevelingen

## Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gegeven die voortvloeien uit het voorliggende onderzoek. Paragraaf 7.2 gaat in op de conclusies. Dit zijn conclusies zowel uit het juridisch-theoretisch deel van dit onderzoek, als conclusies die getrokken konden worden op basis van de afgenomen interviews. Op basis van deze conclusies wordt de centrale vraag die leidend is geweest in dit onderzoek beantwoord (zie paragraaf 1.2). Paragraaf 7.3 gaat in op de aanbevelingen die gedaan worden op basis van de eerder omschreven conclusies.

## Conclusies

In paragraaf 1.2 is een centrale vraag geformuleerd die leidend is geweest voor dit onderzoek. Door middel van het uitgevoerde onderzoek kan de centrale vraag beantwoord worden. Deze vraag luidde als volgt: “Wat is het beste advies dat Mees Ruimte & Milieu aan haar opdrachtgevers kan geven inzake de invulling van verschillende vormen van participatietrajecten zoals opgenomen in de Omgevingswet, op basis van een combinatie van literatuurstudie en interviews met gemeenten die reeds ervaring hebben met participatietrajecten?”
Hierna worden eerst de conclusies die zijn voortgekomen uit het onderzoek weergegeven. De conclusies zijn onderverdeeld in een algemeen deel, in het moment dat participatie plaats vindt en de invulling van een participatietraject. Daarna wordt de centrale vraag beantwoord.

### Algemene conclusies over participatie

De algehele conclusie die voortvloeit uit dit onderzoek is dat ten aanzien van burgerparticipatie maatwerk geleverd moet worden. Uit dit onderzoek, zowel uit het theoretisch-juridisch onderzoek als de interviews, blijkt dat één manier benoemen die het beste zou werken in diverse gevallen niet mogelijk is.

Over het algemeen wordt als meest succesvolle invulling van participatietrajecten het traject gezien waarbij participanten aangeven echt gehoord te zijn. Hierbij is niet van belang of iedereen het eens is met de plannen. Dit is zo goed als onmogelijk, of zoals in diverse interviews naar voren is gekomen: “*een utopie”*. Wel is van belang dat participanten een goede ervaring aan het traject overhouden doordat helder is waarom bepaalde afwegingen zijn gemaakt en waarom (bijvoorbeeld) niets of slechts gedeeltelijk iets is gedaan met de input die zij geleverd hebben.

### Belang van participatie bij drie juridische procedures

Op basis van de resultaten uit hoofdstuk 4 zijn drie juridische procedures te benoemen voor ruimtelijke ontwikkelingsprojecten waarbinnen participatie een rol speelt. Dit zijn de volgende procedures:

* Projectbesluit
* Gemeentelijk project van publiekbelang
* Omgevingsvergunning.

In het eerste geval is sprake van een project met Rijks-, waterschaps- of provinciaal belang. In deze gevallen is participatie verplicht. Indien sprake is van een gemeentelijk project van publiek belang, kan de gemeenteraad er voor kiezen de procedure van het projectbesluit van toepassing te verklaren. Ook dan wordt participatie een verplicht onderdeel. Bij deze procedure is sprake van versnelde behandeling van beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tot slot geldt dat een indieningsvereiste voor de aanvraag om een omgevingsvergunning is dat gegevens moeten worden verstrekt over participatie van en overleg met derden. De omvang van het participatietraject is daarbij afhankelijk van de aard en omvang van het project, de complexiteit daarvan en de daarbij betrokken belangen.

* + 1. Invulling van participatietrajecten

Voor wat betreft de invulling van participatietrajecten kunnen nog de volgende conclusies worden getrokken:

1. Op basis van het juridisch-theoretisch onderzoek en de interviews wordt geconcludeerd dat de keuze van de vorm van participatie af hangt van diverse factoren zoals de aard van het project de daarbij betrokken maatschappelijke en welke (beleids)ruimte er is voor betrokkenen om mee te praten.
2. Op basis van hoofdstuk 4 wordt geconcludeerd dat in de toekomst mogelijk een jurisprudentielijn zal ontstaan over wat verstaan kan worden onder een met de ‘Sneller en Beter’-aanpak vergelijkbare procedure.
3. Op basis van de conclusies uit hoofdstuk 5 geschiedt de keuze van een participatiemethode op basis van diverse thema’s en daarmee samenhangende aspecten. Op basis van de interviews wordt is de succesfactor ook afhankelijk van de cultuur binnen een gemeente.
4. Op basis van de interviews wordt geconcludeerd dat voor ruimtelijke ontwikkelingsprojecten de participatieladder over het algemeen niet verder beklommen wordt dan de treden informeren, adviseren en raadplegen. Coproductie komt slechts in enkele gevallen voor.
5. Op basis van de interviews wordt geconcludeerd dat over het algemeen geen grote verandering in burgerparticipatietrajecten wordt verwacht met de komst van de Omgevingswet.
6. Op basis van het juridisch-theoretisch onderzoek en de interviews wordt geconcludeerd dat verwachtingen managen erg belangrijk is, zowel richting betrokkenen als richting de politiek.
7. Op basis van het juridisch-theoretisch onderzoek en de interviews wordt geconcludeerd dat gewaakt moet worden voor participatiemoeheid. Vermoedelijk geldt dit vooral voor trajecten van gemeenten met het oog op diverse beleidsstukken en de vraag naar input daarvoor. De verwachting is dat dit anders zal zijn wanneer betrokkenen benaderd worden voor concrete ruimtelijke ontwikkelingsprojecten waarbij belangen direct geraakt kunnen worden.
8. Op basis van het juridisch-theoretisch onderzoek is gebleken dat het succes van participatie in grote mate afhangt van het al dan niet vooraf opstellen van een participatieplan.
9. Op basis van conclusies uit hoofdstuk 5 wordt geconcludeerd dat voor de invulling van het proces er diverse vragen te formuleren zijn waarmee de belangrijkste elementen van een traject alvast in kaart zijn gebracht die vastgelegd kunnen worden in een participatieplan.
10. Op basis van de interviews wordt geconcludeerd dat communicatie en terugkoppeling van resultaten belangrijk gevonden wordt, maar veel genoemd wordt als verbeterpunt. Vermoedelijk zal de focus hier steeds meer op gaan liggen.
11. Op basis van de interviews wordt geconcludeerd dat creatief omgegaan kan worden met participatiemethoden.
12. Op basis van de interviews wordt geconcludeerd dat veel gemeenten nog met dezelfde vragen worstelen. Mogelijk kan voorliggend onderzoek in een later stadium meer concrete antwoorden op leveren.
	* 1. **Beantwoording centrale vraag**Op de vraag welk advies Mees Ruimte & Milieu het beste aan haar opdrachtgevers kan geven inzake de invulling van participatietrajecten kan op basis van de getrokken conclusies het volgende antwoord worden geformuleerd: Er is niet één advies te noemen dat Mees Ruimte & Milieu het beste kan geven aan opdrachtgevers inzake de invulling van verschillende vormen van participatietrajecten. Als meest succesvol traject wordt over het algemeen aangegeven dat het een traject betreft waarbij de betrokkenen gehoord zijn en begrip hebben voor de gemaakte keuzes gedurende het traject. Dit betekent dat goede en transparante communicatie richting de betrokkenen essentieel is voor het algemene gevoel van tevredenheid over het traject. Dit staat los van de vraag of ze het aan het eind van het traject eens zijn met de plannen.Voor een goede invulling zal verder een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden van vorm en methode op basis van diverse aspecten zoals kenmerken van het specifieke project, gemeente en de cultuur binnen de gemeente.

## Aanbevelingen

Uit de conclusies volgen diverse aanbevelingen. De aanbevelingen zijn net als de conclusies onderverdeeld in algemene aanbevelingen, aanbevelingen ten aanzien van de procedure waarbinnen participatie plaats zal vinden en aanbevelingen ten aanzien van de invulling van trajecten.

* + 1. **Algemene aanbevelingen voor participatietrajecten**Met het oog op de eerste conclusie, dat participatie maatwerk is, wordt aanbevolen te kijken naar de specifieke omstandigheden van elk project.

Aangezien ten aanzien van de meest succesvolle invulling de conclusie is dat het vooral belangrijk dat mensen gehoord zijn en zij begrip hebben voor de gemaakte keuzes, wordt aanbevolen goed te luisteren naar wat participanten te zeggen hebben. Goed doorvragen om op die manier te achterhalen wat de bezwaren zijn, kan hierbij helpen. Daarom wordt aanbevolen te streven naar een participatievorm waarbinnen ruimte is om actief te luisteren en goed door te vragen. Een gewone informatieavond is daar bijvoorbeeld niet geschikt voor.

Luisteren en doorvragen vergt goede communicatieve vaardigheden. Wanneer deze ontbreken kan het, vooral wanneer er veel weerstand is of verwacht wordt, raadzaam zijn hiertoe een derde de communicatie te laten verzorgen. Daarnaast is het belangrijk om heel goed te motiveren waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Paragraaf 5.2.2 van deze rapportage geeft nog enkele randvoorwaarden die in acht genomen kunnen worden om er voor te zorgen dat participanten zich betrokken voelen en gehoord zijn.

* + 1. **Aanbevelingen voor de juridische procedures waarin participatie een rol speelt**Voor grote, complexe gemeentelijke projecten van publiek belang waarbij niet gekozen wordt voor de omgevingsvergunningprocedure, wordt aanbevolen een verzoek te doen bij de gemeenteraad tot het van toepassing verklaren van de projectprocedure, enerzijds om te proberen zo veel mogelijk draagvlak voor de plannen te creëren, anderzijds omdat sprake is van versnelde behandeling van beroep door de rechter.
		2. **Aanbevelingen voor de invulling van participatietrajecten**Ten aanzien van de invulling van participatietrajecten kunnen nog de volgende aanbevelingen worden gedaan:
1. Op basis van de diverse factoren op basis waarvan de vorm van participatie bepaald kan worden (zie conclusie 2), wordt aanbevolen als eerste de ruimte te bepalen waarin betrokkenen mee kunnen praten, door in kaart te brengen welke wet- en regelgeving van toepassing is om de beleidsruimte vast te kunnen stellen en bovendien in beeld te hebben wat de aard en omvang van het project is. Dit is van belang voor het bepalen van de vorm en ook voor goede verwachtingenmanagement vooraf (zie conclusie 5). Voor het bepalen van de participatievorm is daarnaast de fase waarin het project zich bevindt van belang. Is het ontwerp al af of is er een globaal idee waar iedereen over mee kan praten?
2. Op basis van conclusie 2 ten aanzien van procedure die vergelijkbaar is met de ‘Sneller en Beter’-aanpak, wordt aanbevolen in de toekomst de mogelijke jurisprudentielijn die ontstaan te monitoren.
3. Op basis van conclusie 3 wordt aanbevolen om in de eerste instantie de gemeente te raadplegen over de cultuur die binnen die gemeente heerst. Voorts wordt aangeraden de informatie zoals opgenomen in bijlage 8 bij dit onderzoeksrapport te gebruiken, in combinatie met de website [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl). Door de thema’s en aspecten in kaart te brengen kan een keuze gemaakt worden uit de ca. 60 verschillende (niet limitatieve) methoden van participatie die op die website staan aangegeven en toegelicht, rekening houdend met de cultuur.
4. Op basis van de conclusie dat weinig mensen verwachten dat de werkwijze onder de Omgevingswet veel zal veranderen, wordt geadviseerd te leren van de huidige praktijk en deze ervaringen ook in de toekomst mee te nemen, zodat een goede fundering aanwezig is. Alvorens te zijner tijd een traject in gang gezet wordt, wordt aanbevolen in gesprek te gaan met de gemeente om na te gaan of de werkwijze onder de nieuwe Omgevingswet niet veranderd is.
5. Ondanks dat de verwachting is dat participatiemoeheid een kleinere tot geen rol speelt bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, kan bij de gemeente nagevraagd worden wanneer binnen die gemeente al een traject plaatsvindt, zodat geborgd wordt dat niet vlak achter elkaar om input gevraagd wordt. Daarnaast verdient het aanbeveling een ‘overkill’ aan participatiemomenten in een project te voorkomen, door bijvoorbeeld slechts één participatiemoment per fase van het project te organiseren. Bovendien kan per fase beoordeeld worden welke personen relevant zijn om in die specifieke fase te betrekken. Niet iedereen hoeft of kan in elke fase mee (te) praten. Ook dit kan voorkomen dat participatiemoeheid ervaren wordt.
6. Op basis van conclusies zes en zeven wordt aanbevolen het stappenplan te volgen dat is opgenomen in bijlage 10 van voorliggend onderzoeksrapport en de antwoorden die voortvloeien uit de stappen vast te leggen in een participatieplan. Een participatieplan kan worden opgesteld aan de hand van de richtsnoeren die zijn opgenomen in bijlage 9 bij dit rapport. In aanvulling daarop wordt aangeraden van het participatieplan een dynamisch document te maken, waaraan telkens een paragraaf of hoofdstuk toegevoegd kan worden wanneer relevante ontwikkelingen (zowel positief als negatief) plaats hebben gevonden. Het document geeft in eerste instantie aan wat gaat gebeuren en geeft in de laatste hoofdstukken of paragrafen weer wat er gebeurd is. Dit kan gebruikt worden voor de verantwoording van het participatietraject achteraf en voorkomt dubbel werk.
7. Op basis van het juridisch-theoretisch onderzoek en de interviews wordt aanbevolen te zorgen voor heldere en transparante communicatie. Dit kan in de eerste plaats door momenten op te nemen in het participatieplan waarop communicatie plaats zal (moeten) vinden. Echter, van belang is ook dat steeds een gedegen beoordeling van het traject plaatsvindt, want in sommige situaties zal meer communicatie nodig zijn dan van te voren bedacht en in andere gevallen kan wellicht volstaan worden met minder momenten (ook om participatiemoeheid). Aanbevolen wordt dus van te voren te bepalen wanneer communicatie plaatsvindt, maar ook een flexibele houding aan te nemen.
8. Op basis van de conclusie dat creatief omgegaan kan worden met het opzetten van participatiemethoden, wordt aangeraden een vorm te kiezen waarbinnen deze creativiteit tot uiting kan komen.
9. Op basis van de conclusie dat voorliggend onderzoek wellicht te vroeg is opgezet, valt het aan te bevelen hetzelfde onderzoek over een jaar nogmaals uit te voeren. In aanvulling daarop kan dan gekozen worden gemeenten te interviewen waar Mees Ruimte & Milieu veel projecten draait. Voor de validiteit van dit onderzoek is echter gekozen voor de officiële projecten.

# 8 Literatuur- en bronnenlijst

 **Literatuur**

**Arcon, Variya & Universiteit Twente**
Arcon, Variya & Universiteit Twente, “*Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Over-ijssel”*, (ISBN: 978-90-76925-38-7)

**Van Buuren e.a.**P.J.J. van Buuren e.a., Van WRO naar Wro, ’s-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2008

**Consortium BNSP 2016**Consortium BNSP, *Eindrapportage Pilots omgevingsvisie. Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!*, 4 januari 2016.

**Eindrapportage Raad van Toezicht 2008**Raad van Toezicht van het Inspraakpunt, *Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming. Eindrapportage Inspraak Nieuwe Stijl,* 2008. Bijlage bij Kamerstukken II, 2009/10, 32 377, nr. 3

**M. Gonggrijp-Van Mourik**M. Gonggrijp-Van Mourik, WRO/Bro 85, Deventer: Kluwer 1991

**Houthoff Buruma & Ecofys 2015**Houthoff Buruma & Ecofys, *“Handleiding Participatieplan Windenergie op Land”*, Amsterdam: 2 april 2015

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *“Procesbegeleiding in participatietrajecten: waarom, wanneer en door wie?”*, 2010.

**Ministerie van VROM 2010**Ministerie van VROM, *Stappenplan voor burgerparticipatie*, 2010.

**Rapport Partners+Propper 2008**Partners+Propper, *Inspraak Nieuwe Stijl beproefd. Onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe* Stijl, Vucht: 2008. Bijlage bij *Kamerstukken II,* 2009/10, 32 377, nr. 3

**Rekenkamer West-Brabant 2012**
Rekenkamer West-Brabant, *“Onderzoek burgerparticipatie — Koepelnotitie. Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal ”*, Roosendaal: december 2012.

**Riem Vis, Haan & Van Vloten 2010**Riem Vis, Haan & Van Vloten, “*Procesbegeleiding in participatietrajecten: waarom, wanneer en door wie?”*, juni 2010.

**Sociaal en Cultureel Planbureau 2016**Sociaal en Cultureel Planbureau*, “Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel.”,* 20 januari 2016.

**Kamerstukken**

**Dossier Omgevingswet**Memorie van Toelichting
*Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3

Kamerbrief Aanpak herziening omgevingsrecht
*Kamerstukken II,* 2010/11, 31 953, nr. 39

Amendementen
*Kamerstukken II,* 2014/15, 33 962, nr. 39
*Kamerstukken II,* 2014/15, 33 962, nr. 109

Overig
*Kamerstukken II,* 2015/16, 33 926, nr. 186

**Dossier Tracéwet**

Memorie van Toelichting wijziging van de Tracéwet

*Kamerstukken II*, 2009/10, 23 377, nr. 3

Advies “Inspraak Nieuwe Stijl”

*Kamerstukken II* 2005/06, 29 385, nr. 7

Kamerbrief Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur (kabinetsstandpunt)
*Kamerstukken II*, 2008/09, 29 385, nr. 19

Kamerbrief Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur (wetgevingsnota)
*Kamerstukken II*, 2007/08, 29 385, nr. 45

**Dossier Wet ruimtelijke ordening**

Brief van de Minister m.b.t. wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie
*Kamerstukken II,* 2007/08, 30 218, nr. L

**Elektronische bronnen**

**Websites**
www.bnsp.nl/pilotsomgevingsvisie/

www.omgevingswetportaal.nl

www.participatiewijzer.nl

www.rijkswaterstaat.nl (Tracéwet: <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten-regels-en-vergunningen/wetten-aanleg-en-beheer/tracewet.aspx>)

**Artikelen en publicaties**E-Book *Omgevingswet in thema’s*, Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 5-11-2015. Gevonden op www.omgevingswetportaal.nl, bekeken op 2 februari 2016(http://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/magazines/2015/08/e-book-omgevingswet-in-themas/e-book)

*Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*, www.rijksoverheid.nl, bekeken op 2 februari 2016
(https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht)

**Overig**Brief van de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening d.d. 2 juli 2015 betreffende wetsvoorstel 33 962, www.infomil.nl, bekeken op 2 februari 2016.(http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/regelgeving/)

**Jurisprudentie**ABRvS, 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2320

1. *Kamerstukken II,* 2015/16, 33 926, nr. 186. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Kamerstukken II,* 2010/11, 31 953, nr. 39. [↑](#footnote-ref-2)
3. Brief van de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening d.d. 2 juli 2015 betreffende wetsvoorstel 33 962. [↑](#footnote-ref-3)
4. [www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl), actueel, nieuws, artikel d.d. 23 maart 2016. [↑](#footnote-ref-4)
5. www.rijksoverheid.nl, home > alle onderwerpen > Omgevingswet > inhoud, geraadpleegd d.d. 2 februari 2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 33. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ministerie van Infrastructuur & Milieu, *E-Book Omgevingswet in thema’s,* d.d. 5-11-2015. [↑](#footnote-ref-7)
8. ProDemos werkt samen met gemeenten, provincies, rechtbanken en onderwijsinstellingen. [↑](#footnote-ref-8)
9. www.participatiewijzer.nl [↑](#footnote-ref-9)
10. Ministerie van Infrastructuur & Milieu, *E-Book Omgevingswet in thema’s*, d.d. 5-11-2015 [↑](#footnote-ref-10)
11. *Stb.* 2008, 227 [↑](#footnote-ref-11)
12. P.J.J. van Buuren e.a.2008, p. 100 [↑](#footnote-ref-12)
13. M. Gonggrijp-Van Mourik 1991, p. 11 [↑](#footnote-ref-13)
14. M. Gonggrijp-Van Mourik 1991, p. 11 [↑](#footnote-ref-14)
15. M. Gonggrijp-Van Mourik 1991, p. 11 [↑](#footnote-ref-15)
16. *Kamerstukken II,* 2007/08, 30218, nr. L, p. 1 [↑](#footnote-ref-16)
17. *Kamerstukken II,* 2007/08, 30218, nr. L [↑](#footnote-ref-17)
18. *Kamerstukken II,* 2007/08, 30218, nr. L. p. 1-2 [↑](#footnote-ref-18)
19. ABRvS, 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2320 [↑](#footnote-ref-19)
20. prof. mr. P.J.J. van Buuren e.a.2008, p. 100 [↑](#footnote-ref-20)
21. [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl), Tracéwet [↑](#footnote-ref-21)
22. *Kamerstukken II*, 2009/10, 23 377, nr. 3, p. 1 [↑](#footnote-ref-22)
23. *Kamerstukken II*, 2008/09, 29 385, nr. 19 [↑](#footnote-ref-23)
24. *Kamerstukken II*, 2007/08, 29 385, nr. 45 [↑](#footnote-ref-24)
25. *Kamerstukken II*, 2009/10, 23 377, nr. 3, p. 1 [↑](#footnote-ref-25)
26. *Kamerstukken II*, 2009/10, 23 377, nr. 3, p. 4 [↑](#footnote-ref-26)
27. *Kamerstukken II* 2005/06, 29 385, nr. 7 [↑](#footnote-ref-27)
28. *Kamerstukken II* 2008/09, 29 385, nr. 19 [↑](#footnote-ref-28)
29. *Kamerstukken II* 2008/09, 29 385, nr. 19, p. 4 [↑](#footnote-ref-29)
30. Raad van Toezicht van het Inspraakpunt 2008, p. 2. [↑](#footnote-ref-30)
31. Raad van Toezicht van het Inspraakpunt 2008, p. 3. [↑](#footnote-ref-31)
32. Raad van Toezicht van het Inspraakpunt 2008, p. 12. [↑](#footnote-ref-32)
33. Raad van Toezicht van het Inspraakpunt 2008, p. 12. [↑](#footnote-ref-33)
34. Raad van Toezicht van het Inspraakpunt 2008, p. 12-13. [↑](#footnote-ref-34)
35. Raad van Toezicht van het Inspraakpunt 2008, p. 13. [↑](#footnote-ref-35)
36. Partners+Pröpper 2008, p. 2 [↑](#footnote-ref-36)
37. Partners+Pröpper 2008, p. 12. [↑](#footnote-ref-37)
38. Factsheet *‘Omgevingswet, Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit’*, MInisterie van Infrastructuur en Milieu, juni 2014 [↑](#footnote-ref-38)
39. Factsheet *‘Omgevingswet, Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit’*, MInisterie van Infrastructuur en Milieu, juni 2014, p. 1 [↑](#footnote-ref-39)
40. Brief van de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning aan de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening d.d. 2 juli 2015 betreffende wetsvoorstel 33 962 [↑](#footnote-ref-40)
41. [www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl), actueel, nieuws, artikel d.d. 23 maart 2016 [↑](#footnote-ref-41)
42. Factsheet *‘Omgevingswet, Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit’*, MInisterie van Infrastructuur en Milieu, juni 2014, p. 1 [↑](#footnote-ref-42)
43. Factsheet *‘Omgevingswet, Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit’*, MInisterie van Infrastructuur en Milieu, juni 2014, p. 2. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 15. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 16. [↑](#footnote-ref-46)
47. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 17. [↑](#footnote-ref-47)
48. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 18. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 42. [↑](#footnote-ref-49)
50. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 42. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 15. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 44. [↑](#footnote-ref-52)
53. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 44. [↑](#footnote-ref-53)
54. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 44. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 154. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 154. [↑](#footnote-ref-56)
57. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 155. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 155. [↑](#footnote-ref-58)
59. vgl. artikel 4, lid 1, onder c Tracéwet. [↑](#footnote-ref-59)
60. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 158. [↑](#footnote-ref-60)
61. *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 962, nr. 109. [↑](#footnote-ref-61)
62. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 164. [↑](#footnote-ref-62)
63. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 164-165. [↑](#footnote-ref-63)
64. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 165. [↑](#footnote-ref-64)
65. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 962 nr. 3, p. 165. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Kamerstukken II,* 2014/15, 33 962, nr. 39. [↑](#footnote-ref-66)
67. Code Maatschappelijke Participatie, p. 2 [↑](#footnote-ref-67)
68. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33962, nr. 4 [↑](#footnote-ref-68)
69. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33962, nr. 7 [↑](#footnote-ref-69)
70. *Kamerstukken II,* 2013/14, 33962, nr. 4, p. 167 [↑](#footnote-ref-70)
71. Consortium BNSP 2016. [↑](#footnote-ref-71)
72. Consortium BNSP 2016, p. 14. [↑](#footnote-ref-72)
73. Consortium BNSP 2016, p. 15. [↑](#footnote-ref-73)
74. Consortium BNSP 2016, p. 20. [↑](#footnote-ref-74)
75. Consortium BNSP 2016, p. 72. [↑](#footnote-ref-75)
76. Consortium BNSP 2016, p. 20. [↑](#footnote-ref-76)
77. Consortium BNSP 2016, p. 20. [↑](#footnote-ref-77)
78. Consortium BNSP 2016, p. 21. [↑](#footnote-ref-78)
79. Consortium BNSP 2016, p. 22. [↑](#footnote-ref-79)
80. Sociaal en Cultureel Planbureau 2016. [↑](#footnote-ref-80)
81. Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, p. 7. [↑](#footnote-ref-81)
82. Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, p. 94 – 95. [↑](#footnote-ref-82)
83. Rekenkamer West-Brabant 2012. [↑](#footnote-ref-83)
84. Rekenkamer West-Brabant 2012, p. 5. [↑](#footnote-ref-84)
85. Rekenkamer West-Brabant 2012, p. 16. [↑](#footnote-ref-85)
86. Rekenkamer West-Brabant 2012, p. 16 [↑](#footnote-ref-86)
87. Arcon, Variya & Universiteit Twente [↑](#footnote-ref-87)
88. Arcon, Variya & Universiteit Twente, p. 15 – 18. [↑](#footnote-ref-88)
89. Houthoff Buruma & Ecofys 2015 [↑](#footnote-ref-89)
90. Houthoff Buruma & Ecofys 2015, p. 8 [↑](#footnote-ref-90)
91. Houthoff Buruma & Ecofys 2015, p. 14 [↑](#footnote-ref-91)
92. Stappenplan voor burgerparticipatie, Ministerie VROM 2010. [↑](#footnote-ref-92)
93. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-93)
94. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 9 [↑](#footnote-ref-94)
95. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 27 [↑](#footnote-ref-95)
96. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 16 [↑](#footnote-ref-96)
97. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 25 [↑](#footnote-ref-97)
98. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 26 [↑](#footnote-ref-98)
99. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 26 [↑](#footnote-ref-99)
100. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p. 27 [↑](#footnote-ref-100)