

Het belang van participatie en de rol van de raad in de Omgevingswet

De uitspraak van de Oefenrechtbank* heeft het format van een uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak. Het is evident dat het hier een fictieve uitspraak betreft, op een fictief beroep tegen een fictief omgevingsplan, gedaan door een fictieve rechter, en op een fictieve, want toekomstige datum.

A: Denkrichting van de Oefenrechtbank

In het toetsen van het Omgevingsplan overdenkt de rechter in ruste van de Raad van State de volgende dingen.

De oefenrechtbank bevestigde

1. De bedoeling van de wet
2. Het recht van iedere burger
3. De taak van de raad
4. De bevoegdheid van de rechter

1. De bedoeling van de wet

Iedere burger of gebiedspartij is medeverantwoordelijk voor zijn/ de omgeving, in het belang van het gebied en de goede functietoedeling in het gebied is afstemming en samenwerking in een inclusief proces van en tussen alle gebiedspartijen essentieel, overheid, markt en burgerij.

- Het plan moet voor het gebied van de hele gemeente alle relevante aspecten van de fysieke leefomgeving bestrijken: ruimtelijke, milieu, natuurbescherming, monumentenbescherming, water, verkeer en vervoer.
- Voor zover functies, regels, milieuwaarden en dergelijke, niet voor alle plekken van de gemeente gelijk zijn, moet voldoende duidelijk worden gemaakt waar wat geldt.
- Het geheel van functietoedeling en de omschrijving daarvan, regelen en milieuwaarden moet een samenhangend geheel vormen en zal consistent moeten zijn: er mogen geen tegenstrijdigheden uit voortvloeien.
- Alles hangt met alles samen, en vaak zal een oordeel over de evenwichtigheid van het geheel of van de consequenties van het plan voor bepaalde deelgebieden slechts kunnen worden gevormd door alle relevante planonderdelen in de beoordeling te betrekken.
- Wanneer er een onlosmakelijke samenhang is tussen A en B, impliceert een beroep tegen A zo nodig ook beroep tegen B.

De procedure tot vaststelling borgt de bestuurlijke rechtmatigheid en doelmatigheid en de rechtsbescherming van gebiedsbelang en de belangen van iedere belanghebbende burger of gebiedspartij.

2. Het recht van iedere burger

Iedere burger in het Omgevingsplangebied kan of mag in principe in de Omgevingsplan procedure tegen de vaststelling van het plan bij de rechter opkomen voor zijn of haar belang of een geschaad of bedreigd omgevingsbelang.

Een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend tegen een of meer elementen van een plandeel, kan beroep instellen tegen het raadsbesluit waarbij het omgevingsplan is vastgesteld, voor zover het dat plandeel betreft. Daarbij is niet van belang of de belanghebbende ook betrokken is geweest bij de voorbereiding en de vaststelling van de omgevingsvisie waarvan de beleidsdoelen worden geconcretiseerd in het omgevingsplan.

* De Oefenrechtbank Notter Zuna is een coproductie van meerdere partijen waaronder: De Coöperatieve Samenleving, TSG Netwerk, AT Osborne, Universiteit van Amsterdam, Erasmus Universiteit, Adriaanse en van der Weel Advocaten, Gemeente Wierden, Gebiedscoöperatie Notter Zuna

3. De taak van de raad

Bij de vaststelling van een omgevingsplan moet de gemeenteraad op evenwichtige wijze functies toedelen aan locaties en de regels geven die met het oog daarop nodig zijn.

In het plan kunnen ook regels worden gesteld over activiteiten. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen.

Een omgevingsplan moet een toetsingskader geven dat aan de belanghebbenden voldoende rechtszekerheid biedt over de activiteiten die op bepaalde plaatsen kunnen worden verricht.

Dit betekent dat bij de voorbereiding van het plan onderzoek moet worden gedaan naar effecten van de activiteiten die volgens het bevoegd gezag bij een bepaalde functie toelaatbaar worden geacht, en naar de gevolgen daarvan voor de omgeving waar die activiteiten kunnen worden uitgeoefend.

De uitkomsten daarvan zullen invloed hebben op de toelaatbaarheid van bepaalde functies op bepaalde locaties

- De raad dient duidelijke toetsingskaders aan te geven in de Omgevingsplanprocedure welke functies van belang zijn of toelaatbaar zijn en hoe daarop gestuurd en gewogen wordt in de samenhang en de beoordeling van toekenning van functies in de procedure, vanuit beginsel van rechtszekerheid en kenbaarheid in de Omgevingsplan procedure.
- De effecten van functietoedeling en functiegebruik in deellocaties op andere deellocaties in het verzorgingsgebied van het Omgevingsplan, mogen niet onevenredig schadelijk of hinderlijk zijn zonder toedeling van compensatie of schade beperkende maatregelen; dit dient de raad in de vaststelling van het Omgevingsplan kenbaar mee te nemen.

4. De bevoegdheid van de rechter

De rechter toetst en beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan in overeenstemming is met het recht en of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan een evenwichtige toedeling inhoudt en dat de regels nodig zijn.

De rechter stelt niet zelf vast of het plan voorziet in een evenwichtige toedeling van functies en of de eventueel gegeven regels nodig zijn

B: De Participatie lessen voor overheid, marktpartijen en burgers

Begrip van de complexiteit en de urgentie tot samenwerken

De breedte en de complexiteit van de Omgevingswet betekenen dat het niet eenvoudig is om een omgevingsplan zo in te richten dat het voldoende duidelijkheid en rechtszekerheid biedt voor alle belanghebbenden met betrekking tot de vraag:

- Welke activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving,
- Waar toegelaten zijn en
- Welke regels en beperkingen daarvoor dan gelden.

Aanbevelingen

Proces

- Organiseer de samenwerking tussen alle functies en belangen in het Omgevingsplan-gebied, zodanig dat van elkaar tijdig geleerd kan worden.
- Sluit geen partijen of belangen uit in de samenwerking en afstemming, zodat bij toetsing achteraf door de rechter geen planvertraging optreedt omdat de vaststelling van de planprocedure door de raad dan mogelijk over moet, wanneer een redelijk belang in de planafweging volgens de rechter onterecht buiten beeld is gebleven.

- Daadwerkelijke en betrokken participatie bij de Omgevingsplanvorming van alle gebiedsbelangen en partijen is dus van grote waarde voor het gebied en alle gebiedspartijen in de uitwerking en toedeling van alle functies in het gebied met maximale opbrengst en rechtszekerheid voor alle partijen, overheid, markt en burgers en minimale (vertraging) schade.

Procedure

- Bewandel de procedurele weg zorgvuldig vanuit de verschillende wettelijke rollen en verantwoordelijkheden
- Zorg in de Omgevingsplan procedure voor de kenbaarheid van de juiste functie afwegingskaders, zodat proces en procedure van de vaststelling van het Omgevingsplan aan de zorgvuldigheidscriteria van goed bestuur kunnen voldoen - ook bij toetsing achteraf door de rechter - ter voorkoming dat de vaststelling van het Omgevingsplan door de raad nog eens over moet.

In het concrete geval van de oefencasus Notter Zuna

- Het plandeel Notter-Zuna steunt voor een belangrijk deel op de ideeën van de coöperatie.
- Als de gemeenteraad die ideeën wil overnemen, moet zij zich wel van kwaliteit en consequenties daarvan vergewissen. Bij andere ideeën die een bestuursorgaan overneemt van derden is het niet anders.
- Uiteindelijk komt de oud-rechter tot de volgende uitspraak: Het Omgevingsplan moet terug naar gemeenteraad. Die moet het Omgevingsplan opnieuw vaststellen na reparatie van het deelplan Notter Zuna.

Gebruik alle positieve energie: het wederkerig evenwicht is de NORM in een LERENDE AANPAK.

Checklist in het participatieve gebiedsproces

- Heb je in het dorp voldoende actief vertelt over mogelijkheden van inbreng en inspraak?
- Heeft de bezwaarmaker voldoende toegang gehad tot participatie?
- Hoe zwaar moet je tillen aan vereiste exclusiviteit: Niemand uitsluitend van problemen/oplossingen
- Hoe bepaal je nadeelcompensatie en de effecten voor belangen van de naburige (deel)gebieden in en buiten het plangebied?
- Hoe kun je bewijslast en bewijsplicht verdelen t.a.v. het beweerd geschaad belang?
- Hoe moet je kijken naar integraliteit?
- Hoe moet je kijken naar toegang tot afweging van belangen?
- Wanneer is voldoende aandacht besteed aan het voorzorgbeginsel (wetenschappelijke onzekerheid over effecten ingreep) en 'fair play'-beginsel (onbevooroordeeld)?

Mr. R.E.G. (Eduard) Ravenhorst

eduard.ravenhorst@decooperatievesamenleving.nl

www.decooperatievesamenleving.nl