

# Startnotitie

## Participatiebeleid Omgevingswet

*Context, bestaande kaders, beoogde resultaten en voorgesteld werkproces*



*(foto gemaakt voor de corona crisis)*

*Vastgesteld in het college  
d.d. 7 september 2021*

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Aanleiding: participatie- en motiveringsplicht in het kader van de Omgevingswet.	3
1.2.	Doel van deze startnotitie.....	3
1.3.	Waarom is participatie belangrijk? .....	3
1.4.	Wat wordt bedoeld met participatie in de Omgevingswet? .....	4
1.5.	Leeswijzer .....	5
2.	Context en vastgestelde kaders.....	6
2.1.	Maatschappelijke context: samenspel tussen representatieve democratie en participatieve democratie.....	6
2.2.	Wettelijk kader .....	7
2.3.	Vastgestelde ambities op het gebied van participatie (gemeentelijke kader).....	7
2.4.	Kenniscontext: onderzoek naar participatie in Heerenveen.....	8
2.5.	Beleidscontext: raakvlakken met andere (beleids)ontwikkelingen .....	9
3.	Wat is het beoogde resultaat? .....	10
3.1.	Wat willen we bereiken met het participatiebeleid? (doelstellingen) .....	10
3.2.	Wat is het resultaat?.....	10
3.3.	Waar moet het resultaat aan voldoen? (randvoorwaarden) .....	10
3.4.	Reikwijdte / afbakening .....	11
3.5.	Mogelijke vervolgstappen .....	11
4.	Proces / planning .....	12
4.1.	Betrokkenheid van de gemeenteraad .....	12
4.2.	Betrokkenheid van inwoners en organisaties .....	12
5.	Ambitieniveau en financiën .....	13
5.1.	Opstellen van het participatiebeleid.....	13
5.2.	Uitvoering van het participatiebeleid.....	13
BIJLAGE 1	WETTELIJKE KADERS / GEMEENTELIJKE KADERS .....	14
BIJLAGE 2	MEER INFORMATIE.....	18

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding: participatie- en motiveringsplicht in het kader van de Omgevingswet

In de Omgevingswet is een belangrijke rol weggelegd voor het vroegtijdig betrekken van (inwoners en organisaties die belang hebben bij een de vaststelling van nieuw beleid of bij een concrete aanpassing van de fysieke leefomgeving. Dat is het geval wanneer de gemeente het initiatief neemt voor een project of nieuw beleid, maar ook wanneer een inwoner, een bedrijf of een organisatie een plan wil realiseren.

### Indieningsvereiste en participatieplicht voor initiatiefnemers

Na het inwerking treden van de Omgevingswet moeten initiatiefnemers bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning altijd aangeven of en op welke wijze zij belanghebbenden de kans hebben gegeven te participeren in het besluitvormingsproces. Met deze procesvereiste worden initiatiefnemers gestimuleerd om een participatieproces vorm te geven. De wetgever de mogelijkheid geboden om voor een categorie plannen de participatieplicht van toepassing te verklaren.

De gemeenteraad heeft met haar besluit van 18 februari 2021 besloten dat er een participatieproces verplicht is voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Voor binnenplanse omgevingsactiviteiten geldt dus geen participatieplicht, maar worden indieners gestimuleerd om aan participatie te doen.

### Motiveringsplicht voor overheden

Bij het vaststellen van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan of een Omgevingsprogramma moet worden gemotiveerd op welke wijze belanghebbenden zijn betrokken en wat er met deze inbreng is gedaan.

## 1.2. Doel van deze startnotitie

Met het opstellen van participatiebeleid geeft de gemeente initiatiefnemers en werknemers van de gemeente handvaten voor de inrichting van participatie. Met deze startnotitie wordt de context van het op te stellen participatiebeleid geschetst, wordt aangegeven waar het aan moet voldoen en hoe het tot stand komt.

## 1.3. Waarom is participatie belangrijk?

Er worden vaak verschillende argumenten voor het belang van participatie gegeven. Voor één gaat het om het versterken van democratie, voor de ander om het delen van kennis en het nemen van betere besluiten. Het hangt daarbij ook af van het gezichtspunt dat diegene hanteert. Het één hoeft het ander daarbij niet uit te sluiten. In het onderstaande overzicht worden de democratische en meer instrumentele argumenten op een rij gezet die men kan hebben voor participatie.

	Democratisch	Instrumenteel
Participant	Zeggenschap Democratisch recht Actief burgerschap Medeverantwoordelijkheid	Betere besluiten Vaardigheden Financiële voordelen
Overheid	Democratisch ideaal Legitimiteit Overbrugging politieke kloof	Kwaliteit Effectiviteit Draagvlak

Bron: Berenschot / VNG, *Handreiking Aan de Slag met Participatie*, 2021

De integrale, domeinoverstijgende benadering uit de Omgevingswet gaat hand in hand met participatie. Om goede besluiten te kunnen nemen, is het wenselijk om vroegtijdig voldoende kennis en belangen aan tafel te hebben. Op die manier kan optimaal rekening worden gehouden met wensen van omwonenden en kunnen plannen (maatschappelijke) meerwaarde krijgen.

De gemeente Heerenveen vindt samenwerking tussen inwoners, ondernemers, maatschappelijke partijen en overheden belangrijk. De gemeenteraad heeft dit zelfs tot het centrale onderwerp gemaakt van het *Thematisch Raadsakkoord 2018-2022*. Dit heeft zij gedaan vanuit de overtuiging dat een goed participatieproces bijdraagt aan duidelijke, transparante en beter begrijpelijke besluitvorming. Dit draagt vervolgens bij aan meer vertrouwen, meer begrip en een groter draagvlak. Dit kan helpen de kloof tussen politiek en samenleving verkleinen. En meer draagvlak kan ook de besluitvorming en uitvoering van plannen versnellen.

#### 1.4. Wat wordt bedoeld met participatie in de Omgevingswet?

Participatie is een woord dat verschillende betekenissen heeft en verschillende beelden oproept. Daarom verduidelijken we het begrip participatie in de context van het op te stellen participatiebeleid Omgevingswet.

##### Definitie

*“Participatie omvat het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van een concrete verandering van de fysieke leefomgeving of bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid”*

##### Wat verstaan we onder participatie in de context van de Omgevingswet?

- Participatieproces kan betrekking hebben op de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid, maar ook op concrete plannen en projecten van inwoners of bedrijven
- Participatieproces gaat vooraf aan het formele besluitvormingsproces en is hierdoor meer dan de formele (juridische) mogelijkheid om zienswijzen in te dienen

- Initiatiefnemers nemen (de uitkomsten van) het participatieproces mee om hun plan te verbeteren. De gemeente weegt (de uitkomsten van) het participatieproces mee bij de belangenafweging bij besluiten over de fysieke leefomgeving

#### Wat is het niet?

- Participatie betekent niet altijd dat iedereen het eens is met een plan. Belangen kunnen ook na participatie nog steeds verschillend zijn. Wel kan een participatieproces bijdragen aan meer begrip en een beter plan (dat beter rekening houdt met belangen in de omgeving)
- De wijze waarop participatie plaatsvindt kan niet worden voorgeschreven. Het is maatwerk.

### 1.5. Leeswijzer

Met deze startnotitie:

- Wordt de aanleiding (hoofdstuk 1), de bredere context en eerder vastgestelde kaders voor het participatiebeleid Omgevingswet beschreven (hoofdstuk 2);
- Geven we aan welke doelstellingen we willen bereiken en waar het resultaat aan moet voldoen (hoofdstuk 3);
- Wordt een beschrijving gegeven van het beoogde proces en de bijbehorende planning om te komen tot het participatiebeleid (hoofdstuk 4);
- Hoofdstuk 5 gaat in op de relatie tussen het ambitieniveau en de gemeentelijke financiën.

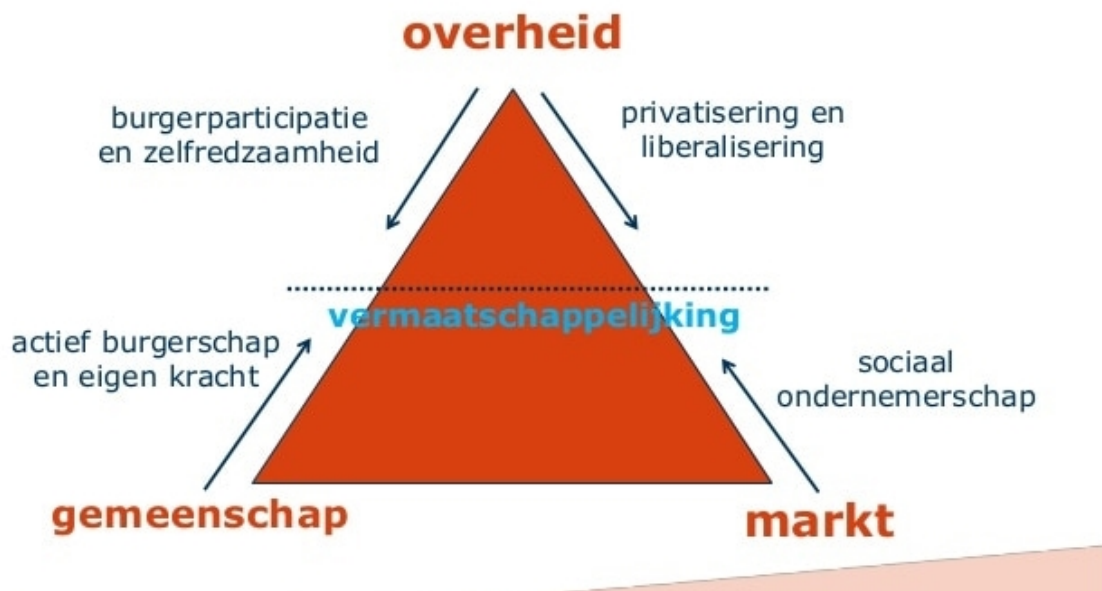


## 2. Context en vastgestelde kaders

### 2.1. Maatschappelijke context: samenspel tussen representatieve democratie en participatieve democratie

Bij participatie gaat het over het samenspel tussen verschillende vormen van democratie. Representatieve democratie (via een gekozen volksvertegenwoordiging) vormt in Nederland het uitgangspunt van 'de democratie'. De participatieve democratie is een aanvulling hierop. Daarbij worden inwoners op allerlei manieren betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van gemeentelijk beeld. De Quicksan Democratie benoemt daarnaast maatschappelijke democratie als aparte vorm: inwoners die zichzelf organiseren rond maatschappelijke vraagstukken en de overheid hierbij betrekken (overheidsparticipatie).

## Veranderende verhoudingen



De verhouding tussen deze verschillende vormen van participatie is in beweging. Mede als gevolg van een terugtrekkende overheid en een toegenomen kennisniveau bij inwoners ontstaat er meer ruimte voor de participatieve en maatschappelijke democratie.

De verhouding tussen representatieve en andere vormen van democratie is tweeledig. Enerzijds besluit de gemeenteraad met het vaststellen van participatiebeleid over de vormgeving van de participatieve praktijk (denk aan kaderstelling: welke ruimte is er voor participatie?). Omgekeerd beïnvloeden participatieprocessen inzichten en informatie die wordt aangeleverd bij de besluitvormers (de volksvertegenwoordigers).

Het zoeken naar een nieuwe balans kan de volgende vragen voor de gemeenteraad met zich meebrengen:

- Wat is de rol en positie van de gemeenteraad/het gemeentebestuur ten opzichte van participerende bewoners?

- Hoe representatief zijn participatieve processen? Zitten alle belanghebbenden aan tafel en hebben ze gelijkwaardige invloed? Moet de raad niet het laatste woord hebben om de democratische waarden te bewaken?

Van belang bij de invoering van de Omgevingswet, is dat het niet alleen gaat om de (veranderende) verhouding tussen overheid en gemeenschap, maar ook over participatieprocessen van particulieren onderling. Er ligt immers een belangrijke verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers van plannen om belanghebbenden op een goede wijze te betrekken bij de voorbereiding van plannen (met of zonder participatieplicht).

## 2.2. Wettelijk kader

Het wettelijk kader wordt nader toegelicht in bijlage 1. We benoemen hier de belangrijkste onderdelen.

### Indieningsvereiste en participatieplicht voor initiatiefnemers

Na het inwerking treden van de Omgevingswet moeten initiatiefnemers bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning altijd aangeven of zij aan participatie hebben gedaan. Met deze procesvereiste worden initiatiefnemers gestimuleerd om belanghebbenden bij hun plannen te betrekken (door middel van een participatieproces). Ook heeft de wetgever de mogelijkheid geboden om een categorie plannen de participatieplicht van toepassing te verklaren.

### Motiveringsplicht voor overheden

Bij het vaststellen van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan of een Omgevingsprogramma geldt een motiveringsplicht. De gemeente moet dan aangeven:

- hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding,
- wat de resultaten daarvan zijn en
- hoe aan het eigen participatiebeleid is voldaan.

## 2.3. Vastgestelde ambities op het gebied van participatie (gemeentelijke kader)

In een aantal documenten zijn al een aantal ambities opgenomen met betrekking tot participatie. Samen met het wettelijk kader, vormen deze ambities samen de kaders voor het Participatiebeleid Omgevingswet. In bijlage 1 worden deze kaders nader beschreven. Daarbij gaat het om:

- Het Hooflijnenakkoord 2018-2022;
- Het Thematisch raadsakkoord 2018-2022;
- De Omgevingsvisie (2021)
- Het raadsbesluit van 18 februari 2021 inzake de participatieplicht (zie onderstaand)

### Raadsbesluit 18 februari 2021

De gemeenteraad heeft met haar besluit van 18 februari 2021 besloten dat voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) een participatieproces verplicht is. Daarbij is echter niet aangegeven waar het participatieproces aan moet voldoen en welke rol de gemeente daarbij wel of niet heeft. Met het opstellen van participatiebeleid geeft de gemeente initiatiefnemers en werknemers van de gemeente handvaten voor de inrichting van participatietrajecten.

## Heerenveense uitgangspunten op het gebied van participatie

Op basis van de reeds vastgestelde kaders kunnen we aantal uitgangspunten afleiden die in Heerenveen van belang zijn voor het vormgeven van het participatiebeleid:

1. **We werken samen.** Het vormgeven, inrichten en beheren van de fysieke leefomgeving wordt gezien als een **gezamenlijke verantwoordelijkheid** van gemeente, inwoners en organisaties. Dit geldt ook voor het betrekken van inwoners en ondernemers bij de voorbereiding van plannen en het evalueren van beleid;
2. Het doel van het participatieproces moet **duidelijk** zijn en de afwegingen van de gemeente op basis van het participatieproces **transparant**
3. Het is belangrijk dat iedereen die zijn of haar mening wil geven over plannen, daartoe kans krijgt. Daarbij is het belangrijk dat participatieprocessen **toegankelijk** zijn voor groepen die nu nog onvoldoende bereikt worden (**inclusie**), zodat de inbreng een meer afgewogen beeld geeft van wat er leeft in de samenleving (**representatie**).

### 2.4. Kenniscontext: onderzoek naar participatie in Heerenveen

Het vormgeven van het participatiebeleid begint niet bij 'nul'. In de afgelopen jaren zijn diverse participatieprocessen uitgevoerd en geëvalueerd. We noemen hierbij:

- de uitkomsten en aanbevelingen van onderzoekers en studenten van NHL Stenden / Thorbecke Academie naar het democratisch gehalte van een aantal participatieprocessen ([www.democratie0513.nl](http://www.democratie0513.nl));
- In het kader van het landelijke programma Democratie in Actie is in 2020 een Quicksan Lokale Democratie uitgevoerd naar hoe inwoners, raadsleden, ambtenaren en collegeleden kijken naar het democratische samenspel in de gemeente Heerenveen;
- Evaluatie van diverse (digitale) participatieprocessen. Denk daarbij onder andere aan de processen met betrekking tot de centrumgebieden (Akkrum en Jubbega), de Omgevingsvisie, maar ook bij concrete projecten.

De geleerde lessen en inzichten worden meegenomen in het op te stellen participatiebeleid.

Monitoren democratisering

# Lokale democratie

Gemeente Heerenveen experimenteert volop.

*Wat kunnen we leren van deze experimenten? En hoe hebben inwoners de samenwerking ervaren en beleefd? Lees het allemaal in deze digitale rapportage.*

- G1000
- Omgevingsvisie
- Mildam Noord
- Akkrum
- De Greiden
- Aldeboarn

Het onderzoek | Samenvatting | Uitkomsten | Analyse en conclusie

De afgelopen jaren heeft de gemeente Heerenveen samen met inwoners geëxperimenteerd met nieuwe vormen van lokale democratie om de betrokkenheid van inwoners te vergroten. Deze experimenten waren leerzaam en

Typ hier om te zoeken



## 2.5. Beleidscontext: raakvlakken met andere (beleids)ontwikkelingen

Er speelt een aantal ontwikkelingen binnen en buiten de gemeente Heerenveen die raken aan de invulling van het participatiebeleid. We benoemen de volgende:

- Ten eerste speelt de wijziging van artikel 150 van de Grondwet. Het wetsvoorstel ‘Wet versterking participatie op decentraal niveau’ regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Hierdoor ontstaat voor gemeenten de plicht om de inspraakverordening om te bouwen naar een participatieverordening. Daarnaast wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd. Dit wetsvoorstel is nog niet door de kamer, maar nieuw participatiebeleid kan een opstap vormen naar de op te stellen participatieverordening.
- Actualisatie van de Dienstverleningsvisie. Participatieprocessen zijn onderdeel van de dienstverlening. In de dienstverleningsvisie wordt op een meer abstract niveau aangegeven welk ambitieniveau we hanteren met betrekking tot participatie;
- Ontwikkeling van verschillende typen klantreizen in het kader van de Omgevingswet en daarbij meer specifiek: de ontwerpformule en de ontwikkelformule, waarbij het betrekken van belanghebbenden (door middel van een participatieproces) een belangrijke rol speelt;
- De gemeenteraad is in het kader van het thematisch raadsakkoord bezig om te leren van eerdere participatieprocessen, om zo haar volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol duidelijker te krijgen. Dit gaat vooral over participatie van de raad zelf: het contact met inwoners/achterban en het invullen van de participatie bij beleidsontwikkeling;
- Vanuit de raad wordt ook gewerkt aan een initiatiefvoorstel om participatie van jongeren meer vorm en inhoud te geven;

Bij het opstellen van het participatiebeleid Omgevingswet wordt afstemming gezocht met deze ontwikkelingen.

## 3. Wat is het beoogde resultaat?

### 3.1. Wat willen we bereiken met het participatiebeleid? (doelstellingen)

Een achterliggend doel is dat betere participatieprocessen leiden tot betere besluiten en meer begrip en draagvlak voor deze besluiten (zie paragraaf 1.2).

Meer concreet willen we met het Participatiebeleid Omgevingswet de volgen (sub-) doelstellingen bereiken:

1. De gemeente kan aan de hand van participatiebeleid bij initiatiefnemers van plannen beter aangeven wat de gemeente verwacht op het gebied van het betrekken van de belanghebbenden. (deelnemers participatieproces). Dit voorkomt teleurstellingen en vertraging;
2. De gemeente kan beter beoordelen of er voldoende informatie van initiatiefnemers beschikbaar is over het participatieproces om een besluit te nemen over de aanvraag van een Omgevingsvergunning;
3. Bestaande kennis, ervaring en voorbeelden van participatieprocessen worden optimaal gedeeld met initiatiefnemers en werknemers. Dit voorkomt dat we steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden en verhoogt de kwaliteit van onze 'eigen' participatieprocessen.

Het gezamenlijk doorlopen van het proces leidt een beter afgestemd beeld en ambitieniveau op het gebied van participatieprocessen in de organisatie, in het college en raad.

### 3.2. Wat is het resultaat?

Het eindresultaat bestaat uit een nota Participatiebeleid Omgevingswet dat ten minste de volgende inhoud bevat:

1. (minimale) uitgangspunten voor participatieprocessen;
2. Beschrijving van middelen die daarbij kunnen worden ingezet;
3. Het aanreiken van verschillende concrete voorbeelden en ervaringen uit de gemeente.

### 3.3. Waar moet het resultaat aan voldoen? (randvoorwaarden)

Bij het opstellen van het participatiebeleid houden we rekening met de volgende randvoorwaarden:

- Het resultaat is beschikbaar voor het in werking treden van de Omgevingswet (1 Juli 2022);
- Voor de gemeente is het participatiebeleid bindend bij de invulling van de motiveringsplicht bij de Omgevingsvisie, Omgevingsplan en Omgevingsprogramma's. Voor initiatiefnemers is het participatiebeleid niet-bindend. Zij mogen zelf immers kiezen op welke manier ze het participatieproces vormgeven. Wel gebruikt de gemeente het participatiebeleid om te beoordelen of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden. Op die manier wordt niet het 'hoe' voorgeschreven, maar wordt wel benoemd wat we minimaal van initiatiefnemers wordt verwacht op het gebied van het participatieproces;
- Het document werkt inspirerend en geeft door middel van voorbeelden handvaten aan initiatiefnemers en collega's;

- We vinden het wiel niet opnieuw uit. Er wordt gebruik gemaakt van de rijke ervaring bij projecten met participatie in de gemeente Heerenveen en er wordt actief afstemming gezocht met andere inspanningen rondom ‘participatie’ (Dienstverlening, communicatie en bestuurlijke vernieuwing);
- In lijn met de uitspraken in de vastgestelde Omgevingsvisie kijken we specifiek naar mogelijkheden om deelname aan processen te bevorderen voor groepen die nu nog onvoldoende worden bereikt.

### 3.4. Reikwijdte / afbakening

Het participatiebeleid richt zich op de instrumenten van de Omgevingswet (Omgevingsvisie, Omgevingsplan, Omgevingsprogramma en Omgevingsvergunning). De focus is dus op plannen en processen in het fysieke domein. In een later stadium kan dit beleid eventueel worden uitgebouwd tot gemeentebreed participatiebeleid en worden vertaald naar een participatieverordening.

In de tussentijd kunnen collega’s uit andere delen van de organisatie wel gebruik maken van de uitgangspunten en voorbeelden die worden aangereikt, bijvoorbeeld voor beleidsontwikkeling in het sociale domein. De resultaten zijn als bouwstenen voor andere gemeentebrede initiatieven te gebruiken.

### 3.5. Mogelijke vervolgstappen

Na vaststelling van het participatiebeleid kunnen verschillende vervolgstappen en uitwerkingen plaatsvinden (naar behoefte):

1. Vertaling van dit beleid naar een beknopte en concrete handreiking voor initiatiefnemers;
2. Doorontwikkeling tot gemeentebreed participatiebeleid. Naast de instrumenten in het kader van de Omgevingswet is het beleid dan ook van toepassing op de voorbereiding van gemeentelijke projecten en beleidsontwikkeling (buiten het kader van de Owet). Denk aan projecten of beleidsontwikkeling van de afdeling Ibor of bij de afdeling MO;
3. Opstellen participatieverordening. Na het in werking treden van de Wet versterking participatie op decentraal niveau wordt de bestaande Inspraakverordening uit 2016 verbreed tot een Participatieverordening. De uitgangspunten uit dit beleid kunnen hierin worden overgenomen.

## 4. Proces / planning

### 4.1. Betrokkenheid van de gemeenteraad

In het thematisch raadsakkoord heeft de raad een aantal thema's aangemerkt als speerpunt voor deze raadsperiode. Het versterken van lokale democratie is daar één van. Ook tijdens de behandeling van de Omgevingsvisie kwam het onderdeel participatie meerdere keren bovendrijven. Met het vaststellen van een startnotitie en één of meer interactieve sessies wordt de raad intensief betrokken bij de voorbereiding dit kaderstellende document.

Daarbij wordt gedacht aan de volgende werkstappen:

<i>Werkstap</i>	<i>Planning</i>
<i>Bespreken en vaststellen van deze Startnotitie</i>	<i>16 september en 7 oktober 2021</i>
<i>Interactieve workshop met raadsleden en medewerkers van de gemeente (tijdens een infosessie)</i>	<i>22 november 2021 (beoogde datum)</i>
<i>Opiniërend bespreken van een conceptversie in de raadscommissie (met diverse scenario's)</i>	<i>December 2021</i>
<i>Bespreken en vaststellen van het Participatiebeleid Omgevingswet</i>	<i>Februari 2022 (beoogde datum)</i>

### 4.2. Betrokkenheid van inwoners en organisaties

Omdat het participatiebeleid vooral betrekking heeft op het nader vormgeven van kaders binnen eerder genomen raadsbesluiten, wordt voorgesteld om nu geen uitgebreid participatieproces te doorlopen.

Bij het opstellen van het participatiebeleid wordt gebruik gemaakt van de inbreng van inwoners en organisaties bij eerdere trajecten en onderzoeken die zijn uitgevoerd naar participatie in Heerenveen. We noemen hier de volgende opbrengsten:

- Het uitgebreide participatietraject in het kader van de Omgevingsvisie (2019, 2020 en 2021);
- De uitkomsten en aanbevelingen van onderzoekers en studenten van NHL Stenden / Thorbecke Academie naar het democratisch gehalte van een aantal participatieprocessen;
- Inbreng van inwoners en organisaties in de Quickscan Lokale Democratie (2020).

Inwoners en organisaties die geabonneerd zijn op de Nieuwsbrief Omgevingswet worden tussentijds geïnformeerd over het opstellen van het participatiebeleid. Het eindresultaat wordt gedeeld en uitgelegd op de gemeentelijke website, zodat indieners van plannen wegwijs worden gemaakt. Waar mogelijk wordt gewerkt met infographics.

## 5. Ambitieniveau en financiën

### 5.1. Opstellen van het participatiebeleid

Het opstellen van het participatiebeleid zelf wordt gedekt binnen de beschikbare middelen van het Programma invoering Omgevingswet.

### 5.2. Uitvoering van het participatiebeleid

De uitvoering van het participatiebeleid heeft financiële gevolgen. Deze zijn afhankelijk van het ambitieniveau en de rol die de gemeente voor zichzelf ziet op het gebied van participatieprocessen. Wanneer wordt gekozen voor een hoog ambitieniveau voor gemeentelijke initiatieven en de gemeente voor zichzelf een actieve rol ziet bij initiatieven van derden betekent dit een extra inspanning ten opzichte van de huidige situatie.

De financiële consequenties hiervan kunnen in beeld worden gebracht aan de hand van verschillende ambitie-scenario's. Deze scenario's zullen aansluiten bij de reeds vastgestelde ambities in het hoofdlijnenakkoord, de Omgevingsvisie en de (nog vast te stellen) Dienstverleningsvisie.

Scenario	Omschrijving
Minimaal scenario	Voldoen aan het wettelijke minimum uit de Omgevingswet. Basisinspanning bij gemeentelijke initiatieven en veel verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers zelf
Uitgebreide participatie bij eigen initiatieven	Stevige inzet op participatie bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en gemeentelijke projecten.
Actieve begeleiding van initiatiefnemers	Accent op de actieve ondersteuning van initiatiefnemers
Maximaal scenario	Maximale inzet op participatie. Stevige inzet op participatie bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid + actieve begeleiding van initiatiefnemers

*Voorbeelden van scenario's die kunnen worden uitgezocht*

## BIJLAGE 1 WETTELIJKE KADERS / GEMEENTELIJKE KADERS

### Participatieplicht voor aanvragers van een Omgevingsvergunning

Met betrekking tot participatie voor aanvragers van een Omgevingsvergunning zijn een aantal zaken opgenomen in de Omgevingswet en de bijbehorende besluiten en regelingen:

1. Het actief betrekken van belanghebbenden is **opgenomen als aanvraagvereiste** bij de Omgevingsvergunning. Hierdoor worden initiatiefnemers gestimuleerd om een participatieproces vorm te geven;
2. De **gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is** (amendement van Eijs c.s.)<sup>1</sup>.
3. De gemeente moet **toetsen of aan de participatieverplichting is voldaan**<sup>2</sup>. Het uitgevoerde participatieproces moet namelijk enige inhoud hebben gehad. Participatiebeleid kan behulpzaam zijn om dit te toetsen.

#### Ad 1.

De strekking van de aanvraagvereiste is dat aanvragers van een Omgevingsvergunning altijd wordt gevraagd of er participatie heeft plaatsgevonden. Indien ja, verstrekt de aanvrager gegevens over het hoe belanghebbenden zijn betrokken en wat de resultaten daarvan waren. Het is aan de aanvrager om een adequate vorm te kiezen voor het participatieproces.

Het antwoord “nee” op het aanvraagformulier, is op zichzelf geen grond om een aanvraag voor een Omgevingsvergunning te weigeren, tenzij er een participatieplicht geldt (zie 2)

#### Ad 2.

De gemeenteraad heeft in februari 2021 besloten dat voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) een participatieproces verplicht is. Daarbij is echter niet aangegeven op welke wijze het proces door initiatiefnemers moet worden ingevuld en welke rol de gemeente daarbij wel of niet heeft.

De wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Gemeenten mogen daarom geen aanvullende eisen stellen aan de invulling van het participatieproces. Wel moet de gemeente beoordelen of er voldoende informatie beschikbaar is om een besluit te kunnen nemen. Het participatiebeleid geeft hiervoor handvaten.

#### Ad 3.

Relevant voor de vraag of de participatie voldoende is, is de activiteit die de initiatiefnemer heeft aangevraagd. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving, kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Daarnaast kunnen er andere

---

<sup>1</sup> Artikel 16.55, lid 7 . *De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.*

<sup>2</sup> *Het bestuursorgaan vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen en moet het besluit motiveren (artikel 3:4 en 3.46 Awb). In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging.*

criteria worden meegewogen bij de vraag of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden. Deze worden opgenomen in het participatiebeleid.

### Motiveringsplicht bij beleidsontwikkeling door de gemeente

Begin 2020 is in de Eerste Kamer de motie-Nooren c.s. aangenomen. Hiermee is de motiveringsplicht voor het betrekken van belanghebbenden uitgebreid. De motie houdt in dat de gemeente voor de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en het Omgevingsprogramma een motiveringsplicht heeft. Gemeenten moeten daarbij aangeven:

1. hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding,
2. wat de resultaten daarvan zijn en
3. hoe aan het eigen participatiebeleid is voldaan.

### Kennisgeving bij het Omgevingsplan

Bij het opstellen van een Omgevingsplan is ook een kennisgeving van toepassing. Voorafgaand aan het opstellen van het plan geeft het bevoegd gezag aan hoe het participatieproces wordt vormgegeven.

Instrument	Regels	Wie is verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag
Programma	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag
Omgevingsplan	Kennisgeving Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is B&W gemeente)
Omgevingsverordening	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is Gedeputeerde Staten)
Waterschapsverordening	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is dagelijks bestuur van het waterschap)
Projectbesluit	Kennisgeving In deze kennisgeving staat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• wie worden betrokken, waarover en wanneer</li> <li>• wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer</li> <li>• waar meer informatie beschikbaar komt</li> </ul> Motiveringsplicht bij eventuele voorkeursbeslissing en projectbesluit	Bevoegd gezag Als een ander dan het bevoegd gezag initiatiefnemer is, kan het participatietraject wel een gezamenlijke actie zijn. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bepalen samen de rolverdeling, waarbij het bevoegd gezag uiteindelijk beslist. Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving participatie aan wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.
Omgevingsvergunning	In de Omgevingsregeling is een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn.  Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer

Overzicht met de regels voor participatie per instrument  
(Bron: Aan de Slag met de Omgevingswet, Denkwijzer voor goede participatie)

## Hoofdlijnenakkoord 2018-2022

Het bestaande Hoofdlijnenakkoord 2018-2022 Duurzaam Doorontwikkelen heeft als ondertitel 'Samen aan de slag in Heerenveen.' In het Hoofdstuk Samen met Inwoners is dit als volgt vertaald:

### Samen met inwoners

*In Heerenveen luisteren we naar onze inwoners en we zijn ervan overtuigd dat de beste ideeën samen tot stand komen. Inwoners en ondernemers hebben de ruimte om zelf met plannen en voorstellen te komen. Daar helpen we bij. We zoeken naar mogelijkheden om regels te versoepelen of te verminderen.*

### Nieuwe lokale democratie

We hechten belang aan samenwerking en interactie tussen inwoners, ondernemers en overheid. Door samen te werken draagt iedereen vanuit eigen kennis en ervaring bij aan een plezierig leefklimaat en ontstaat nieuwe lokale democratie. De gemeente versterkt dit door meer ruimte te geven aan wat er leeft in de Heerenveense samenleving. We betrekken inwoners en ondernemers bij gemeentelijke taken en we spelen in op maatschappelijke initiatieven die in de samenleving spelen. Niet alleen de gemeente is verantwoordelijk voor de leefomgeving. Ook inwoners en ondernemers nemen hun verantwoordelijkheid.

We doen dit in harmonie en met respect voor elkaar. We gaan samen aan de slag om onze gemeente mooier te maken en leefbaar te houden. Om te wennen en te leren gunnen we elkaar de tijd.

### Maak Het!

Maak Het! is de naam die de gemeente Heerenveen voor deze beweging heeft ingezet. Met Maak Het! creëren we commitment en hebben we een gezamenlijke ambitie: Wij zijn de Heerenveense wijken en dorpen: we zijn klein, maar doen groot. Samen maken we onze samenleving sterk. Met Maak Het! versterken we onze lokale democratie. De gemeente stelt zich dienstbaar op en luistert naar en denkt mee met inwoners. Maak Het! betekent experimenteren met nieuwe vormen van inspraak door inwoners. Maak Het! is niet alleen een beweging, maar onze dagelijkse manier van werken.

## Thematisch raadsakkoord 2018-2022

Naast het Hoofdlijnenakkoord heeft de gemeenteraad voor deze raadsperiode een Thematisch Raadsakkoord vastgesteld. Dit akkoord is tot stand gekomen naar aanleiding van een brief van enthousiaste en betrokken inwoners die de gemeenteraad hebben uitgedaagd om samen te zoeken naar mogelijkheden om het lokale democratische proces nieuwe vorm en inhoud te geven.

De raad heeft daarom besloten om in deze raadsperiode op een aantal afgebakende onderwerpen te gaan experimenteren met nieuwe vormen van lokale democratie. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Verduurzaming van Heerenveen, onderdeel Energietransitie;
- Versterken van de lokale democratie;
- Vitale ontwikkeling van het centrum, wijken en de dorpen;
- Daarnaast werkt de raad met een vierde thema, dat jaarlijks kan verschillen.



## Uitgangspunten voor participatie in de Omgevingsvisie 1.0

Op 8 juli 2021 is de Omgevingsvisie 1.0 door de gemeenteraad vastgesteld. Als uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord en het Thematisch Raadsakkoord zijn in de Omgevingsvisie de volgende samenwerkingsprincipes opgenomen:

### **Samenwerkingsprincipes**

#### **1. We werken volgens het 'ja, mits'-principe.**

*We denken in mogelijkheden. Niet initiatiefnemers laten aantonen waarom iets voldoet, maar samen kijken wat er nodig en passend is. In sommige gevallen leidt dit tot een aangepast plan. Wanneer het invullen van de 'mits' niet haalbaar is, is nee is ook een antwoord. Dit wordt begrijpelijk uitgelegd. We zijn helder en transparant naar initiatiefnemers om teleurstellingen te voorkomen.*

#### **2. We investeren in afstemming vooraf.**

*We leggen minder vooraf vast in kwantitatieve regels en zetten meer in op dialoog en proces aan de voorkant om gezamenlijke doelen te bereiken. Het betrekken van inwoners is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van initiatiefnemers en overheid, waarbij we zoveel mogelijk sturen op draagvlak. Dit betekent niet altijd dat dit leidt tot een plan waar iedereen mee instemt. Participatie is een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting.*

#### **3. Inwoners krijgen een grotere rol bij de voorbereiding en evaluatie van ons Omgevingsbeleid.**

*Ook bij de voorbereiding van beleid (programma's) betrekken we inwoners en relevante organisaties. Samen met inwoners evalueren we ons beleid om het nog beter aan te laten sluiten bij de praktijk en de wensen vanuit de samenleving. Daarbij kiezen we middelen die goed passen bij de manier waarop we in Heerenveen werken. We vragen feedback op hoe wij werken.*

#### **4. De opgave bepaalt hoe en met wie we samenwerken.**

*Vanuit bewuste rolkeuze en gezamenlijke prioriteiten werken we met de samenleving én elkaar aan ontwikkelingen, opgaven en resultaten. Dit vraagt om een overheid die flexibel is en meebeweegt met aanwezige initiatieven uit de samenleving. Per opgave en per gebied bepalen we of we een regierol hebben, faciliterend zijn of willen loslaten en communiceren dit ook duidelijk naar andere betrokkenen.*

Ook is de volgende opdracht opgenomen in de Omgevingsvisie:

*“Deze principes werken we verder uit in ons participatiebeleid. Daarbij kijken we ook naar mogelijkheden om doelgroepen die nu nog onvoldoende worden bereikt te betrekken, zoals jongeren en laaggeletterden.”*

## BIJLAGE 2      MEER INFORMATIE

### Handige websites

- [Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Inspraak en rechtsbescherming - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Participatie in de omgevingsvergunning - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Participatiekompas - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Denkwijze\(r\) voor goede participatie - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Valkuilen van participatie en het belang van een goed plan bij locatie ontwikkeling - Participatietrajecten.nl](#)