Gemeente Amstelveen

SAMEN PARTICIPEREN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Participatiebeleid Amstelveen

Inhoudsopgave

1. Aanleiding **5**
- 1.1 Participeren in de fysieke leefomgeving 5
- 1.2 Participatie onder de Omgevingswet 5
- 1.2.1 Wettelijke verankering participatie 7
- 1.3 Doel van het vaststellen van participatiebeleid 8

2. Participatiebeginselen in Amstelveen **9**
- 2.1 Beginselen van participatie 9
- 2.2 Waarde van participatie 9
- 2.3 Participatie in relatie tot een evenwichtige belangenafweging 10
- 2.4 Gevallen waarin participatie verplicht is 10
- 2.5 Omgevingsvisie, -plan, -programma 10
- 2.6 Omgevingsvergunning 11
- 2.7 Werkwijze voor activiteiten met verplichte participatie 12
- 2.8 Participatietoets 12

3. Participatieplan **13**
- 3.1 Participatiewaaier als basis voor het participatieplan 13
  - Stap 1: Verantwoordelijkheid 14
  - Stap 2: Analyse 14
  - Stap 3: Doelen 18
  - Stap 4: Randvoorwaarden 18
  - Stap 5: In kaart brengen 18
  - Stap 6: Participatiestappenplan 19
  - Stap 7: Evaluatie 21

4. Bijlagen **22**
- 4.1 Lijst gevallen verplichte participatie 22
- 4.2 Participatiemethoden 23
- 4.3 Format stakeholderanalyse 24
- 4.4 Format Impactanalyse 25
- 4.5 Format gespreksverslag 26
- 4.6 Format participatieverslag 27
- 4.7 Participatie en de omgevingstafel 28
- 4.8 Checklist participatie voorstellen ruimtelijke projecten 28

Voorwoord

Voor u ligt het participatiebeleid voor de Gemeente Amstelveen. In dit beleid staan spelregels en handvatten voor participatie. Het beleid is bedoeld voor alle initiatiefnemers die een plan hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat kunnen inwoners of ontwikkelaars zijn, maar ook de gemeente zelf.

Amstelveners tonen zich steeds meer betrokken bij hun leefomgeving en willen dat er eerder naar hen wordt geluisterd. En dat zij in de gelegenheid worden gesteld om zorgen, wensen of ideeën te uiten. Die ontwikkeling vraagt om een dienstverlening en bestuursstijl waarbij we als gemeente meer in verbinding staan met inwoners. We geven de gemeente een gezicht en streven naar participatie op maat, waarbij we inwoners zo vroeg mogelijk een stem geven en naar hen luisteren. Daarnaast hebben we aandacht voor de ‘stille’ meerderheid.

Wij vinden het als gemeente belangrijk om de omgeving zo vroeg mogelijk te betrekken bij ontwikkelingen en vragen dat ook van andere initiatiefnemers. Zo kunnen we ervaringen, ideeën en belangen van verschillende belanghebbenden eerder in beeld brengen. Daarmee worden plannen verrijkt en komen we samen tot een betere besluitvorming. Een participatiebeleid met spelregels en handvatten voor alle initiatiefnemers helpt daarbij.

Floor Gordon

Hoe kwam het participatiebeleid tot stand?

Al in 2019 is er op verzoek van de wethouder Ruimtelijke Ordening gevraagd om een participatie aanpak bij grote bouwontwikkelingen. Op basis hiervan zijn gesprekken gevoerd met inwoners, ontwikkelaars en raadsleden en is er een nieuwe werkwijze ontwikkeld die al aansluiting kent op de Omgevingswet. Hier wordt sindsdien mee geëxperimenteerd zodat we bij de ingangsdatum van de Omgevingswet al enige ervaring hebben. Ook is er voor ontwikkelaars een leidraad gepubliceerd om hen op weg te helpen bij participatie. De Omgevingswet vraagt om een participatiebeleid; de werkwijze en leidraad waren hier al eerste stappen voor.

Om het beleid verder vorm te geven zijn daarom in 2021 en 2022 verschillende groepen betrokken bij de totstandkoming van dit beleid: bestuurders en medewerkers van de gemeente, raadsleden, bewoners, ontwikkelaars, participatiegroepen en woningcorporaties.

In mei 2021 is er een ontwerpgroep in gevormd van betrokken medewerkers van de gemeente Amstelveen en extern bureau NCOD dat is gespecialiseerd in de Omgevingswet.

De participatievisie van de gemeente is het startpunt en richtingskader voor de gesprekken geweest. Voor de zomer van 2021 interviewde de projectgroep de wethouders Participatie en Ruimtelijke Ordening in Amstelveen over hun visie, ervaringen en opvattingen rondom participatie in het ruimtelijke domein. Daarna sprak ze verschillende medewerkers binnen de gemeente die werken rondom ruimtelijke projecten. Op 4 oktober 2021 was een sessie met de gemeenteraad van Amstelveen. Aan de hand van stellingen konden raadsleden hun visie over participatie delen.

Aan de hand van alle input uit de interviews en de sessie met raadsleden stelde de ontwerpgroep concrete uitgangspunten, procedures en processtappen op en schreef een concept beleid. Deze ontwerpgroep diende daarnaast als vast aanspreekpunt tijdens het gehele ontwikkeltraject. Het conceptbeleid werd voorgelegd aan een bredere selectie medewerkers binnen de gemeente Amstelveen en het beleid werd aangepast aan de hand van hun feedback. Op 27 juni 2022 was een participatiewerkplaats met bewoners, ontwikkelaars en participatiegroepen. Aan de hand van een casus werd het opgestelde beleid getoetst tijdens deze werkplaats en daarna nogmaals aangepast. Ook is er op basis van de inbreng van deze bijeenkomst bedacht om een samenvatting van het beleid te publiceren dat voor een iedere geïnteresseerde een beknopt overzicht geeft van het participatiebeleid. Op 14 september 2022 vond een participatiewerkplaats plaats met raadsleden. Ook op basis van deze sessie zijn nog enkele wijzigingen gemaakt in het beleid. Na vaststelling door de raad zal de samenvatting ook worden gepubliceerd.

1 Aanleiding

1.1 Participeren in de fysieke leefomgeving

De verhouding tussen overheid en samenleving verandert. Inwoners, ondernemers en organisaties worden mondiger en willen invloed hebben op en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van hun fysieke of sociale leefomgeving. Daarnaast verandert ook onze leefomgeving, bijvoorbeeld door de bouw van duurzame woningen, de komst van integrale woonzorgcentra of door de inrichting van een stuk land als speeltuin. Of het nu gaat om nieuwe plannen van de overheid, een ondernemer of inwoners: het wordt steeds belangrijker om vroeg met elkaar in gesprek te gaan.

Zowel voor de gemeente als de samenleving heeft participatie een toegevoegde waarde. Voor de overheid draagt participatie onder andere bij aan de legitimiteit en representativiteit van de besluitvorming. Maar ook aan de verkleining van de kloof tussen politiek en inwoners. Voor deelnemers geeft participatie invulling aan hun democratisch recht om mee te denken over veranderingen in hun eigen leefomgeving. Het betrekt hen vroegtijdig bij de ontwikkelingen in hun leefomgeving en geeft ze de mogelijkheid om zich actief in te zetten voor persoonlijke belangen.

Amstelveen heeft in voorbereiding op de komst van de Omgevingswet een participatievisie in september 2020 vastgesteld. Deze visie zet de uitgangspunten van participatie uit en spitst deze toe op de ambities die de gemeente heeft op het gebied van participatie in de algemene zin van het woord. Ook is er een nieuwe participatieverordening vastgesteld in februari 2022 waarin de uitgangspunten voor participatie door middel van lokale regelgeving zijn bekrachtigd.

1.2 Participatie onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is participatie een belangrijke pijler. De wet heeft ten doel de ordening van de gemeenschappelijke leefomgeving op een nieuwe wijze vorm te geven. Zodoende is de Omgevingswet gestoeld op vier verbeterdoelen[1]:

1 Bron: https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-Omgevingswet/uitgangspunten-doelen-Omgevingswet/

Verbeterdoelen van de Omgevingswet

1. Inzichtelijk omgevingsrecht: Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgever de regels duidelijker en overzichtelijker opschrijven, en later ook verder versimpelen.

2. Leefomgeving centraal: De samenhang van de fysieke leefomgeving staat centraal in het beleid. De Omgevingswet zet in op een evenwichtige toebedeling van functies voor de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het samenspel tussen bebouwing, infrastructuur, milieu, natuur, erfgoed en ook gezondheid.

3. Ruimte voor lokaal maatwerk: De Omgevingswet biedt lokale overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. De Wet beoogt een versterking van de positie van decentrale overheden, volgens het principe: 'Decentraal, tenzij'. Dit houdt in dat gemeenten bevoegd zijn om zelf regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is.

4. Snellere en meer integrale besluitvorming: Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat onder de Omgevingswet sneller en meer integraal. Dat vergt een samenhangende werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen zijn daarbij de kernwoorden. Voor vergunningen gaat vaker dan voorheen de reguliere procedure gelden met een beslistermijn van 8 weken, waardoor initiatiefnemers sneller weten waar ze aan toe zijn.

De integrale, domein overstijgende benadering uit de Omgevingswet gaat hand in hand met de grotere rol van participatie binnen de Omgevingswet. De Omgevingswet verstaat onder participatie:

'Het in een vroegtijdig stadium betrekken van bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'.

Het adequaat vormgeven van participatie is een essentieel onderdeel van de Omgevingswet. Het is belangrijk voor de inwoners en initiatiefnemers om inzicht te hebben in de eisen die door lokale overheden worden gesteld aan participatie. Daartoe is ook de motie Nooren aangenomen [2]. Deze motie verzoekt overheden een participatiebeleid op stellen waarin vorm wordt gegeven aan participatie en de lokale eisen met betrekking tot participatie die daarbij gelden.

2 Motie Nooren, zie https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/34986_aa_was_letter_x_gewijzigde

1.2.1 Wettelijke verankering participatie

De Omgevingswet legt vast wanneer participatie moet plaatsvinden, maar de initiatiefnemer mag zelf bepalen hoe hij/zij participatie organiseert. De Omgevingswet stelt voor de volgende instrumenten eisen aan participatie:

1. omgevingsvergunning
2. omgevingsvisie en omgevingsprogramma
3. omgevingsplan

Deze eisen bestaan mogelijkerwijs uit een motiveringsplicht, een kennisgevingsplicht en/of een aanvraagvereiste. Onderstaande tabel licht toe welke eisen voor welk instrument gelden:

Type vereiste Omgevingswet	Wat moet er (wettelijk) gebeuren?	Type instrument	Verantwoordelijke?	Participatie verplicht?
Motiveringsplicht participatie	De gemeente beschrijft hoe belanghebbenden zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit. De gemeente beschrijft wat de resultaten daarvan zijn.	Omgevingsvisie Omgevingsprogramma Omgevingsplan	Gemeente	Ja
Kennisgeving participatie	De gemeente beschrijft wie worden betrokken, waarover en wanneer. De gemeente beschrijft haar eigen rol en die van de initiatiefnemer. De gemeente beschrijft waar meer informatie beschikbaar komt.	Omgevingsplan	Gemeente	Ja
Aanvraagvereiste bij een omgevingsvergunning in gevallen waarin participatie **niet verplicht** is gesteld	De initiatiefnemer geeft aan of er belanghebbenden zijn geïnformeerd of betrokken. Bij een instemmend antwoord, beschrijft de aanvrager hoe dit is gedaan en wat er met het resultaat is gedaan.	Omgevingsvergunning voor binnenplanse of buitenplanse omgevingsplan-activiteit	Initiatiefnemer	Nee
Aanvraagvereiste bij een omgevingsvergunning in gevallen waarin participatie **verplicht** is gesteld	De initiatiefnemer doorloopt een verplicht, maar zelf ontworpen participatieproces. De aanvrager beschrijft hoe belanghebbenden zijn betrokken en wat met de resultaten is gedaan.	Omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor de raad heeft bepaald dat participatie verplicht is.	Initiatiefnemer	Ja

Belangrijk om te benoemen is het feit dat participatie onder de Omgevingswet geen vervanging van de huidige rechtsbescherming is. Dit betekent concreet dat naast het spoor van participatie ook de nu al bekende wettelijke sporen van inspraak, zienswijzen en bezwaar en beroep blijven gelden. Door middel van deze formele procedures blijft ook onder de Omgevingswet rechtsbescherming gewaarborgd. Participatie kent voornamelijk in het voortraject een belangrijke rol.

3 Een inwoner, bedrijf of (overheids)instelling

1.3 Doel van het vaststellen van participatiebeleid

De Omgevingswet biedt de gemeenten ruimte voor een eigen invulling van participatie. In dit participatiebeleid worden de richtinggevende kaders van participatie voor alle initiatiefnemers; inwoners, bedrijven, instellingen en de eigen gemeente, en alle instrumenten; omgevingsvisie, -plan, -programma, -vergunning, vastgesteld. De kaders in dit beleid zijn telkens op dezelfde uitgangspunten gebaseerd, maar afhankelijk van de impact en grootte van het project kunnen de kaders andere vormen van participatie vragen. Dit participatiebeleid beschrijft daarom de verschillende vormen van participatie die passen bij zowel kleine, zoals een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een oprit, én grote projecten, zoals het voor het eerst vaststellen van de omgevingsvisie.

Hoewel participatie onder de Omgevingswet in het algemeen vormvrij is voor bedrijven, instellingen en inwoners, is het gemeentelijke participatiebeleid wél bindend voor het handelen van het vaststellend bestuursorgaan, de eigen gemeente.

Doordat de motie Nooren is aangenomen, worden gemeenten verplicht van tevoren na te denken over de wijze waarop zij participatie willen uitvoeren en dat in beleid vast te leggen en te publiceren. Dit participatiebeleid vormt daarmee het kader voor de motivering van participatie bij alle hierboven genoemde kerninstrumenten van de Omgevingswet. Dit participatiebeleid is dus zowel een kaderstellend beleid voor de invulling van de aanvraagvereiste bij een omgevingsvergunning als ook de motiveringsplicht bij een omgevingsvisie, -plan of -programma.

2 Participatiebeginselen in Amstelveen

2.1 Beginselen van participatie

Er bestaat geen kant-en-klaar recept voor participatie, omdat de keuzes bij het inrichten van participatie afhangen van een complexe samenhang van factoren, zoals onder andere de inhoud van het project, de fase waarin het verkeert, de (hoeveelheid) betrokken inwoners, bedrijven en instellingen, maar ook de mate van politieke en maatschappelijke aandacht. Deze factoren moeten per project worden afgewogen.

In de participatievisie zijn de belangrijkste factoren en randvoorwaarden die bijdragen aan goede participatie samengebracht. Deze onderstaande participatiebeginselen vormen de spelregels en handvatten voor de uitvoering van participatie in onze gemeente:

1. Participatie is maatwerk;
2. Participatie vindt plaats in een zo vroeg mogelijk stadium;
3. De kaders en ruimte voor participatie zijn voorafgaand aan een participatietraject helder voor alle betrokkenen. Dit betekent dat van te voren is afgebakend over welk onderwerp participatie mogelijk is. Gaat het bijvoorbeeld over het wel of niet bestemmen van een speeltuin of over de inrichting van een speeltuin op een aangewezen plek of over de grote van de zandbak in de speeltuin;
4. Een participatietraject wordt breed en representatief opgezet, waar nodig worden specifieke doelgroepen actief uitgenodigd;
5. De vorm(en) van participatie sluit(en) aan bij de doelgroep(en);
6. De informatievoorziening omtrent participatietrajecten is voor alle betrokkenen goed toegankelijk;
7. Participatietrajecten kunnen uit meerdere fases bestaan, die elk een eigen doelstelling en vormgeving hebben;
8. Resultaten van een participatietraject worden altijd met de deelnemers gedeeld, inclusief de reactie daarop van initiatiefnemer en/of gemeente;
9. Evaluatie is een continue factor bij de uitvoering van participatie. Tijdens en na een participatietraject leren wij van de aanpak, resultaten en ervaringen van een participatietraject.

2.2 Waarde van participatie

Bovenstaande uitgangspunten bieden zowel de gemeente als particuliere initiatiefnemers handvatten en kaders om participatie vorm te geven. Tegelijkertijd moet participatie geen doel op zich worden. Participatie is een middel om te komen tot betere initiatieven en zorgvuldige besluitvormingsprocessen. Het organiseren van participatie kost tijd en energie, maar indien er wordt gewerkt vanuit de hierboven vastgestelde beginselen kan het ook veel opleveren. Het organiseren van participatie heeft drie belangrijke (meer)waarden:

- Een plan of initiatief sluit beter aan op de fysieke (en sociale) leefomgeving:
  - Door de inzet van participatie worden de diverse (lokale) belangen, wensen en ideeën inzichtelijk. De resultaten uit een participatietraject kunnen daarmee een initiatief of ontwikkeling verbeteren en zodoende beter laten aansluiten bij de gewenste leefomgeving.

- Snellere en betere besluitvorming:
  - Door belangen, standpunten en gemeenschappelijke waarden vroegtijdig in kaart te brengen wordt de kans vergroot dat een omgevingsvisie, -programma, -plan of -vergunning meer gedragen en weloverwogen tot besluitvorming komt. Dit verkleint de kans op zienswijzen, klachten, WOB-verzoeken en bezwaar- of beroepsprocedures bij omgevingsvergunningen. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit geen doel op zich is. Sommige belangentegenstellingen blijven nu eenmaal bestaan, ook met een zorgvuldig participatietraject.

- Betere verstandhouding tussen overheid en burger:
  - Door goede participatie, waarbij de belangen en meningen van burgers goed worden meegewogen en daarover open wordt gecommuniceerd, kan de relatie tussen overheid en burger worden versterkt, met onderling meer begrip en vertrouwen. Dat helpt bij toekomstige initiatieven en participatietrajecten.

2.3 Participatie in relatie tot een evenwichtige belangenafweging

De Omgevingswet biedt ruime kaders voor zowel gemeenten als initiatiefnemers om tot passende participatie te komen. Daarbij blijft de centrale doelstelling: een evenwichtigere verdeling van functies in de fysieke leefomgeving. Participatie maakt om die reden een onderdeel uit van het gehele kader van afwegingen dat de gemeente weegt.

Participatie kan veel soorten belangen en/of inzichten toevoegen aan het besluitvormingsproces. Uiteindelijk vormt echter het totaal van belangen de doorslaggevende factor. Het is belangrijk dat dit uitgangspunt duidelijk is voor alle deelnemers van het participatietraject.

Participatie leidt tot grotere betrokkenheid van inwoners, bedrijven en instellingen bij initiatieven. Deze betrokkenheid kan leiden tot draagvlak voor diezelfde initiatieven, maar dat hoeft niet. Draagvlak is geen doelstelling van participatie. De grondhouding van participatie is wel dat de initiatiefnemer probeert de inbreng zoveel mogelijk mee te nemen. Participatie neemt weerstand echter niet altijd weg. Het is daarom belangrijk om van te voren aan te geven wat er met de inbreng van deelnemers wordt gedaan en te vertellen wat deelnemers kunnen verwachten. Zo kan teleurstelling worden voorkomen. Door een kwalitatief participatietraject op te zetten, loopt een initiatiefnemer ook minder risico op vertraging van de aanvraag door bijvoorbeeld zienswijzen of bezwaren vanuit belanghebbenden.

Als uit participatie bij een initiatief blijkt dat er weerstand tegenover een initiatief bestaat, kan de gemeente in gesprek met de initiatiefnemer om hem/haar te stimuleren om een passende oplossing te zoeken.

2.4 Gevallen waarin participatie verplicht is

Zoals eerder benoemd, stelt de Omgevingswet in bepaalde gevallen participatie verplicht. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet. Enerzijds de omgevingsvisie, het omgevingsplan en -programma, en anderzijds de omgevingsvergunning. Hieronder wordt participatieverplichting voor deze twee categorieën toegelicht.

De omgevingsvisie is een samenhangend, strategisch plan over de fysieke leefomgeving van een gebied. In de omgevingsvisie zegt de gemeente hoe zij het leefgebied wil ontwikkelen en beschermen. Deze keuzes werkt zij uit in haar omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat zo de regels voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsprogramma bevat maatregelen om de leefomgeving te beschermen, te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen. Voor sommige initiatieven is een omgevingsvergunning nodig om het initiatief uit te mogen voeren. Deze initiatieven kunnen namelijk gevolgen hebben voor de leefomgeving.[4]

2.5 Omgevingsvisie, -plan, -programma

In het geval van het omgevingsplan, -visie, -programma, waarvoor meestal de gemeente initiatiefnemer is, geldt dat een participatietraject moet worden vormgegeven op basis van de kaders uit dit participatiebeleid. Deze verplichting komt voort uit de motiveringsplicht die geldt voor het bevoegd gezag, de eigen gemeente. Deze motiveringsplicht houdt in dat de gemeente haar werkwijze en aanpak moet verantwoorden bij de vaststellen van de visie, het plan of het programma. Daarbij moet zij zich verantwoorden ten opzichte van de kaders en werkwijze zoals vastgesteld in dit participatiebeleid. Hierbij wordt ten minste vermeld:

1. Hoe partijen zijn benaderd;
2. Wie betrokken waren;
3. Hoe partijen hun inbreng hebben gegeven;
4. En wat met de inbreng is gedaan.

Zo zorgt deze motiveringsplicht voor een transparant en gelijkwaardig participatietraject voor alle partijen.

Bij het omgevingsplan is naast een motiveringsplicht ook een kennisgevingsplicht van toepassing. Dit betekent dat de gemeente uiterlijk bij aanvang van de verkenning van het omgevingsplan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen moet meedelen hoe zij worden betrokken binnen het participatietraject. In deze kennisgeving dient de gemeente in ieder geval in te gaan op:

1. Wie worden betrokken;
2. Waarover zij worden betrokken;
3. Wanneer zij worden betrokken;
4. Wat de rol is van het bevoegd gezag (en een eventueel andere de initiatiefnemer) bij het betrekken van deze partijen;
5. Waar aanvullende informatie beschikbaar is.

4 Bron: https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/omgevingsplan-hoofdlijnen/

Participatie in een vroeger stadium
De Omgevingswet stelt gemeenten verplicht om te participeren bij het (opnieuw) vaststellen van verschillende kerninstrumenten. Echter, er kunnen gevallen zijn waar er bij het wijzigen van een omgevingsplan al in een eerder stadium geparticipeerd is, bijvoorbeeld ter voorbereiding van een start-/projectnotitie. Indien een omgevingsplanplanwijziging direct voortvloeit uit een dergelijke notitie heeft aanvullende participatie bij de planwijziging geen toegevoegde waarde. De resultaten van de eerder gevoerde participatie kunnen zodoende worden meegenomen in de motivatieplicht en de kennisgeving. Hiermee vervalt dan de participatievereiste uit dit beleid. Deze uitzondering is in lijn met artikel 2.1, derde lid, van de Participatie Verordening Amstelveen 2022.

Het is hierbij nog wel goed te noemen dat het betrekken van eerdere participatieresultaten niet inhoudt dat er geen vervolgparticipatie meer nodig is. Zoals in de beginselen benoemd (zie paragraaf 2.1) kan participatie uit meerdere fasen bestaan en kan daarom aanvullende participatie nodig zijn. Denk hierbij aan het betrekken van een grotere of andere doelgroep, of het participeren over een verdere en/of concrete uitwerking van de omgevingsplanwijziging. Het is daarom goed om altijd na te gaan of eerdere participatietrajecten de volledige scope van de omgevingsplanwijziging dekken.

2.6 Omgevingsvergunning

Bij omgevingsvergunningen is participatie enkel verplicht bij buitenplanse initiatieven waarvoor de gemeenteraad heeft aangegeven dat participatie verplicht is (zie bijlage 4.1). Als een initiatiefnemer bij dergelijke activiteiten niet aan participatie heeft gedaan, wordt een aanvraag buiten behandeling gesteld.

Bij activiteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld, blijft de wijze van participatie vormvrij. De initiatiefnemer blijft dus zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een degelijk participatietraject, op basis van de gestelde participatiebeginselen en kaders in dit participatiebeleid.

In Amstelveen is er gekozen om de buitenplanse activiteiten waarvoor participatie verplicht is, te koppelen aan de Beleidsregel van de gemeenteraad houdende het adviesrecht voor de gemeenteraad ten behoeve van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Het besluit adviesrecht is vastgesteld op 02–06–2021. In deze gevallen wordt een initiatiefnemer verplicht een participatieproces in te richten en aan te geven wat met de resultaten is gedaan.

Het koppelen van verplichte participatie aan het verzwaard advies heeft de volgende voordelen:

1. Activiteiten waarvoor het verzwaard adviesrecht geldt, zijn activiteiten met een relatief grote impact op de (direct) betrokkenen, de maatschappelijke en politieke discussie en daarmee op de fysieke leefomgeving. Door in deze gevallen participatie te verplichten, wordt bijgedragen aan een representatieve en brede belangenafweging tussen alle betrokken doelgroepen.

2. Door de participatieverplichting te koppelen aan de lijst van verzwaard adviesrecht blijft de dienstverlening richting initiatiefnemer helder en begrijpelijk. Een van de verbeterdoelstellingen van de Omgevingswet is een inzichtelijker omgevingsrecht. Door de lijst van verplichte participatie en verzwaarde adviesrecht aan elkaar te koppelen ontstaat er meer eenvoud in de procedure van omgevingsvergunningen, en wordt voorkomen dat initiatiefnemers worden geconfronteerd met verschillende lijsten en vereisten.

3. Participatie verplichten bij gevallen waarin het verzwaard adviesrecht geldt, voorkomt ook een overmatige hoeveelheid werklast voor een initiatiefnemer van een (relatief) kleine afwijking van het omgevingsplan. Voor dergelijke activiteiten kan een participatietraject alsnog wenselijk zijn, maar dit kan dan ook nog worden geadviseerd door de gemeente. Een generieke verplichting voor alle buitenplanse activiteiten tuigt echter een onnodige bureaucratie op die geen grote bijdrage levert aan goede besluitvormingsprocessen.

In bijlage 4.1 staat de lijst buitenplanse activiteiten waarvoor participatie verplicht wordt.

2.7 Werkwijze voor activiteiten met verplichte participatie

Hierboven is benoemd dat de gemeenteraad bij bepaalde gevallen van buitenplanse initiatieven participatie verplicht stelt. Als bij de aanvraag omgevingsvergunning blijkt dat de initiatiefnemer bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de initiatiefnemer de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht).

De Omgevingswet bepaalt niet wanneer er sprake is van voldoende participatie. Dit wordt mede veroorzaakt doordat voor elke activiteit een eigen specifiek participatietraject van toepassing kan zijn. Om tot overeenstemming te komen over wat voldoende participatie is, is in dit beleid een stappenplan opgenomen waarin een feedbackmoment is verwerkt. Dit houdt concreet in dat de gemeente en initiatiefnemer het plan van aanpak voor het participatietraject met elkaar doornemen. Daarbij toetst de gemeente aan de spelregels en kaders zoals gesteld in dit beleid. Het kan daarbij voorkomen dat een participatietraject uit meerdere fasen bestaat, en daardoor vaker ter toetsing bij de gemeente wordt voorgelegd.

Naast de vroegtijdige toets op het plan van aanpak levert de initiatiefnemer ook het participatieverslag aan bij het indienen van de formele aanvraag. Ook dit verslag, en de resultaten die hierin staan, worden getoetst aan de spelregels en kaders van dit beleid. Lees meer hierover in onderstaande paragraaf.

2.8 Participatietoets

Bij participatietrajecten voor omgevingsvergunningen, omgevingsvisie, -plan en -programma worden op twee momenten de wijze van participatie aan dit participatiebeleid getoetst:

1. **Voorafgaand aan de uitvoering van het participatietraject:**
   - Initiatiefnemer (dit kan de gemeente zelf zijn) legt een plan van aanpak voor aan een participatieadviseur die het plan van aanpak beoordeelt op basis van de kaders zoals gesteld in dit beleid. Dit gebeurt in de vorm van een participatieadvies. Dit participatieadvies is bindend in het geval van een verplichting tot participatie (zie paragraaf 2.4), en adviserend in de overige gevallen. Een plan van aanpak wordt getoetst op basis van de volgende punten:
     1. Past het participatieplan bij de impact van het initiatief?
     2. Worden de juiste belanghebbenden benaderd?
     3. Passen de participatiemiddelen bij de fasering en de verschillende belanghebbenden?

2. **Na de uitvoering van (een fase van) het participatietraject:**
   - In het geval van een omgevingsvergunning stuurt de initiatiefnemer bij het indienen van de aanvraag een participatieverslag toe (bijvoorbeeld gebaseerd op het format uit bijlage 4.6). Een dergelijk verslag heeft ten doel een goed beeld te vormen van de uitgevoerde participatiemethoden en de verschillende ideeën/bezwaren/vragen van belanghebbenden die hieruit voort zijn gekomen. In een participatieverslag houdt een initiatiefnemer bij hoe participatie is verlopen, zodat bij de formele aanvraag het participatieproces van het initiatief kan worden meegewogen in de besluitvorming. In bijlage 4.8 kan een checklist worden teruggevonden op basis waarvan een toetser een participatieverslag controleert. Een participatieverslag gaat in op de volgende vragen:

     1. Wie zijn er betrokken bij het participatieproces? Wat zijn hun belangen en wat vinden zij van het plan? Zijn er doelgroepen gemist?
     2. Waarover werden zij betrokken? Over welke onderdelen mochten belanghebbenden meedenken en welke randvoorwaarden zijn vooraf meegegeven?
     3. Wanneer en hoe vaak zijn zij betrokken?
     4. Hoe zijn zij betrokken? Welke activiteiten en participatiemiddelen zijn toegepast?
     5. Zijn de belangen en meningen van belanghebbenden voldoende in kaart gebracht?
     6. Wat is er met de resultaten van de participatie gedaan? (Hierbij dient onderbouwt te worden welke resultaten wel en vooral ook niet worden meegenomen in het plan).

   - In het geval van een omgevingsvisie, -plan of -programma stelt het bevoegd gezag een motivering op, zoals beschreven in paragraaf 2.4.1

3 Participatieplan

Op basis van de geformuleerde participatiebeginselen en de hierboven geschapen kaders is een lokale participatie-aanpak geformuleerd. Hieronder wordt deze aanpak uitgewerkt in een participatieplan dat gebruikt kan worden bij zowel gemeentelijke als particuliere participatie. Dit participatieplan is van toepassing op de participatietrajecten van zowel initiatieven (omgevingsvergunningen) als ook beleidsontwikkelingen (omgevingsvisie, -plan, -programma) binnen het fysieke domein.

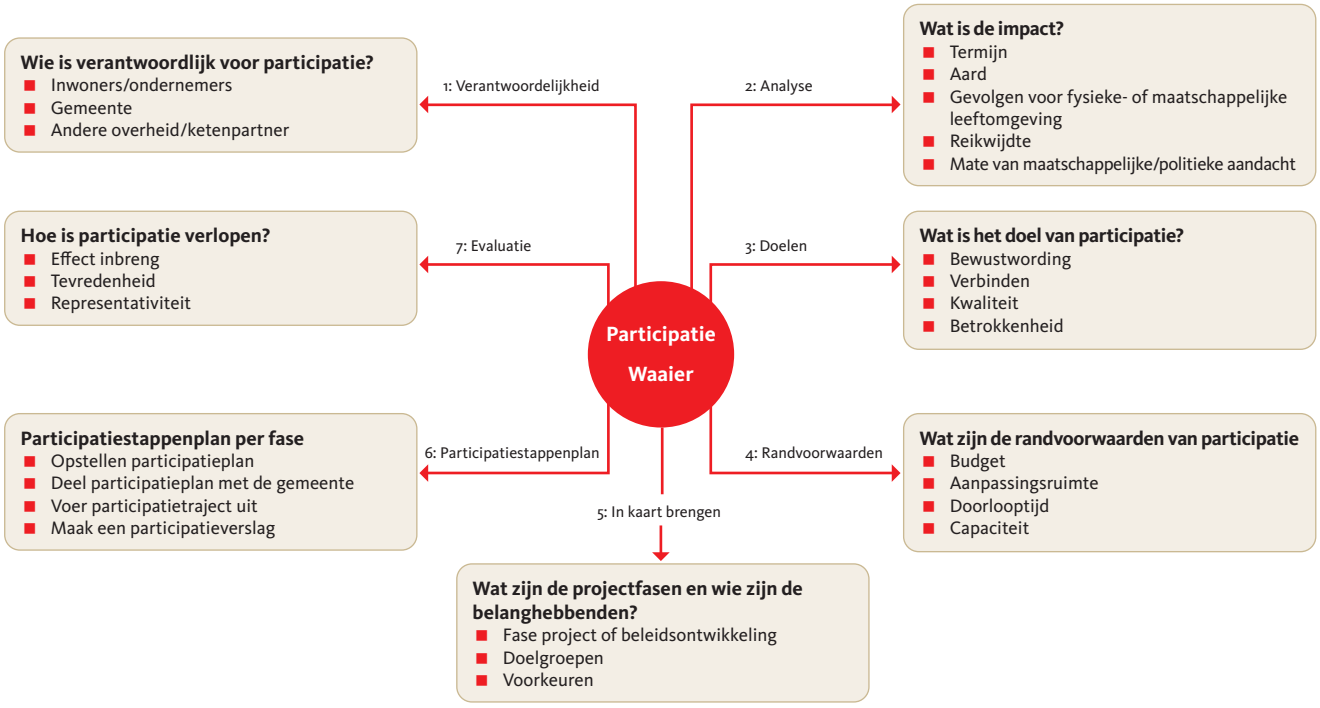
3.1 Participatiewaaier als basis voor het participatieplan

Essentieel onderdeel van het participatietraject is het hebben van een plan van aanpak voor participatie. Om voor iedereen helder te maken hoe participatie tot stand komt, is een standaardproces nodig. De aard van ruimtelijke projecten is tegelijkertijd zeer verschillend. Het is daardoor onmogelijk om één aanpak te kiezen die altijd werkt. Wel kan het participatieproces worden gestroomlijnd, door een aantal vaste stappen toe te passen om daarmee een inhoudelijk passend participatieplan uit te werken.

Het participatiestappenplan is gebaseerd op de participatiewaaier (vastgesteld in de participatievisie). De participatiewaaier kan worden gezien als een routeplanner voor participatie. Het volgen van deze routeplanner zorgt ervoor dat de initiatiefnemer alle benodigde informatie verzamelt. De waaier is daarmee geen keurslijf, maar richt zich op het stellen van de juiste vragen om de benodigde informatie voor het participatieplan te vergaren. Het is voor gevallen waarbij participatie niet verplicht is uiteraard niet noodzakelijk om onderstaande waaier door te lopen. Deze waaier biedt echter wel de houvast om de verschillende facetten die meegenomen dienen te worden bij participatie stapsgewijs te doorlopen.

De participatiewaaier is een breder participatiekader dat van toepassing is op meerdere domeinen. De participatiewaaier voor het fysieke domein is verder ontwikkeld en uitgebreid om de specifieke vraagstukken die van toepassing zijn bij participatie in de fysieke leefomgeving beter te kunnen vormgeven.

Figuur 1: Participatiewaaier



De participatiewaaier kent zeven stappen om tot een succesvol participatieproces te komen. In onderstaande paragrafen lichten wij deze stappen uitgebreider toe.

Stap 1: Verantwoordelijkheid

De eerste stap bij participatie is het bepalen wie de verantwoordelijke partij is om een participatietraject vorm te geven. Hierbij zijn drie verschillende mogelijkheden:

- Inwoners en ondernemers
  - o Wanneer een inwoner of een ondernemer een initiatief indient, wordt van inwoner/ondernemer verwacht dat hij/zij zelf participatie organiseert. Dit gaat meestal om een aanvraag voor een omgevingsvergunning.
- Gemeente Amstelveen
  - Indien de gemeente een omgevingsvergunning aanvraagt, is de gemeente, net als inwoners en ondernemers, verantwoordelijk voor het opzetten van een participatieproces.
  - Dit geldt ook als de gemeente initiatief neemt om een omgevingsvisie, -plan, -programma, of projectnota te ontwikkelen of wijzigen. Ook in die gevallen is de gemeente verantwoordelijk voor het organiseren van een participatieproces.
- Andere Overheid/ketenpartner
  - Net als de Gemeente Amstelveen zijn ook andere bevoegd gezagen verantwoordelijk om een participatieproces te organiseren rond de verschillende kerninstrumenten van de omgevingsvisie. Zo is de provincie Noord-Holland verantwoordelijk voor het organiseren van participatie met betrekking tot de provinciale Omgevingsverordening.

Stap 2: Analyse

Stap 2 van de participatiewaaier richt zich op het bepalen van de aard van het initiatief of de beleids ontwikkeling (bijvoorbeeld een omgevingsvisie, -plan of -programma).

Participatie-quickscan

Deze stap helpt bij het inschatten van de impact van een initiatief of beleidsontwikkeling, en het bepalen van de juiste schaal waarop participatie moet plaatsvinden. Dat gebeurt door het uitvoeren van een participatie-quickscan:

In de participatie-quickscan van het initiatief of beleidsontwikkeling dienen de volgende factoren te worden geanalyseerd bij het maken van de inschatting:

- **Termijn:** Is het een initiatief of beleidsontwikkeling die gedurende korte of lange termijn invloed heeft op de omgeving?
- **Aard:** Is er sprake van een concrete of meer algemene/abstracte verandering in de fysieke leefomgeving?
- **Gevolgen voor Fysieke- of maatschappelijke leefomgeving:** Wat is de schaal, hinder en impact op leefbaarheid van het initiatief of de beleidsontwikkeling?
- **Reikwijdte:** Wie worden beïnvloed door het project? De buurt/ wijk /gemeente /regionaal?
- **Mate van maatschappelijke/politieke aandacht:** Is het project maatschappelijk en/of politiek gevoelig? Kan er vergrote aandacht ontstaan bij de uitvoering van het participatietraject of het initiatief en/of beleidsontwikkeling.

Hieronder geven wij de verdere handvatten voor het uitvoeren en beantwoorden van de vragen in deze Participatie-quickscan:

Impactbarometer

Impact is een veelzijdig begrip. Bij het inschatten van de impact van een initiatief of beleidsontwikkeling worden een vijftal impactfactoren meegewogen. In tabel 1 worden deze impactfactoren in de impactbarometer weergeven:

	Geen	Weinig	Redelijk	Groot
Algemeen Belang: Heeft het invloed op de samenleving als geheel?	0	1	2	3
Maatschappelijke aandacht: Verwacht je aandacht in politiek, pers of sociale media?	0	1	2	3
Hinder initiatief: Geeft de beleidsontwikkeling/het initiatief hinder voor de omgeving, na realisatie?	0	1	2	3
Veiligheid: Heeft het een effect op de veiligheid van de omgeving?	0	1	2	3
Belang input omgeving: Is de input (van kennis) vanuit de omgeving belangrijk voor de realisatie van het initiatief/ de beleidsontwikkeling?	0	1	2	3

Door de verschillende meters in de impactbarometer in vullen, ontstaat er een algemeen beeld van de aard en omvang van het initiatief of de beleidsontwikkeling. De wijze om tot dit beeld te komen is als volgt:

1. Vul voor elke factor een cijfer voor het initiatief/beleidsontwikkeling dat van toepassing is.
2. Tel de gegeven cijfers bij elkaar op.
3. Deel het geheel door 5.
4. De uitkomst geeft een indicatie van de impact.

Vaststellen participatieschaal

Op basis van de impactbarometer kan een indicatie worden gemaakt in welk impactniveau een initiatief of beleidsontwikkeling valt en wat voor participatie hierbij hoort (zie tabel 2). Hierbij refereert de uiterst linker kolommen de score die voortkomt uit de impactbarometer (zie tabel 1).

Tabel 1: Niveaus participatie

2.1 – 3	**Niveau 3 – Grote impact op de omgeving**	**Intensieve participatie**
1.1 – 2	**Niveau 2 – Gemiddelde impact op de omgeving**	**Gemiddelde participatie**
0,1 – 1	**Niveau 1 –Beperkte impact op de omgeving**	**Beperkte participatie**
0	**Niveau 0 – Geen impact op de omgeving**	**Geen participatie**

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat de impact op de omgeving een belangrijke factor is om de participatieschaal te bepalen. In Tabel 3 hieronder wordt een uitgebreide lijst met kenmerken en voorbeelden getoond van deze niveaus van impact. Mocht de impactbarometer (tabel 1) moeilijk in te vullen zijn, dan kan tabel 3 initiatiefnemers en de gemeente aanvullend helpen bij het bepalen van het gewenste participatieniveau. Niveau 0 wordt na tabel 3 toegelicht.

Tabel 2: Kenmerken initiatieven

Niveau 1: (Verbouw)plannen met een beperkte impact op de omgeving	**Niveau 2:** (Verbouw)plannen en ruimtelijke initiatieven met gemiddelde impact op de omgeving	**Niveau 3:** Ruimtelijke initiatieven, plannen en projecten met een grote impact op de omgeving
■ Bouwwerken, bouwaanpassingen of veranderingen van zeer beperkte omvang ■ Het initiatief past binnen het bestaande ruimtelijke beleid en plannen van de gemeente ■ Minder dan 5 directe omwonenden, zoals naaste buren, krijgen te maken met het plan ■ Degene met het plan is meestal een particulier	■ Bouwwerken, bouwaanpassingen of veranderingen van beperkte omvang ■ Het (ver)bouwplan past niet binnen het bestaande ruimtelijke beleid en plannen van de gemeente. Er is een vergunning of beslissing van het bestuur nodig ■ Een beperkt aantal mensen in de straat of wijk krijgt te maken met het plan, vaak direct omwonenden, en de gevolgen voor die mensen zijn meestal beperkt ■ De mate van politieke of maatschappelijke aandacht is beperkt ■ Degene met het plan is vaak een particulier die zich soms laat begeleiden door een bouwadviesbureau	■ Ruimtelijke initiatieven, plannen en projecten met ingrijpende gevolgen voor de leefomgeving of een wijziging van gemeentelijk ruimtelijke beleid ■ Er zijn veel belanghebbenden met verschillende belangen ■ Er is veel maatschappelijke of politieke aandacht ■ Het plan of initiatief past niet binnen het bestaande ruimtelijke beleid en plannen van de gemeente. De gemeente moet in de besluitvorming nadrukkelijk een belangenafweging maken ■ De initiatiefnemer is vaak een professionele partij, zoals een projectontwikkelaar, een architectenbureau, een woningbouwcorporatie, de gemeente of een andere overheid
Voorbeeld initiatief: Aanleg van een oprit	**Voorbeeld initiatief:** Bouwen van een huis	**Voorbeeld initiatief:** Bouwen van een school
Voorbeeld beleidsontwikkeling: Technische) kleine aanpassingen omgevingsplan	**Voorbeeld beleidsontwikkeling:** Meerdere simultane aanpassingen omgevingsplan	**Voorbeeld beleidsontwikkeling:** Opstellen van een omgevingsvisie, opstellen van een omgevingsprogramma

Niveau 0: Geen impact
Zoals tabel 2 laat zien is het ook mogelijk dat een initiatief geen impact heeft op de leefomgeving. In deze gevallen is het dus zo dat een project zich niet leent voor participatie. Participatie is namelijk geen zaak van 'baat het niet, dan schaadt het niet'. Als het niet juist wordt toegepast, is participatie niet zinvol. Het nalaten van participatie gaat op bij initiatieven of beleid waarbij de bestaande situatie in de fysieke leefomgeving gelijk blijft. Zo kan voor het slopen van een binnenmuur van een monument participatie bijvoorbeeld overbodig zijn. In een dergelijk geval ondervindt de omgeving immers geen impact van het initiatief.

Daarnaast kan een conserverende planwijziging ook geen impact hebben op de fysiek leefomgeving, waardoor (intensieve) participatie overbodig is. Bij een dergelijk omgevingsplan worden bestaande activiteiten expliciet toegelaten en wordt bij het opstellen van regels uitgegaan van het vastleggen van bestaande gebruiksfuncties. Wanneer er bij een conserverende planwijziging in een eerder stadium geparticipeerd is, kan dit als afdoende worden beschouwd (zie paragraaf 2.4.1). Wanneer dit niet het geval is, kan bijvoorbeeld participatie niveau 1 voldoen. Zodoende wordt er wel invulling gegeven aan de participatieplicht die de Omgevingswet oplegt aan het (opnieuw) vaststellen van kerninstrumenten.

Kortom, wanneer een initiatief of planwijziging geen directe impact heeft op de fysieke leefomgeving, is (aanvullende) participatie niet nodig. Dit betekent concreet dat er geen participatie hoeft plaats te vinden en dat de overige stappen van het participatieplan niet doorlopen hoeven te worden.

Ruimtelijke initiatieven, plannen en projecten met een grote impact op de omgeving
Mocht uit de indicatie van de impact op de fysieke leefomgeving blijken dat een initiatief binnen het derde niveau past, en dus (mogelijk) grote impact op de omgeving, wordt er van de initiatiefnemer verwacht om in contact te treden met de gemeente om het initiatief te bespreken. Hieruit volgt vanuit de gemeente een eerste ambtelijke inhoudelijke beoordeling. De initiatiefnemer krijgt daar een brief over. In die brief staat beschreven hoe ambtelijk gedacht wordt over haalbaarheid en noodzaak van het initiatief.

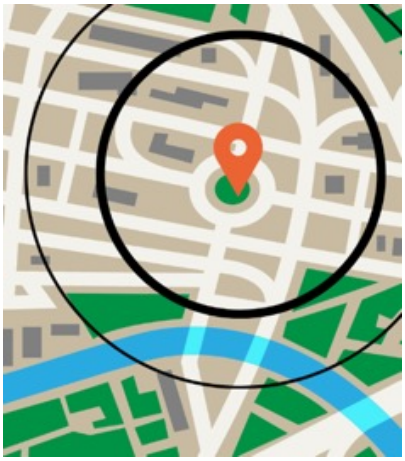
Belanghebbenden
Om op basis van de impactbarometer inzicht te verkrijgen in de reikwijdte van het initiatief, en de belanghebbenden daarbij, kan een cirkeltool ingezet worden.

De cirkeltool helpt bij het analyseren van de straal waarbinnen belanghebbenden geraakt worden door het initiatief of beleidsontwikkeling. Concreet kan dit door het tekenen van een cirkel/gebied op een kaart voor elk van de impactfactoren. Waarbij de regel geldt: hoe grotere de impact, hoe groter de cirkel. Zo heeft het bouwen van een dakkapel of schuur aan een woning wellicht alleen gevolgen voor naaste buren. Het bouwen van een appartementencomplex op een braakliggend terrein of de aanleg van een zonnepark of kinderboerderij heeft vaak een grotere impact op de wijdere omgeving.

Ook kan gebruik worden gemaakt van criteria die in de rechtspraak zijn ontwikkeld omtrent het belanghebbende-begrip (zoals het zichtcriterium etc.). Het is van belang om flexibel te blijven in het selecteren van belanghebbenden. Zo kunnen sommige partijen zich betrokken voelen, zonder dat ze in eerste instantie belanghebbende lijken te zijn.

Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat bij twijfel een bredere groep belanghebbenden betrokken wordt om zo te voorkomen dat bepaalde belanghebbenden gemist worden.

Het is hierbij goed om te noemen dat de gemeente bij het organiseren van participatie bij haar kerninstrumenten goed kijkt wat het plangebied is. In een specifiek plangebied waarvoor bijvoorbeeld het omgevingsplan wordt gewijzigd worden eigenaren, bewoners, bedrijven, provincie en waterschap betrokken in het participatie traject. Bij sommige ontwikkelingen kan er echter wel impact zijn op bijvoorbeeld verkeer in het aangrenzende plangebied. Een tweede impact cirkel tekenen is dan aan te raden om ook belanghebbenden waarop het plan minder impact heeft inzichtelijk te maken.



Stap 3: Doelen

Op basis van de impact- en belanghebbendenanalyse kan het doel van het participatieproces bepaald worden. Stap 3 van de participatiewaaier heeft daarom betrekking op het doel dat met participatie bereikt dient te worden. Het kan ook zo zijn dan een participatietraject meerdere doelen dient.

Daarnaast is het belangrijk te benoemen dat deze, en ook andere stappen, elkaar soms kunnen aanvullen/ aanpassen. Eventueel kan op basis van de doelbepaling het niveau van participatie worden aangepast, om zo de doelstellingen haalbaar te maken.

Mogelijke doelen zijn:

- Kwaliteit: deskundigheid van stakeholders betrekken; het plan wordt er inhoudelijk beter van.

  Omwonenden kennen hun eigen buurt het beste en zij kunnen een waardevolle inbreng geven over bijvoorbeeld (on)veilige verkeersituaties bij de ontwikkeling van een initiatief of het missen van bepaalde (groen)voorzieningen.

- Bewustwording: inzicht krijgen in een situatie. Dit kan gaan over de belangen en/of wensen van zowel initiatiefnemer als stakeholders.

  Een voorbeeld is schaduwvorming; omwonenden willen geen schaduw in hun tuin; De initiatiefnemer toont aan dat schaduw bij het plan beperkt voorkomt in de ochtend.

Bij ruimtelijke initiatieven met een sociaal element kan ook worden gedacht aan:

- Verbinden: het samenbrengen van inwoners of het verbinden van inwoners aan een plek.

  Een voorbeeld is een gezamenlijke ontmoetingsplaats in een appartementencomplex voor ouderen.

- Betrokkenheid: samen met een bepaald doel bezig zijn en verantwoordelijkheid te voelen voor dit doel.

  Bijvoorbeeld een gezamenlijke moestuin onderhouden op gemeentegrond.

Stap 4: Randvoorwaarden

Om tot een wenselijk en passende participatieproces te komen is het belangrijk te definiëren wat de randvoorwaarden omtrent participatie zijn. Bij het organiseren van participatie kunnen praktische mogelijkheden namelijk beperkend werken op het opstellen van een participatieaanpak. Het is daarom belangrijk om randvoorwaarden vast te stellen alvorens (een fase van) de participatieaanpak concreet wordt uitgewerkt. Bepalende randvoorwaarden zijn:

- Eventueel budget participatie
- Aanpassingsruimte initiatief/beleidsontwikkeling
- De doorlooptijd voor participatie
- Capaciteit om een participatietraject op te zetten en te begeleiden.

Stap 5: In kaart brengen

Op basis van voorgaande stappen heeft de initiatiefnemer een beeld van de vormgeving van het participatieproces. De volgende stap is het in kaart brengen van de uitwerking per projectfase van het initiatief en per belanghebbende(groep).

Hoe participatie is ingericht is afhankelijk van de fase waar een initiatief of beleidsontwikkeling in zit. Iedere projectfase vraagt om haar eigen inrichting van het participatietraject. Hierbij is het advies dat de eerste fase van participatie in zo'n vroeg mogelijk stadium van het project plaatsvindt.

Bovengenoemde afhankelijkheid geldt ook voor de verschillende belanghebbenden; doelgroepen van participatie. De achtergrond van belanghebbenden kunnen verschillen, onder belanghebbenden vallen bijvoorbeeld: huidige bewoners, toekomstige bewoners, omwonenden, ondernemers, leerlingen, sporters, de projectontwikkelaar, actiegroepen/ stichtingen, maatschappelijke organisaties, adviesraden en dorpsraden. Denk hierbij ook aan doelgroepen met beperkingen. Een dergelijke groep kan vragen om bijvoorbeeld rekening te houden met toegankelijkheid. Door het in kaart brengen van de verschillende doelgroepen kan participatie zodanig worden ingericht dat het ook aansluit bij de behoeften van die groep.

Fysieke bijeenkomsten worden bijvoorbeeld vaak bezocht door een vaste groep mensen. Laagdrempelige participatievormen, die tijd- en plaats onafhankelijk zijn (bijvoorbeeld een digitale enquête) kunnen eventueel de representativiteit van het participatieproces vergroten. Bij deze analyse is het tevens handig om rekening te houden met bepaalde karakteristieken in een straat, wijk, of gebied. Zo zouden er bijvoorbeeld wijk- / burgerorganisaties actief kunnen zijn die betrokken dienen te worden bij participatie (bijvoorbeeld Groenraad Amstelveen). Breng deze in kaart.

Stap 6: Participatiestappenplan

De eerste vijf stappen van de participatiewaaier verschaffen de initiatiefnemer inzicht in de indicatoren voor een succesvol participatieproces. In stap 6 staat de concrete uitwerking van deze factoren centraal. Het is uiteraard goed mogelijk dat een dergelijke concretisering leidt tot nieuwe inzichten betreffend de kaders van het initiatief. In dat geval wordt het stappenplan aangepast. Dit vraagt om een flexibele houding van de initiatiefnemer. Het participatiestappenplan is als volgt:

1: Opstellen participatieplan

Aan de hand van de Impact- en belanghebbendenanalyse wordt duidelijk welke belanghebbenden benaderd dienen te worden, over welk afgebakend onderwerp ze kunnen participeren en wat het bijpassende participatieniveau is. Een participatieplan in de context van de fysieke leefomgeving dient ten minste te bestaan uit de volgende onderdelen:

1. Doelgroepen en communicatieplan

Een doelgroepen- en communicatieplan maakt duidelijk welke en hoe doelgroepen benaderd worden en wat het doel van participatie is. Hierbij dient rekening te worden gehouden met:

- Eventuele bijzondere aandacht voor de groepen die weinig of nooit participeren, bijvoorbeeld vanwege een ander opleidingsniveau of door lage geletterdheid. Het uitgangspunt is een gelijke informatiepositie voor alle belanghebbenden.
- Bepaalde karakteristieken en ontwikkelingen in de wijk. Zo zouden er eventueel wijk-/ burgerorganisaties actief kunnen zijn. Zij kunnen dan betrokken worden.

2. Kalender

Een kalender stelt de momenten van participatie vast. Op basis van de eerder opgestelde projectfasering kan er onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende fasen van een project.

- Bij het maken van een kalender is het belangrijk dat participatie plaatsvindt op momenten waarop ruimte is voor de inbreng die participanten leveren.

3. Participatie middelen:

In de participatievisie is vastgesteld dat informeren geen vorm van participatie is. Echter is het zonder informeren niet mogelijk om te raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.

- Bepaal aan de hand van het participatieniveau en de belanghebbenden die je wilt bereiken welk participatiemiddel(en) worden ingezet. Bovenstaande tabel (tabel 4) maakt duidelijk hoe bij verschillende participatieniveaus participatie ingericht kan worden. In de bijlage (bijlage 4.2) kan een uitgebreidere lijst van participatiemethoden worden teruggevonden. Bij het bepalen van een participatiemethode dient rekening te worden gehouden met de volgende aspecten:
  - Het is belangrijk om een inschatting te maken welke informatiebehoeften er leven bij belanghebbenden.
  - Het is goed om te beseffen dat iedere vorm van participatie mogelijk participanten uitsluit. Dat geldt voor zowel offline als online vormen van participatie. Om die reden is het vaak wenselijk verschillende participatiemiddelen toe te passen.
  - Tijdens het bepalen van de participatiemiddelen is het goed om verwachtingsmanagement in het oog te houden. Het dient voor deelnemers van het participatieproces duidelijk te zijn op welke schaal participatie plaatsvindt en in welke mate er dus ruimte is voor invloed. Deze openheid dient in het hele proces toegepast te worden.

Tabel 3: Participatieniveaus

	Beperkte participatie	Gemiddelde participatie	Intensieve participatie
Participatieadvies	**Informeren* & raadplegen:** Direct betrokkenen informeren, de mogelijkheid geven om te reageren en vragen naar wensen en zorgen	**raadplegen & adviseren:** Belanghebbenden laten meedenken en belanghebbenden laten adviseren	**Coproduceren & meebeslissen:** Belanghebbenden laten meewerken en meebeslissen over (een deel van) het plan en breed informeren
Voorbeelden (zie bijlage 4.2 voor meer voorbeelden)	Keukentafelgesprek, informatieavond, e-mail of brief met mogelijkheid te reageren	Opiniepeiling, (online) dialoog, themasessie	Discussiegroepen, Brainstormsessie

2: Deel participatieplan met de participatietoetser en/of -adviseur van de gemeente

Bij complexere initiatieven en plannen is het wenselijk om voorafgaand aan de uitvoering van het participatieplan dit met de gemeente te bespreken. Dit geldt met name voor initiatiefnemers van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarbij het participatieproces ook verplicht is gesteld. Dit geeft de initiatiefnemer de kans het participatieplan verder te verbeteren, omdat de gemeente initiatiefnemers vanuit ervaringen kan adviseren. Hierbij wordt vooral gelet op:

- Past het participatieplan bij de impact van het initiatief;
- Worden de juiste belanghebbenden benaderd;
- Passen de participatiemiddelen bij de fasering en doelgroepen?

Een participatieadvies vanuit de gemeente is bindend in het geval van een verplichting tot participatie (zie paragraaf 2.4), en adviserend bij de overige gevallen.

3: Voer participatietraject uit

Op basis van de eerste stappen wordt het participatietraject uitgevoerd. Hierbij is het wenselijk ruimte te laten voor bijstelling van de participatieaanpak. Bijvoorbeeld bij de opkomst van een nieuwe groep belanghebbenden of een verandering die van invloed is op de impact van het initiatief of plan.

Om onder de Omgevingswet binnen de verkorte termijnen tijdig een vergunningsaanvraag te behandelen, kan de gemeente een omgevingstafel faciliteren. Net als bij participatie, helpt de omgevingstafel in de voorbereiding van een aanvraag meer inzicht te krijgen in de kaders en wenselijkheden omtrent een initiatief. De omgevingstafel staat op zichzelf los van participatie, maar door participatie en de omgevingstafel elkaar te laten ondersteunen kunnen deze twee processen elkaar versterken. In de bijlage kan er een verdere toelichting over de wisselwerking tussen de omgevingstafel en participatie worden teruggevonden (zie bijlage 4.7).

4: Maak een participatieverslag

Na het uitvoeren van het participatietraject is het belangrijk om de resultaten van participatie vast te leggen in een participatieverslag (zie bijlage 4.6 voor het format). Het bevoegd gezag let bij het verslag op de drie zaken:

- Wie waren er betrokken bij het participatieproces?
- Hoe is het participatieproces verlopen? Welke activiteiten en/of middelen zijn toegepast?
- Wat is er met de resultaten van de participatie gedaan?

Ook dient de initiatiefnemer te motiveren welke adviezen en keuzes uit het participatietraject wel en niet zijn overgenomen bij de uitwerking van het initiatief en/of beleid. In het verslag staan ook de minderheidsstandpunten, zodat deze voor latere fasen in de uitvoering of besluitvorming niet verloren gaan. In het geval dat er geparticipeerd is ter voorbereiding van de aanvraag van een omgevingsvergunning dient het participatieverslag te worden meegestuurd bij de vergunningsaanvraag. Een dergelijk verslag wordt dan meegenomen in het formele besluitvormingstraject.

Stap 7: Evaluatie

Wanneer het in de voorgaande stappen opgezette participatie traject is opgezet en uitgevoerd is het belangrijk om terug te kijken. Evaluatie maakt het namelijk mogelijk om de participatie continu te verbeteren. Onderdelen die in de evaluatie terug kunnen komen:

- Wat is het effect van de inbreng van belanghebbenden?
- Heeft de inbreng tot verdieping geleid?
- Zijn de deelnemers aan het participatieproces tevreden?
- Is de inbreng van de deelnemers representatief?
- Wat kunnen we leren van het participatieproces?

Vervolgens is het ook na participatiecontact goed om in contact te blijven met participanten. Is je aanpak goed aangeslagen? Hoe kijken de betrokkenen er bijvoorbeeld na een jaar op terug? Is er nog iets wat je als gemeente of particuliere initiatiefnemer voor belanghebbenden kunt doen? Dergelijke reflectie biedt een kans om participatie op de lange termijn te verbeteren.

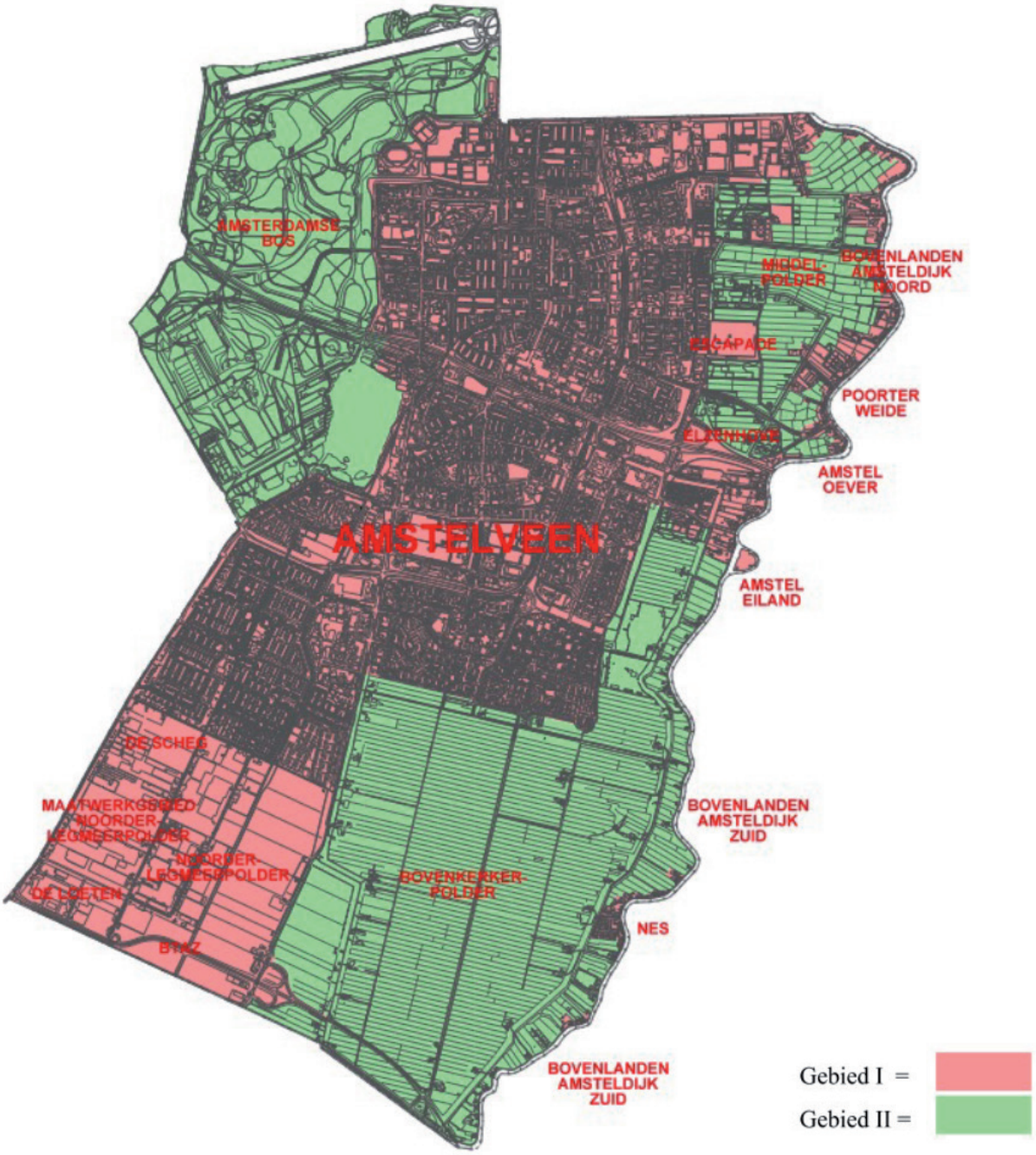
4 Bijlagen

4.1 Lijst gevallen verplichte participatie

Gebiedsaanduiding
Waar in deze bijlage verwezen wordt naar gebied I wordt bedoeld het als gebied I aangeduide gebied op de kaart zoals hieronder opgenomen.

Waar in deze bijlage verwezen wordt naar gebied II wordt bedoeld het als gebied II aangeduide gebied op de kaart zoals hieronder opgenomen.

Figuur 2 Gebiedenkaart Amstelveen



Specifiek voor gebied I
Onder de aangewezen categorieën van gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a, lid b. onder 1 Omgevingswet, specifiek voor gebied I, worden verstaan:

a. het bouwen van meer dan 5 woningen;
b. het oprichten en/of gebruiken van een of meerdere hoofdgebouwen en eventuele bijbehorende bouwwerken (anders dan wonen) op één locatie, met een maximale bruto-vloeroppervlakte (op basis van NEN 2580) van meer dan 2500 m²;
c. het uitbreiden van een bestaand gebouw (niet zijnde woning), waarbij de functie niet wijzigt en de bestaande bruto-vloeroppervlakte (op basis van NEN 2580) met minimaal 50% wordt uitgebreid;
d. het oprichten of uitbreiden en/ of gebruiken van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, hoger dan 15 meter.

Specifiek voor gebied II
Onder de aangewezen categorieën van gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a, lid b. onder 1 Omgevingswet, specifiek voor gebied II, worden verstaan:

a. woningbouw in afwijking van ander gemeentelijk beleid;
b. het oprichten en/of gebruiken van een of meerdere hoofdgebouwen en eventuele bijbehorende bouwwerken (anders dan wonen) op één locatie;
c. het uitbreiden van een bestaand gebouw (niet zijnde woning), waarbij de bestemming niet wijzigt en de bestaande oppervlakte met minimaal 150 m² wordt uitgebreid;
d. het oprichten of uitbreiden en/ of gebruiken van bouwwerken, geen gebouw zijnde, hoger dan 6 meter of met een oppervlakte groter dan 50 m², met uitzondering van bouwwerken ten behoeve van nutsvoorzieningen, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer of de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en kunstwerken;
e. het wijzigen van het gebruik van onbebouwde gronden, anders dan ten behoeve van het bouwen, indien dit niet past binnen ander gemeentelijk beleid.

Gevallen waarin geen verplichte participatie noodzakelijk is
Participatie is niet verplicht wanneer de genoemde activiteiten passen binnen kaderstellend beleid waarover reeds door de gemeenteraad is besloten.

4.2 Participatiemethoden

In de volgende lijst staan verschillende participatievormen. Deze participatievormen staan onderverdeeld onder de verschillende doelen die participatie kan hebben. Dit betekent echter niet dat deze methoden enkel te gebruiken zijn ten behoeve van het doel waaronder ze gegroepeerd staan. Door middel van het vermeerderen/verminderen van de invloed van belanghebbenden kunnen deze methodes voor verschillende participatieniveaus gebruikt worden. Het is natuurlijk ook een optie om verschillende methoden te combineren binnen één participatietraject. Daarnaast kunnen deze methoden worden gezien als inspiratie, het kiezen van andere, meer passende methoden is dus zeker mogelijk.

Het vroegtijdig informeren van belanghebbenden en op de hoogte blijven houden zijn vereisten. Belanghebbenden alleen informeren is nog niet voldoende. Voorbeelden van informeren zijn: verspreid een informatiebrief huis-aan-huis, deel het plan op sociale media of organiseer rondleiding door de omgeving waarin u het plan toelicht.

- **Raadplegen:** Belanghebbenden worden betrokken bij het proces. Zij krijgen de ruimte om te delen wat ze belangrijk vinden. De opgehaalde belangen worden afgewogen en waar mogelijk meegenomen in de verdere planvorming.
  - *Voorbeelden:* organiseer organiseer een (online) informatiemarkt en laat met tekeningen of foto's zien wat u van plan bent. Vraag belanghebbenden wat zij van de plannen vinden. Hou een online of offline opiniepeiling of ga bij de belanghebbenden die de meeste impact ervaren op de koffie.

- **Adviseren:** Belanghebbenden worden betrokken bij het proces. Zij mogen advies geven. De opgehaalde adviezen worden afgewogen en waar mogelijk meegenomen in de verdere planvorming.
  - *Voorbeelden:* organiseer een (online) dialoog of stel een adviescommissie op.

- **Co-creëren of coproduceren:** Belanghebbenden mogen samen met de initiatiefnemer invulling geven aan het plan of de uitvoering.
  - *Voorbeelden:* Organiseer een design-workshop en ontwerp samen met de buurt hoe een gebouw er uit kan komen te zien of organiseer een thematische discussiegroep en bespreek met elkaar hoe het groen rondom een gebouw wordt vormgegeven. De uiteindelijke beslissing over het te kiezen ontwerp wordt door een gemeenteraad of eigenaar gemaakt.
- **Meebeslissen:** Belanghebbenden beslissen mee over (een deel van) het project.
  - *Voorbeelden:* zet een referendum op of laat de | belanghebbenden kiezen welke maquette of schets wordt uitgewerkt. Bij co-creëren ontwerp je de schetsen samen. Bij meebeslissen beslis je (ook) samen welk ontwerp gekozen en verder uitgewerkt wordt.

4.3 Format stakeholderanalyse

STAKEHOLDERSANALYSE			
Naam initiatiefnemer: Aannemer x (voorbeeld)			
Naam initiatief: Wegreconstructie x (voorbeeld)			
Datum: 15 oktober 2021 (voorbeeld)			
Naam stakeholder	**Type/ rol** (belanghebbende, belangrijke speler, beïnvloeder, toeschouwer)	**Wanneer informeren/ laten participeren**	**Welke wijze/ inzet middelen**
Voorbeeld: *Buren in straat van de werk-zaamheden*	*Voorbeeld:* *Belanghebbenden*	*Voorbeeld:* *Tijdens voorbereiding informeren en vragen om wensen, zorgen en belangen. Tijdens uitvoering informeren en contact houden*	*Voorbeeld:* *Inloopavond tijdens voorbereiding, i.c.m. brief en bouw app/ digitale nieuwsbrief*

4.4 Format stakeholderanalyse

IMPACTANALYSE			
Naam initiatiefnemer: Aannemer x (voorbeeld)			
Naam initiatief: Wegreconstructie x (voorbeeld)			
Datum: 15 oktober 2021 (voorbeeld)			
Onderdeel	**Gevolg/ korte omschrijving ingreep**	**Impact** *(hoog, matig laag)*	**Beheersmaatregel (incl. wie)**
Voorbeeld: *Schaal/ omvang ingreep*	*Voorbeeld:* *Dorpsstraat wordt geheel vernieuwd waardoor deze 9 maanden slecht bereikbaar is*	*Voorbeeld:* *Overlast en klachten omgeving, matig*	*Voorbeeld:* *Omleidingen, goede communicatie en informatievoorziening, aannemer*
Ingreep is structureel (bv. bedrijf vestigen) of incidenteel (bv. wegreconstructie)			
Kenmerken locatie (ligging, inbreiding, uitbreiding, ondergrond, etc.)			
Eigendom			
Gebruikers			
Veiligheid			
Milieuschade			
Afval			
Geluid			
Verkeer en parkeren			
Bereikbaarheid			
Planning (duur)			

4.5 Format gespreksverslag

Gespreksverslag initiatief:

Naam belanghebbende(n):

Adres:

E-mail:

Wat vindt de belanghebbende van uw initiatief?

Welke belangen en bezwaren heeft de belanghebbende bij uw initiatief?

Welke ideeën heeft de belanghebbende over uw initiatief?

Op welke belangen/bezwaren/ideeën kunt u de belanghebbende tegemoet komen en hoe gaat u dit doen?

Op welke belangen/bezwaren/ideeën kunt u de belanghebbende niet tegemoet komen en waarom niet?

Welke overige afspraken heeft u met de belanghebbende gemaakt?

Schriftelijke reactie van de belanghebbende op uw verslag:

4.6 Format participatieverslag

Participatieverslag (Voorbeeld)	
Naam initiatiefnemer: ...	
Initiatief: Plaatsen speeltoestel	
Participatievorm: Plenaire discussie (voorbeeld)	**Datum:** 10 april
	Locatie: Woning initiatiefnemer
	Belanghebbenden/rol (+aantal): Directe omwonenden (aantal: 10), belanghebbenden
	Fase initiatief: voorbereidingsfase
	Resultaten participatie: Project toegelicht aan buren, vragen over inrichting en gevolgen werkzaamheden beantwoord, wensen en zorgen van omwonenden opgehaald en plan aangepast. Blijf in contact met de buren om ze op hoogte te houden van ontwikkelingen.
	Vragen/kanttekeningen participanten: Meneer .... Heeft een bedenking bij de veiligheid.
	Vervolgacties participatie: Nieuwsbrief over initiatief maandelijks verspreiden op sociale media buurt. Aparte afspraak maken met meneer ... over veiligheid initiatief.
	Aanvullende informatie: Sociale mediapagina project
Participatievorm: Digitale brief (informeren)	**Datum:** 17 april
	Locatie: Woning initiatiefnemer
	Belanghebbenden (+aantal): Buurtgenoten (100)
	Fase initiatief: voorbereidingsfase
	Resultaten participatie: .....
	Vragen/kanttekeningen participanten: .....
	Vervolgacties participatie: .....
	Aanvullende informatie: ...

4.7 Participatie en de omgevingstafel

Onder de Omgevingswet vormt de omgevingstafel een instrument die kan worden toegepast op complexe aanvragen, die een relatief grote impact op de fysieke leefomgeving hebben. Bij complexere ontwikkelingen staat een goede voorbereiding op het indienen van een vergunningaanvraag centraal. Voor dergelijke initiatieven kan de gemeente de initiatiefnemer daarbij faciliteren door een zogenaamde omgevingstafel te organiseren. De omgevingstafel is een informeel overleg, waar de initiatiefnemer vrijwillig aan deelneemt. De omgevingstafel biedt een initiatiefnemer dus de kans om in de voorbereiding op de vergunningsaanvraag een idee of plan inpasbaar te maken aan het lokale beleid.

Aan de omgevingstafel kan (in verschillende fasen) een plan worden besproken door ambtenaren die vanuit verschillende hoeken naar het plan kijken. De ambtenaren geven aan wat wel en niet kan, hoe het plan beter kan worden en welke onderzoeken de initiatiefnemer nog uit moet laten voeren. Belanghebbenden van een initiatief kunnen door de initiatiefnemer aan tafel worden uitgenodigd. Belanghebbenden kunnen zodoende al in de verkennende fase hun wensen en zorgen kenbaar maken. Dergelijke zorgen kunnen vervolgens worden meegenomen in het ontwerp van de initiatiefnemer.

De omgevingstafel staat op zichzelf los van participatie, een initiatiefnemer voldoet niet aan participatie door iemand uit de wijk uit te nodigen aan de omgevingstafel. Een participatietraject en een omgevingstafel kunnen elkaar daarentegen wel ondersteunen. Zowel tijdens een de omgevingstafel als een participatietraject haalt een initiatiefnemer input op om zijn plan bij te schaven. Door nieuwe inzichten vanuit de omgevingstafel mee te nemen bij participatie en vice versa wordt de kwaliteit van het plan versterkt. Een goede wisselwerking tussen participatie door de initiatiefnemer en de omgevingstafel voorkomt namelijk dat de initiatiefnemer laat in het proces wordt geconfronteerd met onverwachte bezwaren. Bovendien kan een initiatiefnemer op deze manier beschrijven hoe hij de input van de belanghebbenden stapsgewijs heeft verwerkt. Als belanghebbenden participeren in het traject van de initiatiefnemer hebben ze invloed en werken ze mee aan een voor iedereen zo goed mogelijk gedragen en passend plan.

4.8 Checklist participatie voorstellen ruimtelijke projecten

Checklist voor beoordelen van het participatieverslag ingediend door een initiatiefnemer.

1. Zijn de juiste doelgroepen betrokken?

a. Wie zijn er betrokken bij het participatieproces?
b. Hoeveel belanghebbenden zijn betrokken?
c. Zijn er doelgroepen gemist en zo ja, waarom

2. Is het participatie onderwerp voldoende helder afgebakend?

a. Is helder omschreven waarover het participatietraject gaat?
b. Over welke onderdelen mochten belanghebbenden meedenken?
c. Welke randvoorwaarden zijn vooraf meegegeven?
d. Is het voor deelnemers duidelijk wat zij kunnen verwachten met betrekking tot hun inbreng?

3. Zijn alle belangen juist in beeld gebracht?

a. Waarover werden belanghebbenden betrokken?
b. Wat zijn de belangen van verschillende groepen belanghebbenden en om hoeveel mensen gaat het daarbij?
d. Wat vinden zij van het plan?

4. Zijn er voldoende en geschikte participatiemogelijkheden geweest?

a. Waarover werden belanghebbenden betrokken?
b. Wat zijn de belangen van verschillende groepen belanghebbenden en om hoeveel mensen gaat het daarbij.
c. Wat vinden zij van het plan?

5. Is onderbouwd welke participatieresultaten wel en niet worden meegenomen in het plan?