

Participatie onder de Omgevingswet
Beleidsnota - concept

Augustus 2021

Participatie onder de Omgevingswet
Beleidsnota - concept

Inhoudsopgave

1. Inleiding en context ... 3
   1.1. Inleiding ... 3
   1.2. Westlands beeld bij participatie ... 5
   1.3. 5 aspecten als hulpmiddel bij het vormgeven van participatietrajecten ... 5
   1.4. De rollen in participatie van de gemeente Westland ... 11
2. Gemeente als opsteller van Omgevingsvisie, Programma's en Omgevingsplan ... 13
   2.1. Inleiding ... 13
   2.2. Juridische context ... 14
   2.3. Beleidsregels omgevingsvisie en programma ... 14
   2.4. Beleidsregels omgevingsplan ... 17
   2.5. Monitoring gemeentelijke participatietrajecten ... 19
3. Gemeente als beoordelaar omgevingsvergunning ... 20
   3.1. Inleiding ... 20
   3.2. Juridische context ... 20
   3.3. Beoordelingscriteria participatie omgevingsvergunning ... 20

Foto voorblad: Wilhelminaplein Naaldwijk waarvoor een uitgebreid participatietraject heeft plaatsgevonden in 2016-2017 © Bureau Hospers

1. Inleiding en context

1.1. Inleiding

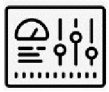
Maatschappelijke trends volgend, zijn in Nederland in de afgelopen decennia verantwoordelijkheden van de overheid verlegd naar inwoners en ondernemers. Participatie over de leefomgeving is daardoor al goed op stoom en dat is ook nodig door het intensieve ruimtegebruik. In deze glastuinbouwgemeente is er sinds jaar en dag vanuit de verscheidene bepalende gebruikers een grote vraag naar ruimte in het gebied. Om dit in goede banen te leiden, bestaat er in de gemeente Westland al een dialoog tussen overheid, inwoners en ondernemers.

Participatie staat letterlijk voor *deelnemen*. Was de inrichting van de leefomgeving ooit vooral een taak van overheid en marktpartijen, dan is dat nu ook iets waarbij de gebruikers van die omgeving actief betrokken willen worden, niet na of tijdens de besluitvorming, maar eraan voorafgaand. De gemeente Westland wil vroegtijdig in dialoog met betrokkenen/de omgeving en wil initiatiefnemers aanmoedigen dit ook doen. Naast het gegeven dat een dialoog past bij deze tijdgeest, wordt het ook praktisch noodzakelijk: alleen in dialoog kom je tot goed passende initiatieven in een steeds vollere ruimtelijke leefomgeving.

De Omgevingswet heeft als doel het bereiken van een balans tussen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden;
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Wat participatie betreft versterkt de Omgevingswet de volgende uitgangspunten.

	**Vroeger betrekken**	In de beginfase van een initiatief wordt bepaald hoe participatie gebeurt en wordt de omgeving betrokken.
	**Integrale afweging**	Onder andere bebouwing, openbare ruimte, verkeer, mobiliteit water, milieu, lucht, geluid en veiligheid. Hierbij worden (vroegtijdig) opgehaalde meningen en ideeën betrokken.
	**Meer betrokkenheid**	Doordat betrokkenen al in een vroegtijdig stadium mee kunnen denken.
	**Eigen initiatief**	Inwoners en ondernemers worden aangemoedigd tot initiatieven en tot het aanbieden van participatiemogelijkheden aan de omgeving.
	**Maatwerk**	Voor ieder initiatief wordt participatie op maat gemaakt, binnen eensluidende richtlijnen.

De wet moedigt aan én schrijft voor om méér en eerder aan participatie te gaan doen, voordat er besluiten worden genomen. In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan: het in een vroegtijdig stadium betrekken van betrokkenen (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Daaronder vallen

niet de formele momenten waarop partijen op grond van de wet zienswijzen kunnen indienen. Het gaat om het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvormingsprocedure aanvangt. De Inzet is dat participatie bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van de samenleving bij beleids- en planvorming. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende meningen of ideeën snel op tafel komen en dat er niks over het hoofd wordt gezien. Zo zorgt participatie voor betere besluiten en mogelijk voor meer draagvlak. Dit zou tijdwinst kunnen opleveren in het latere besluitvormingsproces.
Zal de Omgevingswet als 'het gouden ei' een enorme impuls geven aan die dialoog? Zal daarmee de gebruikelijke tegenstand tegen initiatieven in de hoek van 'not in my backyard' verdwijnen? Nee. Wat de Omgevingswet wél kan bewerkstelligen is dat we vanuit wettelijke kaders en een gestructureerde rolverdeling meer transparant over de toekomst van de leefomgeving met elkaar in dialoog gaan.

De gemeente heeft de plicht om participatiebeleid vast te stellen waarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven bij het opstellen van de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan.
Deze plicht bestaat naast andere participatieverplichtingen. Zo is in het wetsvoorstel in de Gemeente wet voor 'Versterking participatie op decentraal niveau' generiek geregeld dat gemeenten in een participatieverordening moeten aangeven op welke wijze inwoners en maatschappelijke partijen in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken. Het doel van de wijziging van dit wetsvoorstel (waarmee de Gemeentewet wordt gewijzigd) is dat de gemeenteraad in een participatieverordening regelt binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren.
De participatieverordening op grond van de Gemeentewet en het participatiebeleid op grond van de Omgevingswet zijn op elkaar afgestemd. Binnen de kaders van de participatieverordening is ruimte gelaten om voor (beleids)voornemens (als de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan) andere participatieprocedures vast te stellen. Bij de voorgestelde en voorgeschreven participatietrajecten in deze beleidsnota is dan ook zoveel mogelijk de lijn gevolgd van de participatieverordening maar voor specifieke ontwikkelingen die in het omgevingsplan worden vastgelegd, zijn bijvoorbeeld andere participatieprocedures voorgeschreven. Dit komt in de betreffende paragraaf over het omgevingsplan aan de orde.

In deze beleidsnota schetsen wij u in dit eerste inleidende hoofdstuk meer over de context van participatie: het Westlandse beeld op dit onderwerp, 5 aspecten die als hulpmiddel bij het vormgeven van participatie kunnen worden gebruikt en de rollen die de gemeente kan innemen. In het tweede hoofdstuk komen beleidsregels aan de orde daar waar de gemeente opsteller is van de Omgevingsvisie, programma's en het Omgevingplan. In het derde en tevens laatste hoofdstuk worden de beoordelingscriteria toegelicht die door de gemeente worden gehanteerd bij het beoordelen van ingediende participatiegegevens bij omgevingsvergunningen.

1.2. Westlands beeld bij participatie

In 2018 zijn alle Westlandse huishoudens uitgenodigd deel te nemen aan een digitaal onderzoek waarin hun mening over participatie centraal stond. De opgehaalde meningen zijn waardevol voor het organiseren van participatietrajecten in Westland. Uit het onderzoek, uitgevoerd via het Westlandpanel, kan afgeleid worden hoe Westlanders (circa. 2.000 huishoudens) het liefst willen deelnemen aan participatie. Hieruit blijkt dat Westlanders het belangrijk vinden om bij de volgende onderwerpen betrokken te zijn:

- Veiligheid (exclusief openbare orde);
- Verkeer en vervoer;
- Wonen;
- Natuur(behoud).

Westlanders vinden het vanzelfsprekend om geïnformeerd te worden over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving en geven aan geïnteresseerd te zijn in coproduceren. Een klein aantal van de respondenten geeft aan mee te willen beslissen. Daarnaast is uit het panel af te leiden dat Westlanders:

1. graag meepraten/adviseren op de schaal van Straat, Kern en Westland breed;
2. zij de voorkeur hebben voor concreet boven abstract;
3. en het belangrijk vinden dat zowel direct betrokkenen als vertegenwoordigende organisaties aangehaakt worden.

In verschillende sessies is ook opgehaald hoe de gemeenteraad aankijkt tegen participatie. De gemeenteraad laat zich graag door middel van participatie adviseren, zodat hij goed afgewogen besluiten kan nemen. De raad ziet voor zichzelf een belangrijke rol voor het nemen van besluiten daar waar vele en vaak tegenstrijdige belangen spelen. De raad kan deze rol al nemen ten tijde van een startdocument van een omgevingsvisie en in enkele gevallen bij het opstellen van (een deel) van het omgevingsplan (nader toegelicht in hoofdstuk 2). In een startdocument zijn bijvoorbeeld proceskaders en/of inhoudelijke kaders voor participatie opgenomen. Op basis van dit document kan de raad ook na afloop van het participatietraject het traject wegen op kwaliteit. Het college zal dit doen voor wat betreft het instrument programma.

1.3. 5 aspecten als hulpmiddel bij het vormgeven van participatietrajecten

Er spelen veel zaken mee bij het organiseren van participatie. Een goed georganiseerd participatietraject draagt bij aan een transparant speelveld voor de betrokkenen, initiatiefnemer en het bevoegd gezag.
Als gemeente zien wij 5 aspecten die een rol kunnen hebben. Het nadenken over deze aspecten is geen verplichting, maar kan een hulpmiddel zijn bij het vormgeven van een participatietraject
Deze aspecten zullen in deze paragraaf worden toegelicht:

1. De impact op de omgeving en het aantal betrokkenen
2. De representativiteit
3. Mate van invloed participanten
4. Passende vorm
5. Mate van verwerken van de participatie uitkomsten in een initiatief

1. De impact op de omgeving en het aantal betrokkenen

Een initiatief kan impact hebben op de omgeving en het aantal betrokkenen. Een inschatting van deze impact geeft een indicatie voor de zwaarte van het participatietraject. Op basis van de indicatie van de zwaarte van het participatietraject kunnen de andere aspecten eenvoudiger worden ingevuld: representativiteit, invloed participanten, vorm en wijze van verwerken van de uitkomsten.



Een initiatief heeft impact op de omgeving. Denk bijvoorbeeld aan impact op de beeldkwaliteit, mobiliteit, openbare ruimte, economie, sociaal, veiligheid, planschade of milieu. De impact kan op één van de voorbeeldthema's plaatsvinden, maar kan ook alle thema's tegelijk treffen. Hiervan kan een inschatting worden gemaakt en de schaal worden gebruikt van erg negatief tot en met erg positief. Daarbij wordt opgemerkt dat een 'NIMBY'- initiatief niet automatisch negatief is. Met het inschatten wordt namelijk gekeken vanuit het perspectief van algemeen belang.

Impactbarometer 	Erg negatief: **Hoog**	Negatief: **Middelhoog**	Neutraal: **Gemiddeld**	Positief: **Middellaag**	Erg positief: **Laag**



Naast impact op de fysieke omgeving is ook het aantal betrokkenen van belang. Dit aantal bestaat niet alleen uit wie in een geografische gebied is gevestigd, maar bijvoorbeeld ook uit wie er van buitenaf gebruik maakt van deze omgeving, of andere bevoegd gezagen. Samen met de impact op de omgeving kan deze inschatting leiden tot een indicatie van de inspanning van de participatie in het traject. In de impactbarometer ingeschaald van hoog tot laag. Een hoge inspanning heeft bijvoorbeeld een relatie met het aantal contactmomenten, de vorm en de inhoud van het participatietraject.

De toewijzing van deze drie niveaus van zwaarte is niet in beton gegoten, maar een hulpmiddel. Aan het begin van een participatietraject kan er meer draagvlak voor een initiatief zijn dan we van tevoren inschatten. Zo kan bijvoorbeeld de aanpassing van een straatprofiel leiden tot vrij liggende fietspaden, wat boven verwachting positief wordt ervaren door participanten. Wordt er bij de vergroening van een plein ook een nieuwe kinderspeelplaats aangelegd, dan kan zo'n ingreep wellicht op meer steun rekenen dan verwacht. In gevallen als deze kan lopende het participatietraject kwantitatief worden afgeschaald. Zien we dat er minder draagvlak bestaat, dan kunnen we een participatietraject een niveau opschalen. Verwachten we dat de impact van een initiatief laag is, maar het aantal betrokkenen hoog, dan is te kiezen voor een breed traject met een informerend karakter. Is de impact hoog en het aantal betrokkenen laag, dan kan een paar (interactieve) bijeenkomsten met een kleine groep betrokkenen volstaan.

2. De representativiteit

Representatie betreft het bepalen van de afspiegeling van de doelgroep voor participatie. Deze doelgroep komt voort uit het bepalen van de impact en de betrokkenheid bij het initiatief. Een goede afspiegeling van deze doelgroep zorgt voor een hoge betrouwbaarheid van gegevens.

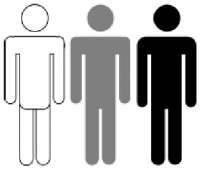


Voor het **kwantitatief** gebruik van gegevens kunnen statische grondslagen worden gebruikt. Vanuit de statistiek kun je daarbij

denken aan het percentage van een doelgroep dat geraadpleegd moet worden om kwantitatieve generalisaties en uitspraken te doen. Bij kleine groepen maakt een groter aantal deelnemers van deze doelgroep een groter inhoudelijk verschil, dan bij een grote doelgroep. Bij een grote doelgroep kan het percentage deelnemers van dezelfde doelgroep kleiner zijn.
De **representativiteit** is dan een minimaal percentage van het aantal betrokkenen dat deelneemt aan de participatie. Feitelijk betreft het hier dus de mate van betrokkenheid: een adequate vertegenwoordiging uit de relevante doelgroepen.
Van een beoogde doelgroep kan de bereidheid om deel te nemen verschillen. De deelnamebereidheid is te raadplegen uit de leefstijldata die de gemeente Westland heeft. Deze data bevat informatiedetails van gebieden in gemeente Westland op basis van de viercijferige en tweeletterige postcodegebieden. In de leefstijldata is ook de gemiddelde deelnamebereidheid te zien op specifiek postcode niveau. Hoe lager de deelname bereidheid is, hoe groter de participatie inspanningen nodig zijn om een doelgroep te bereiken.

De samenleving wordt steeds veelzijdiger, ook de gemeente Westland. Een goede afspiegeling van deze veelzijdigheid draagt bij aan de **kwaliteit** van de data, de initiatieven en de gemeentelijke besluitvorming. Met participatie streven we naar meer betrokkenheid en naar betrekken van groepen die tot nu toe minder makkelijk aan het woord kunnen komen. Dat doen we met participatiemiddelen, digitaal of fysiek, die nauwkeuriger zijn afgestemd op de mogelijkheden van die groepen. We noemen hiervan een aantal voorbeelden.

Culturele minderheden



Taalversies participatiemiddelen	**Samenwerking ontmoetingslocaties**

(Visueel) gehandicapten



Audiovisuele participatiemiddelen	**Toegankelijkheid ontmoetingslocaties**

Slechthorenden en laaggeletterden



Ondertiteling audiovisuele participatiemiddelen	Toepassing B1-taalniveau	Visuele participatie-middelen (pictogrammen)

Jongeren



Social media	Samenwerking ontmoetingslocaties

Ouderen



Ondertiteling audiovisuele participatiemiddelen	Audioversies participatie-middelen	Samenwerking ontmoetingslocaties

3 De mate van invloed van participanten

Het betrekken van doelgroepen kunnen we op verschillende niveaus doen. Die niveaus verschillen in de mate van betrokkenheid van participanten. De gemeente Westland hanteert een participatieladder om de mate van invloed van participanten transparant te maken. Het bij aanvang van en gedurende het participatietraject communiceren hiervan draagt bij aan het managen van verwachtingen van de participanten in een participatietraject.



De Westlandse participatie-ladder maakt onderscheid tussen 5 treden van invloed van trede 1 met minimale invloed tot trede 5 met maximale invloed.

5 Meebeslissen	Op deze hoogste trede heeft de betrokkene een stem in de keuzes die worden gemaakt in de besluitvorming voor de inrichting van de leefomgeving.
4 Coproduceren	Bij coproduceren is een betrokkene mede verantwoordelijk voor en betrokken bij het opstellen van een voorstel dat ter besluitvorming wordt voorgelegd aan het college van B&W of de gemeenteraad.
3 Adviseren	Op het adviesniveau levert de betrokkene een inhoudelijke bijdrage.
2 Raadplegen	Bij raadplegende participatie worden keuzes voorgelegd aan de betrokkenen en staat het de initiatiefnemer vrij om die bijdrage (niet bindend voor de besluitvorming) mee te nemen in het voorstel.
1 Informeren	Informerend participeren is vooral éénrichtingsverkeer, waarbij de betrokkene de mogelijkheid heeft vragen te stellen.

De keuze van de trede, het bepalen van de mate van invloed van de participant, heeft invloed op een participatievorm en de wijze van verslaglegging van het participatietraject.

4 Passende vorm

Met de vorm van het participatietraject bedoelen we vooral de vorm van de in te zetten middelen om participanten te betrekken.



Zijn bijvoorbeeld de betrokkenen veelal digitaal actief, dan kunnen vooral digitale middelen worden ingezet. Vraagt een initiatief om persoonlijk contact, dan zijn vooral fysieke, interactieve bijeenkomsten gewenst.

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat we participatietrajecten op maat inrichten. De initiatiefnemer is vrij in de keuze voor een vorm van het participatietraject. De kunst is om met behulp van alle aspecten een vorm te kiezen die recht doet aan het initiatief en alle betrokkenen.
In de tabel volgen enige voorbeelden van fysieke participatie en digitale participatie ter inspiratie passend bij licht tot en met zware participatietrajecten.

	Licht	Gemiddeld	Zwaar
Fysiek			
• Inzage in te nemen besluit	●	●	●
• Bekendmaking in Dagbladen	●	●	●
• Algemene informatiebijeenkomsten	–	●	●
• Interactieve workshops	–	●	●
• Bijeenkomsten externe groep	–	–	●
• 1-op-1 gesprekken	–	–	●
• Huis-aan-huis/straat enquêtes	–	●	●
• Postale enquêtes	–	●	●
• Informatiebrieven	●	●	●
• Telefonische informatieverstrekking	●	●	●
Digitaal			
• Gemeentelijke website	●	●	●
• Participatie website	–	●	●
• Social media	–	●	●
• Videoconferentie-instrumenten	●	●	●
• Dialoog-instrumenten	–	●	●
• Stem-instrumenten (live)	–	–	●
• Brainstorm-instrumenten (live)	–	–	●
• Vlog-/podcast-instrumenten	–	●	●
• Enquête-instrumenten	–	●	●
• Monitoring-instrumenten	–	–	●

Afweging bij inzet van digitale participatie
In het algemeen wordt online participatie in toenemende mate toegepast ten opzichte van fysieke participatie. Het draagt ook bij aan een 'gelijk speelveld' waarbij iedereen op hetzelfde moment over dezelfde informatie kan beschikken. Het is de verwachting dat de Corona periode werkt als een versneller om gemeenten, participanten en initiatiefnemers vertrouwd te maken met digitale participatie.

Voordelen van digitale participatie zijn dat:

- ⊕ meer en betere informatie kan worden gedeeld;
- ⊕ andere en/of grotere groepen bereikbaar zijn;
- ⊕ participatietrajecten versneld kunnen worden;
- ⊕ uitkomsten eerder beschikbaar zijn.

Nadelen van digitale participatie zijn dat:

- persoonlijke interactie ontbreekt;
- groepen met een (potentiële) achterstand moeilijker bereikbaar zijn;
- technische afhankelijkheid toeneemt.

5 Mate van verwerken van de participatie uitkomsten in een initiatief

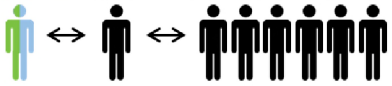
De keuze voor een bepaalde vorm van participatie kan gevolgen hebben voor het verwerken van de resultaten van het traject in het initiatief. De door de initiatiefnemer gekozen trede op de participatieladder is hier een voorbeeld van. Zo zal de initiatiefnemer vrijer kunnen zijn in het meenemen van de input bij raadpleging dan bij advisering. Aandachtspunt bij het verwerken van de resultaten is dat bij de participant verwachtingen zijn gecreëerd over zijn of haar invloed op het resultaat. Als er afgeweken wordt van deze verwachtingen, dan is het aan te raden om dit nader toe te lichten. Voor het verwerken van participatiegegevens die tijdens het participatietraject zijn opgehaald, kan gebruik worden gemaakt van een participatieverslag.



Een participatieverslag laat zien wat de uitkomsten zijn van de participatie en hoe deze zijn verwerkt in het initiatief. In de wijze van verslaglegging is de initiatiefnemer vrij.

1.4. De rollen in participatie van de gemeente Westland

De initiatiefnemer, is verantwoordelijk voor de participatie, dit kan de gemeente zelf zijn, een particulier en/of ontwikkelaar, een ander bevoegd gezag of samenwerkingspartner. In de uitvoering van de Omgevingswet heeft het gemeentebestuur van de gemeente Westland drie verschillende rollen in participatie.

	**ROL 1: Opsteller van Omgevingsvisie, programma en Omgevingsplan.** In de eerste rol is de gemeente Westland verantwoordelijk voor het opstellen van een omgevingsvisie, programma en het omgevingsplan. Ten aanzien van deze drie instrumenten organiseert de gemeente Westland de participatie met betrokkenen en is zij verantwoordelijk voor de representativiteit in kwaliteit en kwantiteit ervan. Zij is ook het bevoegd gezag voor het vaststellen van deze instrumenten.
	**ROL 2: Beoordelaar Omgevingsvergunning** De gemeente beoordeelt als bevoegd gezag de aanvraag om een omgevingsvergunning waar de ingediende participatiegegevens deel van uitmaken.
	**ROL 3: Betrokkene bij participatietrajecten van derden** In deze derde rol is de gemeente Westland zélf participant in een initiatief van andere bevoegd gezagen of samenwerkingspartners.

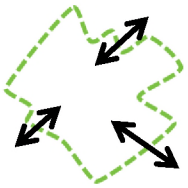
In de **eerste** rol is het de gemeente Westland die de participatie regisseert en uitvoert maar dit kan soms ook naar aanleiding van een verzoek van een derde zijn. Bijvoorbeeld het verzoek tot het wijzigen van het omgevingsplan. Vanuit de Omgevingswet vloeit de verplichting voort om hiervoor beleid uit te werken. De rol komt daarom uitgebreider terug in hoofdstuk 2.

Bij de **tweede** rol ligt de regie en uitvoering van participatie bij een omgevingsvergunning bij de initiatiefnemer. Dit kan de gemeente zelf zijn. maar in de meeste gevallen zijn het derden zoals:

- individuele inwoners
- ondernemers, al dan niet actief in de glastuinbouw
- private projectontwikkelaars, institutionele beleggers, investeerders
- woningcorporaties/woningbouwverenigingen
- zorg- of onderwijsinstellingen of andere maatschappelijke organisaties
- samenwerkingsverbanden van (glastuinbouw)ondernemers
- buurt, wijk of kernverenigingen
- bewonersverenigingen, Verenigingen van Eigenaren

Hoe de gemeente beoordeelt of de participatiegegevens die bij een aanvraag om omgevingsvergunning zijn ingediend, voldoende zijn, komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

Tot slot staan we in dit hoofdstuk nog stil bij de **derde** rol van de gemeente. Rol 3 is voor de gemeente Westland de meest indirecte vorm van participatie. We nemen dan zelf als betrokkene deel aan participatietrajecten van externe publieke of private partijen.



De bevoegde gezagen waarmee wordt samengewerkt in deze derde rol zijn provincie, waterschap, het rijk of zelfstandige bestuursorganen. In dat geval gaat het bijvoorbeeld om participatie op een projectbesluit, een omgevingsverordening en een waterschapsverordening. In enkele gevallen kan de gemeente Westland (als college) deelnemen aan participatietrajecten van andere samenwerkingspartners of aan burgerinitiatieven.

De keuze om een participatietraject van derden deel te nemen, wordt bepaald door de mate waarin en hoe het initiatief de gemeente Westland aangaat. Het 'andere' bevoegd gezag/ de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor regie en uitvoering van het participatietraject. Om een transparante afweging te maken om deel te nemen kunnen onderstaande vragen worden gebruikt:

- In hoeverre draagt het bij aan de opgave van de gemeente Westland?
- In hoeverre biedt het kennis of innovatie voor de gemeente Westland?
- Draagt het initiatief bij aan een nieuwe of verbeterde situatie?
- Heeft het een maatschappelijke meerwaarde?
- Betreft het een eenmalige of bijzondere kans?
- Past het bij een op korte/middel lange termijn voorgenomen actie?

2. Gemeente als opsteller van Omgevingsvisie, Programma's en Omgevingsplan



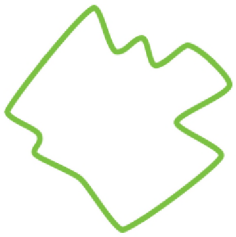
2.1. Inleiding

De wetgever vindt het belangrijk dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen invloed kunnen uitoefenen voorafgaand aan de besluitvorming over regelgeving. Voor het maken van beleid en algemene regels voor de fysieke leefomgeving is de gemeente Westland verantwoordelijk. In deze rol organiseert zij de participatie met betrokkenen en is zij verantwoordelijk voor de representativiteit in kwaliteit en kwantiteit. De instrumenten waar het hier om gaat zijn de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan.

Instrument	Besluit
Omgevingsvisie	Gemeenteraad
Programma	College
Omgevingsplan	Gemeenteraad

In de onderstaande afbeeldingen zijn per instrument globaal enkele participatiekenmerken beschreven.

Omgevingsvisie



De omgevingsvisie is het instrument waarin vanuit ambities voor de fysieke leefomgeving, de ontwikkelingsrichting voor de gemeente voor de langere termijn is beschreven. Door de vele grote belangen die er spelen en de omvang van het gebied, is participatie van fundamenteel belang. Het abstractieniveau van de omgevingsvisie is hoog. Dat vergt veel van het inbeeldingsvermogen van participanten en een duidelijke manier van communiceren door de gemeente bijvoorbeeld door gebruik te maken van gevisualiseerde scenario's.

Programma



In programma's formuleert de gemeente Westland maatregelen die leiden tot de gewenste ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. Een programma is op te stellen voor een groot of klein gebied. De zwaarte van het participatietraject is variabel en hangt af van de situatie waar het programma op ziet. Een participatietraject is maatwerk. Er kan bijvoorbeeld met schetsen worden gewerkt van de toekomstige omgeving waarop het plan betrekking heeft.

Omgevingsplan



Het omgevingsplan vertaalt doelen en beleid uit de gemeentelijke omgevingsvisie en de programma's naar juridisch bindende regels. Als enig instrument is bij het omgevingsplan een 'kennisgeving participatie' verplicht waarin vooraf bekend wordt gemaakt hoe de participatie zal verlopen. Het omgevingsplan geldt voor een klein of groot gebied. De zwaarte van het participatietraject is variabel. De gemeente kan initiatiefnemer zijn maar een wijziging van het omgevingsplan kan ook voortvloeien uit een initiatief van derden.

2.2. Juridische context

Voorafgaand aan de in de Omgevingswet geregelde procedure is het, bij het opstellen van de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan de bedoeling dat er participatie plaatsvindt omdat hiermee de meningen en ideeën van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in een vroegtijdig stadium in beeld zijn.[1] Bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet en het ontwerp Omgevingsbesluit in de Eerste kamer, heeft de regering toegezegd dat bij plannen van overheden (omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen) het bevoegd gezag moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij het plan zijn betrokken. Tijdens de behandeling is door eerste kamerlid Nooren c.s. een motie ingediend om, voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' op grond van de Omgevingswet te verplichten dat gemeenten van tevoren nadenken over de wijze waarop zij participatie willen uitvoeren en dat in beleid vastleggen en publiceren. Deze motie is aangenomen. Ter uitvoering van de motie is, binnen de ruimte van de grondslag die de Omgevingswet daartoe biedt, voorgesorteerd op het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. Daarbij is aansluiting gezocht bij de bestaande motiveringsplicht over participatie voor de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan en programma. Deze motiveringsplicht houdt in dat wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Het is vanuit het (voor het bestuursorgaan geldende) motiveringsbeginsel logisch om aan te geven wat de resultaten van het participatietraject zijn dat voorafgaand aan de besluitvorming plaatsvond. Naar aanleiding van de motie is deze motiveringsplicht uitgebreid in de zin dat door decentrale overheden ook moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het participatiebeleid.

Het vaststellende bestuursorgaan wordt zo gestimuleerd zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Doordat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit vroegtijdig op tafel komen draagt participatie bij aan een beter besluit. Hoe participatie vorm wordt gegeven bij deze procedures is afhankelijk van het instrument, de opgaven in de fysieke leefomgeving die voor liggen en van de betrokken partijen. Ieder bestuursorgaan zal zelf invulling geven aan het participatietraject en de wijze waarop alle partijen bij de totstandkoming van het besluit worden betrokken. Hierbij kan aandacht worden besteed aan hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, wat met de inbreng is gedaan en welke afwegingen gemaakt zijn. Op deze wijze blijkt uit de motivering of aan de gelijkwaardigheid van alle partijen recht is gedaan.

2.3. Beleidsregels omgevingsvisie en programma

In de omgevingsvisie en het programma leggen bestuursorganen hun (strategisch) omgevingsbeleid vast. Voor zowel de omgevingsvisie als het programma is in de Omgevingswet een motiveringsplicht opgenomen ten aanzien van vroegtijdige publieksparticipatie. Dit houdt in dat bij het vaststellen van een omgevingsvisie en een omgevingsprogramma moet worden aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.[2] Deze motiveringsplicht is voor de omgevingsvisie geregeld in artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit en voor een programma in artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit.
Er wordt conform het uitgangspunt van de regering niet bepaald op welke wijze de participatie moet worden vormgegeven. Naast deze vroegtijdige participatie (voordat er een ontwerp is) kunnen betrokkenen ook formeel hun zienswijzen inbrengen op het moment dat de ontwerp-visie of het

[1] Hiermee heeft de wetgever aan willen sluiten bij het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'. Met dit wetsvoorstel, dat een wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet inhoudt, wordt (onder meer) geregeld dat gemeenten invulling geven aan participatie door in hun participatieverordening aan te geven op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken.
[2] Deze motiveringsplicht is voor de Omgevingsvisie geregeld in artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit en voor een Programma in artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit.

ontwerp-programma ter inzage is gelegd. Er staat echter geen rechtstreekse bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma. Dit betekent dat wanneer geen gelegenheid is geboden tot vroegtijdige participatie of het inbrengen van zienswijzen, dit niet rechtstreeks aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd.

2.3.1. Voorbeeld stappenplan omgevingsvisie en programma

Uitvoering van participatie verschilt per traject, maar de wijze van samenwerken tussen de participanten en initiatiefnemers moet eenduidig zijn. Men moet weten wat men kan verwachten. Daarvoor geeft dit beleid handvatten die voor ieder traject toegepast **kunnen** worden. In de volgende figuur is een voorbeeld van een aanpak weergegeven.



Vooraf

1 **Startdocument*/-bijeenkomst:** wat, waarom, wie en wanneer.
2 **Inschatting impactniveau** van het initiatief.
3 **Inventarisatie betrokkenen** in geografisch gebied.
4 **Benodigd representatieniveau**.
5 **Betrekken participatie adviseur**.
6 **Formuleren aanpak** in te zetten participatiemogelijkheden.
7 **Eventueel betrekken andere bevoegde gezagen.**
8 **College-informatiebrief** als een collegebesluit volstaat.
9 **Raadsinformatiebrief** bij trajecten die een besluit van gemeenteraad vragen.

Tijdens

10 **Doelstellingen communiceren** van het participatietraject.
11 **Verwachtingen managen,** participatieniveau op de participatieladder benoemen en motiveren.
12 **Informatie verstrekken over:**
- rollen (wie is waarvoor verantwoordelijk);
- procedure en doorlooptijd;
- manier van samenwerken;
- manier van contact houden;
- welke participatiemiddelen worden ingezet.

13 **Aanvang participatie** met een groep waarin alle verschillende belangen goed vertegenwoordigd zijn.
14 **Inzichtelijk maken wat met uitkomsten wordt gedaan** en motiveren als college of gemeenteraad afwijkt van datgene dat is ingebracht of geadviseerd.
15 **Informeren van college/gemeenteraad** over de voortgang van het traject.
16 **Tijdelijke onderbreking van het participatietraject** tijdig en onderbouwd communiceren aan participanten.

Achteraf

17 **Afronding participatietraject**.
18 **Evaluatie** met interne/externe betrokkenen.
19 **Eindrapportage** wordt met besluit aangeboden.
20 **Best practice integreren** in volgende participatietrajecten.

Voorbeeld stappenplan participatie Omgevingsvisie en programma

*Een startdocument zoals bedoeld in artikel 4 van de Verordening participatie en uitdaagrecht.

2.4. Beleidsregels omgevingsplan

De gemeenteraad stelt voor het grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast. In dit plan worden de regels opgenomen over de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vertaalt de doelen en het beleid uit de omgevingsvisie en de programma's naar juridisch bindende regels. Denk hierbij aan het toewijzen van functies aan locaties, het toestaan of niet toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden, algemene regels en meldingsplichten bij activiteiten, vergunningplichten, beoordelingsregels en regels over omgevingswaarden. Deze regels zijn bindend zijn voor iedereen.

2.4.1. Procedure omgevingsplan

Van het voornemen om (een deel van) een omgevingsplan vast te stellen wordt een kennisgeving gedaan. Dit is bepaald in artikel 16.29 van de Omgevingswet. Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen (vooraf) bij de voorbereiding worden betrokken. Het omgevingsplan wordt vervolgens net als de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat een ontwerp omgevingsplan zes weken ter inzage moet worden gelegd. In artikel 16.23 van de Omgevingswet is bepaald dat het voor iedereen mogelijk is om een zienswijze over het ontwerp omgevingsplan in te dienen. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt vervolgens (achteraf) aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Ook moet dan worden gemotiveerd in hoeverre aan het participatiebeleid over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan. Dit is bepaald in artikel 10.2 van de Omgevingswet en dit geldt voor alle besluiten over het omgevingsplan, ook de gevallen waarbij geen participatie heeft plaatsgevonden. Tegen de vaststelling van het omgevingsplan staat rechtsbescherming open.

Voorafgaand aan de in de wet geregelde procedure is het, bij het opstellen van een omgevingsplan, de bedoeling dat er participatie plaatsvindt. Met betrekking tot het vaststellen van (een deel van) het omgevingsplan, is participatie niet geheel nieuw. De gemeenteraad van de gemeente Westland heeft in de afgelopen jaren bij het vaststellen van een bestemmingsplan (de voorloper van het omgevingsplan) al vaak de omgeving de mogelijkheid geboden om, voorafgaand aan de wettelijke voorbereidingsprocedure, te participeren. Denk hierbij aan omgevingsmanagement of het ter inzage leggen van een voorontwerp bestemmingsplan. Bij actualiseringsplannen vond meestal geen participatie plaats vanwege de geringe impact op de omgeving (bij actualiseringsplannen gaat het vaak om kleine aanpassingen).

Vanwege de positieve ervaring met de in Westland gehanteerde beleidslijn, wordt deze onder de Omgevingswet voortgezet.[3] Daarnaast zal in het licht van de Omgevingswet ook de mogelijkheid worden geboden om bij elke vaststelling van (een deel van) het omgevingsplan participatiemogelijkheden te kunnen bieden.

[3] Deze beleidslijn is, in de vorm van procesafspraken tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, verankerd in de 'De Verordening op de raadsinformatieavonden en raadscommissies van de Raad van de gemeente Westland 2013 inclusief het Protocol voor de agendavorming van de RIA's en raadscommissies van de Raad van de gemeente Westland en het Protocol procesafspraken ruimtelijke procedures: bestemmingsplan en exploitatieplan 2013 ten behoeve van de werkzaamheden van de raadscommissie ruimte'. Deze verordening is op 29 mei 2018 (opnieuw) gepubliceerd.

2.4.2. Beleidsregels participatie omgevingsplan

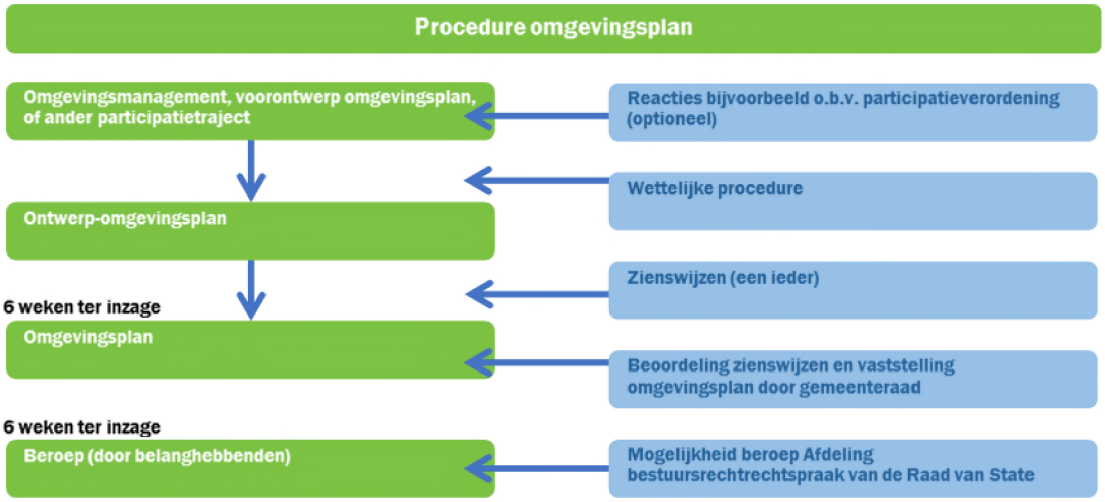
In deze paragraaf worden de beleidsregels gegeven over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het vaststellen van (een deel van) het omgevingsplan. Deze beleidsregels gelden bij het opstellen van (een deel van) het omgevingsplan.

Beleidsregel 1 (voorontwerp omgevingsplan)
Het college van burgemeester en wethouders geeft een voorontwerp omgevingsplan vrij voor participatie. Bij actualiseringsplannen geldt het principe dat deze plannen niet worden vrijgegeven voor participatie, tenzij het college van burgemeester en wethouders anders beslist. Bij de voorbereiding van grootschalige ontwikkelingsprojecten (meer dan 100 woningen) en projecten met politiek zwaarwegende elementen wordt altijd de mogelijkheid tot participatie geboden.
Het kan voorkomen dat het bij een initiatief, naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders, toch wenselijk is dat de meningen en ideeën van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in een vroeger stadium (dan het ter inzage leggen van een voorontwerp) ter tafel komen. In die gevallen kan ervoor worden gekozen om extra participatiemogelijkheden aan het participatietraject toe te voegen. Denk bijvoorbeeld aan een bijeenkomst met een klankbordgroep voorafgaand aan het voorbereiden van het voorontwerp omgevingsplan. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van (delen van) het voorbeeld stappenplan dat in paragraaf 2.3 (omgevingsvisie en programma) is weergegeven.

Beleidsregel 2 (omgevingsmanagement)
Voor projecten in de kern met een oppervlakte van meer dan 1.000 m² en projecten met meer dan 10 woningen wordt er aan omgevingsmanagement gedaan. Dat wil zeggen dat met de initiatiefnemer wordt afgesproken dat hij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen uitnodigt voor bijvoorbeeld een informatieavond om het project te bespreken en te peilen wat de gevoelens van de omgeving zijn. Het staat een initiatiefnemer vrij om dit te doen voor andere projecten.
Het kan echter voorkomen dat het bij een initiatief, naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders, toch wenselijk is dat de meningen en ideeën van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in een vroeger stadium (dan bijvoorbeeld een informatieavond waarvoor mogelijk al een vrij uitgewerkt een plan is voorbereid) ter tafel komen. In die gevallen kan ervoor worden gekozen om extra participatiemogelijkheden aan het participatietraject toe te voegen. Dit zal in samenspraak zijn met de initiatiefnemer. Denk bijvoorbeeld aan een bijeenkomst met een klankbordgroep voorafgaand aan het voorbereiden van een informatieavond. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van (delen van) het voorbeeld stappenplan dat in paragraaf 2.3 (omgevingsvisie en programma) is weergegeven.

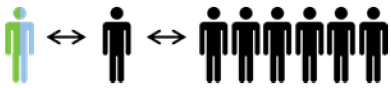
Beleidsregel 3 (andere participatietrajecten)
Het kan voorkomen dat het bij een initiatief, dat niet onder de gevallen van beleidsregels 1 en 2 valt of niet aan de daarin genoemde 'drempels' voldoet, naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders, toch wenselijk is dat de meningen en ideeën van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in een vroegtijdig stadium ter tafel komen. In die gevallen kan ervoor worden gekozen om een participatietraject in te richten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van (delen van) het voorbeeld stappenplan dat in paragraaf 2.3 (omgevingsvisie en programma) is weergegeven.

De beleidsregels die worden gehanteerd bij het opstellen van (een deel van) het omgevingsplan zijn hieronder weergegeven in de procedure van de vaststelling van het omgevingsplan. Participatie vormt de eerste stap, voorafgaand aan de wettelijke vaststellingsprocedure.



2.5. Monitoring gemeentelijke participatietrajecten

Participatie op de instrumenten van de omgevingswet wordt naar verwachting na 2 tot 5 jaar een vertrouwde routine, in de organisatie en bij initiatiefnemers. De eerste 2 jaar wordt vooral een leerproces waarin het aan te raden is om zo veel mogelijk de kwaliteit van participatietrajecten te evalueren na afloop. Het betreft hier plannen en eigen initiatieven van de gemeente Westland. Het doel van de evaluatie is het verbeteren van toekomstige participatietrajecten.



3. Gemeente als beoordelaar omgevingsvergunning

3.1. Inleiding

In rol 2 is de gemeente Westland of een initiatiefnemer in rechtstreekse dialoog met betrokkenen over zijn of haar initiatief. Zo'n initiatief kan relatief klein zijn, zoals een nieuw te bouwen carport, uitbreiding van een bestaand kassencomplex of een paar nieuwbouwwoningen. Het kan ook een complexer initiatief zijn, zoals een volledige nieuwbouwwijk, een nieuwe school of een sportcomplex. Mensen die daar iets van gaan merken, vinden het prettig daarover tijdig geïnformeerd te worden en dat aan hen vóóraf wordt gevraagd wat zij van de plannen vinden.

Voor deze initiatieven wordt de initiatiefnemer aangemoedigd tot participatie vóórdat de aanvraag van een vergunning wordt ingediend. De gemeente Westland geeft handreikingen en tips. Participatie is geen voorwaarde om een omgevingsvergunning te verlenen. Soms kan participatie echter wel worden verplicht. Hier komen we later op terug in dit hoofdstuk.

Omgevingsvergunning



Als bevoegd gezag verleent de gemeente Westland een omgevingsvergunning waarvan het effect op de omgeving soms nauwelijks merkbaar en dan weer heel groot is. Wil iemand een nieuwe garage bouwen, dan heeft dat natuurlijk minder impact dan wanneer een projectontwikkelaar een nieuwe wijk wil bouwen. In sommige gevallen kan ook de gemeente Westland de aanvrager zijn voor omgevingsvergunning, bijvoorbeeld bij aanpassingen in de openbare ruimte. Complexe initiatieven komen ter sprake aan de initiatieventafel Westland.

3.2. Juridische context

Om vroegtijdige participatie bij omgevingsvergunningen aan te moedigen is er een nieuw indieningsvereiste in het leven geroepen (artikel 7.4 van de Omgevingsregeling). De initiatiefnemer moet in de aanvraag om een omgevingsvergunning aangeven of, en zo ja, hoe er overleg is geweest met de omgeving. Als er overleg is geweest moet ook worden aangegeven wat er met het resultaat van de participatie is gedaan. Een initiatiefnemer is echter **niet verplicht** om daadwerkelijk aan participatie te doen. Het niet betrekken van de omgeving en/of daarover geen gegevens overleggen, is geen grond voor het buiten behandeling laten of het weigeren van een vergunningsaanvraag.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in de Tweede Kamer werd deze vrijblijvendheid bezwaarlijk gevonden in de gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan, een zogehete 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit'. Dit heeft geresulteerd in het amendement van het lid Van Eijs c.s. waarmee een bepaling aan de Omgevingswet is toegevoegd.[4]. In deze bepaling is aan de gemeenteraad de bevoegdheid gegeven om gevallen van buitenplanse activiteiten aan te wijzen, waarbij het **wel verplicht** is te participeren met de omgeving vóórdat een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend. Voor die gevallen moet de aanvrager aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. Als hij dit niet doet, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

3.3. Beoordelingscriteria participatie omgevingsvergunning

De gemeenteraad van de gemeente Westland heeft deze "aangewezen gevallen" waarbij participatie verplicht is, vastgelegd in beleidsregels over de participatieverplichting voor initiatiefnemers van

[4] Artikel 16.55 van de Omgevingswet

buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Het betreft de meer omvangrijke activiteiten met een grotere impact op de omgeving. Voor de initiatieven die vallen onder deze beleidsregel, geldt dat de initiatiefnemer moet aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan en dat hij of zij bij de aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens overlegt, bijvoorbeeld over hoe betrokkenen (of derden) zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

De wetgever heeft de manier waarop participatie plaatsvindt "vormvrij" gelaten. Dit betekent dat het de initiatiefnemer vrij staat om zelf een vorm te kiezen waarin participatie bij de voorbereiding van zijn aanvraag om omgevingsvergunning plaatsvindt. De initiatiefnemer draagt daarbij de verantwoordelijkheid dat dit adequaat gebeurt. Voor de gemeente is het van belang dat er aan de hand van de ingediende participatiegegevens beoordeeld kan worden of de ingediende gegevens voldoende inzicht geven in de mening(en) van de omgeving zodat deze meningen kunnen worden meegewogen in het besluitvormingstraject. Zowel het door de initiatiefnemer gekozen participatietraject als de beoordeling van de participatiegegevens door de gemeente is maatwerk. De locatie, de aard van het project en de omgeving zijn namelijk elke keer anders. Per initiatief is een ander(e) aantal/ hoeveelheid/participatiemiddel noodzakelijk. Per initiatief zal daarom door de initiatiefnemer worden bepaald, en door de gemeente beoordeeld moeten worden wat in de voorliggende situatie adequaat is.

3.3.1. Beoordelingscriteria voor verplichte participatie

Om te beoordelen of de (schriftelijke) bij de aanvraag om omgevingsvergunning overgelegde participatiegegevens voldoende zijn en of de initiatiefnemer hiermee aan zijn verplichting tot het overleggen van participatiegegevens heeft voldaan, gebruiken we de volgende beoordelingscriteria.

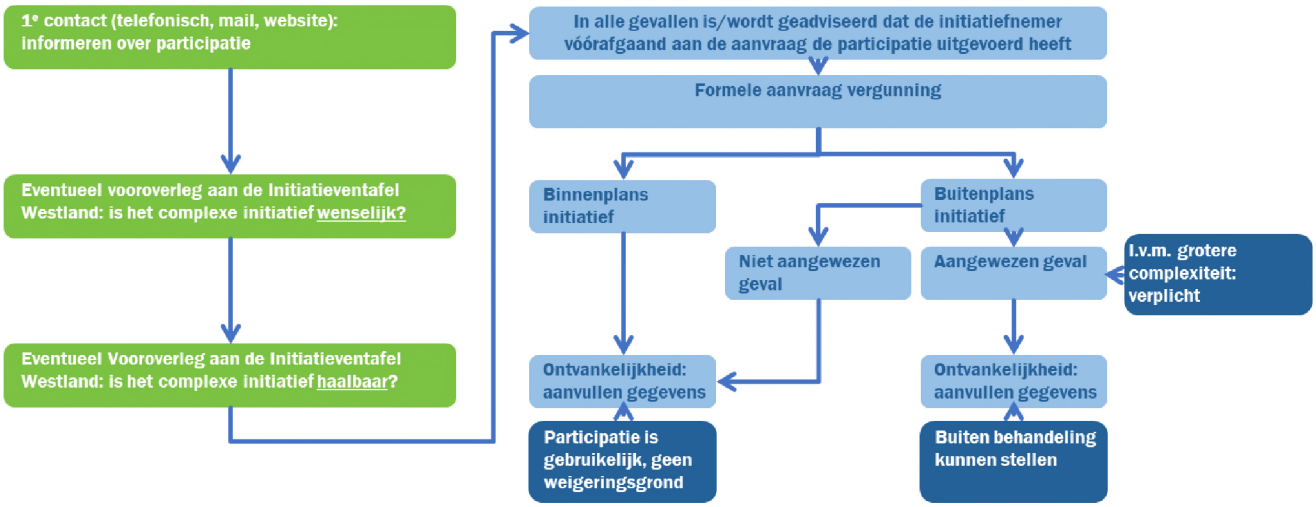
- **Welk aantal betrokkenen en welke betrokkenen zijn meegenomen in het participatie-traject?** Dit criterium geeft ons inzicht in of er voldoende en/of de juiste betrokkenen hun mening over het initiatief kenbaar hebben kunnen maken. Het betreft bijvoorbeeld inwoners van het gebied waar een initiatief ontwikkeld wordt, eventuele belangenverenigingen, instellingen of andere bevoegde gezagen. Het gaat erom dat een initiatiefnemer zijn best doet om de mensen die mogelijk ideeën hebben bij de voorgenomen ontwikkeling (van klein naar groot) te betrekken.
- **Welke participatiemiddelen zijn ingezet om betrokkenen uit te nodigen om hun mening kenbaar te maken?** Op basis van de keuze voor een/de participatiemiddel(en) kan een beeld gevormd worden over de vraag of betrokkenen op een afdoende manier de mogelijkheden hebben gezien c.q. hebben kunnen benutten om hun meningen over een initiatief kenbaar te maken. In een omgeving met bijvoorbeeld veel niet/beperkt-zelfredzamen inwoners zal een andere participatiestrategie nodig zijn dan in een omgeving met voornamelijk jongeren.
- **Wat is met welke bijdrage gedaan? Welke afwegingen zijn er op basis van de opgehaalde meningen gemaakt?** Aan de hand van deze gegevens kan de gemeente beoordelen of er op onderdelen/thema's nog nader onderzoek of nadere advisering nodig is voordat besloten wordt om een omgevingsvergunning al dan niet te verlenen.

Als er onvoldoende participatiegegevens zijn aangeleverd waarmee een goed beeld kan worden gevormd over de mening(en) van de omgeving, dan wordt de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen (volgens artikel 4:5 van de Algemene wet Bestuursrecht.

3.3.2. Participatieprocedure aanvraag voor een omgevingsvergunning

Participatie in het kader van de omgevingsvergunning vindt plaats in de periode voorafgaand aan het moment dat de formele aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend. Gedurende deze informele voorfase vindt bij voorkeur ook het vooroverleg plaats tussen de gemeente, de initiatiefnemer en andere partijen (bijvoorbeeld adviseurs als het waterschap en de omgevingsdienst). Voor complexe initiatieven wordt in de gemeente Westland een breed vooroverleg georganiseerd voor inhoudelijke adviezen: de initiatieventafel genoemd. De initiatieventafel ten behoeve van advisering (geleid door de gemeente) en het participatietraject met betrokkenen (geleid door de initiatiefnemer) zijn twee separate trajecten die beiden in de informele voorfase kunnen worden gevoerd. Het kan zijn dat dit gelijktijdig gebeurt maar dat hoeft niet. De trajecten kunnen ook na elkaar worden gevierd.

In het volgende figuur en in het voorbeeld stappenplan op pagina 25 wordt een voorbeeld gegeven van hoe het participatietraject en de initiatieventafel in deze voorfase plaats kunnen hebben.



- Bij het eerste contact over een initiatief wordt de initiatiefnemer geïnformeerd over de noodzaak/wenselijkheid van participatie, aansluitend bij het proces van de initiatieventafel Westland.
- De initiatiefnemer wordt verwezen naar de website voor meer informatie over participatie.
- Complexe initiatieven komen ter sprake op de initiatieven/-omgevingstafel (in aanwezigheid van de initiatiefnemer).
- Het is de bedoeling dat uiterlijk vóór het indienen van een aanvraag, het participatietraject is afgerond.
- Voor eventuele vragen tijdens het participatietraject kan de initiatiefnemer terecht bij het Klant Contact Centrum.

Figuur: Procedure overzicht participatietraject en initiatieventafel Westland

Voorbeeld stappenplan participatie Omgevingsvisie en programma

Vooraf

1. **1e contact (telefonisch, mail, website)**
2. **Eventueel initiatieventafel Westland, beoordelen wenselijkheid**
3. **Eventueel initiatieven tafel Westland, beoordelen haalbaarheid**
4. **Participatie startdocument*: wat, waarom, wie en wanneer**
5. **Inschatting impactniveau van het initiatief**
6. **Inventarisatie maken van betrokkenen in geografisch gebied)**
7. **Benodigd representatieniveau**
8. **Bij vragen contact opnemen met casemanager/BOCC gemeente Westland**

Tijdens

9. **Aankondiging participatietraject**
10. **Start(bijeenkomst) participatietraject**
11. **Doelstellingen communiceren van participatietraject**
12. **Verwachtingen managen, participatieniveau op de participatieladder benoemen**
13. **Informatie verstrekken over:**
    a. rollen (wie is waarvoor verantwoordelijk);
    b. procedure en doorlooptijd;
    c. manier van samenwerken;
    d. manier van contact houden;
    e. welke participatiemiddelen worden ingezet.
14. **Inzichtelijk maken wat met uitkomsten wordt gedaan**
15. **Participatietraject zo nodig opschalen of afschalen**
16. **Slot(bijeenkomst) participatietraject**

Achteraf

17. **Participatietraject beëindigd**
18. **Aanvraag omgevingsvergunning indienen waaronder de participatiegegevens**

*Een startdocument zoals bedoeld in artikel 4 van de Verordening participatie en uitdaagrecht.