MEMO verplichte participatie bij instrumenten
Stuurgroep Omgevingswet

Aanleiding: vraag vanuit de stuurgroep een memo op te stellen over verplichte participatie; wat moet er minimaal worden geregeld per instrument.

Participatie algemeen; tendens
De samenleving is de afgelopen jaren flink veranderd. Kennis is door digitale ontwikkelingen voor een groter publiek beschikbaar en inwoners nemen steeds vaker initiatief en organiseren zichzelf. Voor de gemeente betekent dit dat het speelveld en haar rol voortdurend verandert. Naast initiatiefnemer is zij steeds vaker partner of heeft ze alleen een faciliterende rol.

Participatie in de Omgevingswet
De Omgevingswet speelt in op de andere blik op participatie. Participatie is een belangrijke pijler voor het werken in de geest van de Omgevingswet. De wet wil meer ruimte geven voor ideeën van initiatiefnemers en voor lokale afwegingen. De belangen van betrokkenen wegen mee; ze doen mee en laten van zich horen. Met de invoering van de Omgevingswet wordt voor het eerst participatie op grote schaal het centrale uitgangspunt bij de vorming van beleid, namelijk voor het gehele fysieke domein op alle schaalniveaus. Dat betekent dat gemeenten, waterschappen en provincies en het Rijk hiermee te maken krijgen. Daarnaast gaat de wet ervan uit dat initiatiefnemers van ruimtelijke plannen zelf met de omgeving in gesprek gaan over hun plan en zo draagvlak creëren. Hierbij is het gevoel van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van belang.

Ter verduidelijking, het gaat hier niet om de Participatiewet die betrekking heeft op inkomensondersteuning en arbeidstoedeling. Wel over een goede, optimale samenwerking tussen belanghebbende partijen bij een publieke opgave om zo te komen tot een gedragen en uitvoerbaar resultaat.

Wat zegt de wet?
De Omgevingswet verstaat onder een participatieve aanpak: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Inzet is dat participatie bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van de samenleving bij beleidsvorming en meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven in de fysieke leefomgeving. Het vroegtijdig, vooraan in het proces betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Omdat partijen vroegtijdig hun ideeën, alternatieven en verbetervoorstellen kunnen inbrengen, kunnen deze voorstellen nog worden uitgewerkt en beoordeeld. Daarnaast zullen betrokken partijen in een later stadium zich meer gecommitteerd voelen aan de uitkomsten
Het is aan de overheden (lees: gemeente) alle belangen te wegen en te komen tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Dit kan tijdwinst opleveren.

Decentrale overheden zijn verplicht om participatiebeleid te maken voor het fysieke domein onder de Omgevingswet. Wanneer het wetsvoorstel ‘Versterking participatie op decentraal niveau’ in werking treedt (in de loop van 2022) is generiek geregeld dat gemeenten, provincies en waterschappen in een participatieverordening moeten aangeven op welke

wijze inwoners en maatschappelijke partijen in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken. Dit betekent een verbreding van de huidige inspraakverordening.

Participatie is geen doel op zich, en betekent (zeker) ook niet dat 100% draagvlak wordt gecreëerd. Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor hoe (*) participatie moet plaatsvinden. Wel bevat het Omgevingsbesluit regels om participatie te borgen. Hierbij wordt opgemerkt dat participatie geen vervanging is van de rechtsbescherming vanuit de Awb afdeling 3.2. Awb. Voor de rechtsbescherming sluit de Omgevingswet aan bij de Awb (**).

Overheden kunnen voor de inwerkintreding van de wet al aan de slag met het opstellen van het participatiebeleid.

(*) Het hoe is niet geregeld want elke situatie, locatie en activiteit is anders. De wet geeft daarom ruimte voor een eigen invulling.
(**) Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging maken hier onderdeel van uit (afdeling 3.2 Awb). Het bestuursorgaan vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen en moet het besluit motiveren (artikel 3:4 en 3.46 Awb). In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging. Participatie is een onderdeel van deze belangenafweging.

<u>Waar is participatie geregeld?</u>

Hoe is participatie geborgd in de Omgevingswet ?

- Met de **Kennisgeving** door bevoegd gezag bij het omgevingsplan
- Met de **Motiveringsplicht** door bevoegd gezag bij de omgevingsvisie, programma, en het omgevingsplan
- In de **Aanvraagvereiste** voor de initiatiefnemer bij een vergunningaanvraag

Bevoegd gezag past participatie toe bij het opstellen van een omgevingsvisie, omgevingsplan, programma's en projectbesluiten. Het bevoegd gezag maakt hiervoor een kennisgeving en heeft een motiveringsplicht.

Initiatiefnemer moet participatie toepassen als er een omgevingsvergunning nodig is. Initiatiefnemer geeft bij de aanvraag aan of, en hoe derde partijen bij het project betrokken zijn en wat er met de resultaten is gedaan.

Belanghebbenden bij participatie zijn burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden/bestuursorganen. Het is een bredere en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden zoals wordt gebruikt voor het begrip 'belanghebbende' uit de Awb.

Participatie per instrument

Vanuit de wetgeving volgen voor elk instrument regels voor participatie. Hieronder een overzicht van de regels voor participatie per instrument

Instrument	Regels	Wie is verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels?	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Programma	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	Kennisgeving Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is B&W gemeente)	Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)
Omgevingsverordening	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is Gedeputeerde Staten)	Omgevingsbesluit (art. 10.3a)
Waterschapsverordening	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is dagelijks bestuur van het waterschap)	Omgevingsbesluit (art. 10.3b)
Projectbesluit	Kennisgeving In deze kennisgeving staat: • wie wordenbetrokken, waarover en wanneer • wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer • waar meer informatie beschikbaar komt Motiveringsplicht bij eventuele voorkeursbeslissing en projectbesluit	Bevoegd gezag Als een ander dan het bevoegd gezag initiatiefnemer is, kan het participatietraject wel een gezamenlijke actie zijn. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bepalen samen de rolverdeling, waarbij het bevoegd gezag uiteindelijk beslist. Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving participatie aan wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.	Omgevingswet (art. 5.47, 5.48 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5)
Omgevingsvergunning	In de Omgevingsregeling is een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer	Omgevingswet (art. 16.55) Omgevingsregeling (art 7.4)

Hieronder volgt een uitleg van wat de kennisgeving, de motiveringsplicht en de aanvraagvereiste inhouden. Daarbij wordt ook de mogelijkheid van verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten beschreven.

Kennisgeving van participatie
Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van een besluit aan (het voornemen een omgevingsplan vast te stellen), **hoe participanten bij de voorbereiding worden betrokken en hoe deze wordt vormgeven**.
De kennisgeving gaat in ieder geval in op:

- wie worden betrokken, wanneer en waarover;
- wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer;
- waar is aanvullende informatie beschikbaar.

Het bevoegd gezag bepaalt de meest geschikte wijze, waardoor het relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt. Ook zorgt zij ervoor dat de benodigde informatie op een toegankelijke wijze beschikbaar is. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van toepassing.

Motiveringsplicht van participatie
Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan (bv. bij het vaststellen van het omgevingsplan)

- hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en
- wat de resultaten daarvan zijn.

Daarbij is het volgende vanzelfsprekend: hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan; dus **welke afwegingen gemaakt** zijn. Uit de motivering blijkt of recht is gedaan aan de gelijkwaardigheid van alle partijen.

Aanvraagvereiste participatie bij omgevingsvergunning
Bij een aanvraag van een omgevingsvergunning *geeft de initiatiefnemer,* als onderdeel van de indieningvereisten*, aan:*

- OF,
- en zo ja, HOE burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
- en WAT de resultaten daarvan zijn.

Het is primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om participatie te organiseren, maar het is niet verplicht.

Dit kan wel vanuit het bevoegd gezag worden gestimuleerd, omdat als partijen de omgeving betrekken bij hun plannen, hier waardevolle inzichten en betere initiatieven voor terug kunnen krijgen. De omgeving vroeg bij een traject betrekken, voorkomt vaak bezwaren in een later stadium. Om die reden moet een initiatiefnemer bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aangeven of en hoe de omgeving betrokken is bij zijn plan en wat er met de resultaten is gedaan. Soms is het niet nodig om een (groot) participatietraject te starten. Bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving. Daarom is participatie niet per definitie verplicht.

Bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de afweging voor de vergunningverlening. Als de initiatiefnemer geen participatie heeft georganiseerd, is dit geen grond voor het buiten behandeling te laten van de aanvraag, dan zal het bevoegd gezag dit zelf moeten gaan organiseren. **Onvoldoende participatie is geen grond voor weigering van de aanvraag.**

Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten
Naast de kennisgeving, de motiveringsbesluit en de aanvraagvereiste voor de omgevingsvergunning, kent de Omgevingswet de mogelijkheid om bij bepaalde buitenplanse omgevingsactiviteiten participatie te verplichten.

In veruit de meeste gevallen is het college van B&W van een gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning. De gemeente toetst of het initiatief past in het Omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels. Gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders.
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (binnenplanse opa).
3. Het initiatief past niet. Als de gemeente alsnog wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa).

Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet binnen het Omgevingsplan passen. Hierover heeft dus ook nog niet eerder participatie plaatsgevonden.

Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen; de raad kan "gevallen van" buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is.

Voor deze gevallen waarin de participatie verplicht is, *moet de aanvrager aantonen* dat hij/zij participatie heeft georganiseerd. En daarbij aangeven:

- HOE burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
- en WAT de resultaten daarvan zijn

Als de aanvrager aangeeft die niet te hebben gedaan, dan is dit een grond om de aanvraag buiten behandeling te laten. **Onvoldoende participatie is een grond voor weigering van de aanvraag bij aanwezig beleid hierover.**

TIP: deze lijst van 'gevallen van verplichte participatie' combineren met de lijst over de 'gevallen waarin de gemeenteraad advies wil geven', het zogenoemde 'Adviesrecht' (*). Beide lijsten gaan over activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan en moeten door de gemeenteraad worden vastgesteld.

(*) In de huidige situatie kan de gemeenteraad besluiten dat er 'geen bedenkingen' zijn, de zogenoemde Verklaring van Geen Bedenkingen. Gemeente Duiven heeft categorieën van gevallen aangewezen waarin een VvGB niet nodig is. Dit betreft gevallen waarin reeds door de gemeenteraad ruimtelijke kader zijn vastgesteld. De gemeente Westervoort heeft geen categorieën vast gesteld. Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad vooraf gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan.

Pragmatisch aanpak van participatie bij de instrumenten

Het bovenstaande geeft weer wat de minimale verplichtingen voor participatie zijn die de wet voorschrijft; voor bevoegd gezag (lees: gemeente) en voor de initiatiefnemers (dit kan ook de gemeente zijn).

De participatie met betrekking tot de instrumenten, waar omgevingsbesluiten voor nodig zijn, steken we op dit moment pragmatisch in. Hieruit volgt dat we nu geen participatiebeleid voor participatie bij de instrumenten beleid opstellen. Het uitgangspunt is om voor de instrumenten een participatieaanpak op te stellen voor het participatieproces, waarin de minimale vereisten van participatie worden opgenomen en geborgd.

Het voorstel is om met een werkgroep van het projectteam **een 'checklist participatie' (handreiking)** op te gaan stellen. Hierin wordt aangegeven waar participatie aan moet voldoen, en hoe dit kan worden vormgegeven; een soort stappenplan met daarin een onderdeel waar het plan/initiatief over gaat, wat het doel van de participatie is (van informeren tot co-creëren), wie de belanghebbenden (kunnen) zijn, hoe zij betrokken worden en wat er met de inbreng wordt gedaan e.d.. Het is een leidraad voor de gemeente, en ook voor initiatiefnemers. Als werkgroep gaan we ook bekijken of we aparte handreikingen per instrument gaan maken, of dat een algemene handreiking voldoende is.

Hiermee gaat de werkgroep oefenen en feedback ophalen van de gebruikers/initiatiefnemer; het gaat om doen, denken in oplossingen, omgaan met tegengestelde belangen. Dit gaan we samen evalueren en waar nodig passen we de checklist aan. Het is ieder geval van belang de checklist helder te formuleren en vast te stellen, zodat dit een helder werkdocument is voor gebruikers en betrokken.

Daarnaast is een idee om ook een soort checklist op te stellen voor belanghebbenden; hoe zij zich kunnen informeren over initiatieven en kunnen aanhaken/deelnemen aan het participatieproces.

TIP: Lees de Denkwijze(r) opgesteld voor overheden met meer informatie over participatie. Hierin is beschreven beschrijving waarom participatie van belang is, wat goede participatie is, het doel van participatie en de randvoorwaarden voor goede participatie.

Wanneer wel beleid opstellen?
Op dit moment hebben de gemeenten Duiven en Westervoort nog geen beleid dat inspeelt op participatie in de Omgevingwet en de nieuwe Participatieverordening. Het participatiebeleid in relatie tot de wet gaan we, zoals hierboven is beschreven, pragmatisch insteken. Dit kan de basis zijn voor het nog op te stellen beleid, dat onderdeel kan gaan vormen van de nieuwe participatieverordening. Nu geldt de situatie, zoals is aangegeven in de inspraakverordening. Wel loopt er een traject, zowel in Duiven als in Westervoort, van een raadswerkgroep die dit onderwerp nader aan het bekijken is.

Team BB gaat medio dit jaar een aantal werkateliers organiseren, met een aantal teams waar participatief werken een belangrijk onderdeel is van het reguliere werk. In een brainstorm willen we het hebben over participatief werken en de borging ervan in de organisatie. Dit is kan de opmaat zijn tot het opstellen van een organisatie breed gedragen visie op participatie. Niet specifiek voor Omgevingswet, maar dat aansluit op de andere manier van werken; intern en met de samenleving.