Wie doet er mee?!



Participatiebeleid Omgevingswet

Handleiding participatie onder de Omgevingswet

concept

Gemeente ***Stein***

Wie doet er mee?!

Participatiebeleid Omgevingswet

Handleiding voor toetsing

Auteur Emilie Klinkers, Bram Lemmens MRO
Versie Concept
Datum 2 september 2021
Vastgesteld door ... van de gemeente Stein in de vergadering van ...

CONCEPT

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave **3**

1. Inleiding **4**

2. Stappenplan en categorieën initiatieven **9**

3. Participatie stimuleren en toetsen **15**

4. Integraal en gebiedsgericht werken **22**

5. Meten en middelen **26**

Bijlage 1. Toolbox stimuleren participatie **28**

1.1 Checklist participatieproces 29
1.2 Formulier Stakeholdersanalyse 30
1.3 Formulier Impactanalyse 32
1.4 Intakeformulier 33
1.5 Formulier Participatielogboek 35
1.6 Tips participatieaanpak 36
1.7 Participatie werkvormen 40
1.8 Participatieniveaus (participatieladder) 41

Bijlage 2. Categorieën Verplichte participatie **42**

1. Inleiding

Ruimte vorm je samen; met allerlei partijen proberen we tot publieke en ruimtelijke waarden te komen en optimaal onze omgeving vorm te geven. Dit vraagt een transparant en zorgvuldig proces. Dit is een van de uitgangspunten van de Steinse koers als het gaat om participatie van inwoners en ondernemers in de ruimtelijke omgeving. Die koers is door de raad vastgesteld begin 2020 en vormt de basis voor dit Participatiebeleid[1].

Het Participatiebeleid is een nieuw beleid op basis van een nieuwe wet: de Omgevingswet. Uitgangspunten die onder meer in deze wet centraal staan zijn vroegtijdige participatie en een integrale, gebiedsgerichte aanpak. Dit beleid biedt visie, inrichting, ondersteuning en borging. Een kader om de juiste stappen te zetten om informatie te delen en recht te doen aan de mening van belanghebbenden en betrokkenen. En dat we op basis van deze informatie een goede afweging kunnen maken. Met participatie aan de voorkant en formele inspraak aan de achterkant van het proces. We hebben het beleid opgesteld met de kennis en ervaring binnen en buiten het gemeentehuis. Deze nieuwe benadering vraagt om constant samen leren en doorontwikkelen. Dit beleid is een startpunt en kan op basis van evaluatie worden bijgesteld.

Kader 1 Uitgangspunten Koersdocument Participatie & de Omgevingswet

1. De gemeente informeert actief over inhoudelijk vastgestelde kaders en normen
2. De gemeente informeert actief over rollen en verwachtingen
3. We investeren in een zorgvuldig proces met zoveel mogelijk draagvlak
4. Rolzuiverheid schept duidelijkheid
5. We werken integraal en waar mogelijk gebiedsgericht
6. De gemeente is in staat om processen goed te begeleiden

Participatie Stappenplan

Het lokale participatiebeleid biedt een stappenplan (zie hoofdstuk 2) dat als basis dient voor de voorbereiding van elk nieuw initiatief in de gemeente, wijk of de buurt dat ziet op de fysieke leefomgeving. Omdat initiatieven van elkaar (kunnen) verschillen, maken we in dit beleid onderscheid in twee categorieën processen: (1) beknopt en (2) uitgebreid.
De beide categorieën worden nog nader toegelicht in dit beleid. We passen het stappenplan toe op de beide categorieën en geven ook concrete voorbeelden.
Het stappenplan hebben we opgesteld op basis van onze ervaring en de wensen voor de toekomst. We hebben het in concept getoetst bij initiatiefnemers en een raadsreflectiegroep.

Achtereenvolgens gaan we in op de volgende onderdelen:

- De scope en insteek van het participatiebeleid;
- Samenhang kerninstrumenten binnen de Omgevingswet;
- Formele regelgeving: wat is in de wet geregeld op het gebied van participatie?;
- Rol gemeente: regisseur, initiatiefnemer, belanghebbende, toetser, beslisser;
- Stappenplan voor participatie en categorieën initiatieven;
- De wijze waarop we participatie als gemeente ondersteunen, toetsen en afwegen;
- Toolbox: middelen t.b.v. informatie-, participatie- en communicatie;

[1] Gedurende de vaststelling van het koersdocument heeft de Eerste Kamer op 11 februari 2020 de motie Nooren aangenomen als gevolg waarvan o.a. gemeenten verplicht werden om een participatiebeleid op te stellen. Hierin moet worden vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Het Participatiebeleid treedt in werking zodra de Omgevingswet ingaat, vooralsnog is dat per 1 juli 2022.

- Doorontwikkelen van integraal en gebiedsgericht werken;
- Middelen om dit beleid uit te voeren en het effect te meten.

Scope en insteek participatiebeleid
Dit beleid is gericht op het proces dat zoveel als mogelijk wordt doorlopen *voorafgaand* aan de formele wettelijke procedure. De formele procedure start na het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning of na het opstellen en ter inzage leggen van een ontwerp omgevingsvisie of -plan. Dan gelden de wettelijke regels (onder andere Omgevingswet en Algemene wet bestuursrecht) en termijnen voor inspraak, zienswijzen, bezwaar en (hoger) beroep. Voorafgaand hieraan is het van belang om bepaalde stappen te doorlopen om informatie, kennis en standpunten te delen, voorstellen van partijen vroegtijdig mee te kunnen nemen en te beoordelen en zo veel mogelijk draagvlak te creëren voor het initiatief.
Aan de hand van dit beleid zal worden getoetst of, en zo ja, op welke wijze invulling is gegeven aan de participatie.

Het doorlopen van dit *zorgvuldige proces* voorafgaand aan de formele procedure kan ook betekenen dat het voor een zelfde initiatief wenselijk is om *meerdere malen bepaalde participatiestappen* te doorlopen. Denk bijvoorbeeld aan een nog niet concreet idee of plan dat eerst in het algemeen wordt getoetst bij de omgeving. Vervolgens wordt het plan nader uitgewerkt tot een aanvraag voor een omgevingsvergunning of wijziging van het omgevingsplan. Deze uitwerking wordt nog eens voorgelegd aan betrokken partijen.

In het beleid kiezen wij voor een stappenplan gekoppeld aan verschillende categorieën initiatieven en wij reiken een concrete toolbox aan. De standaarden, protocollen en handreikingen uit de toolbox zijn opgesteld met inachtneming van de uitgangspunten uit het Koersdocument Participatie Omgevingswet. Denk daarbij bijvoorbeeld aan informatie over inhoudelijk vastgestelde kaders en normen, rollen en verwachtingen en rolzuiverheid.

Door deze werkwijze en duidelijke informatie daarover op de website, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (zie kader 2) en een praktische toolbox, kan maatwerk worden toegepast. Het is immers praktisch niet mogelijk om iedere situatie vooraf exact te beschrijven of om de verschillende participatievormen te koppelen aan de wettelijke instrumenten. Ieder geval is anders. Maar door een stappenplan te hebben en daaraan ook te toetsen, kan participatie in alle gevallen concreet worden toegepast en worden meegenomen en getoetst in de belangenafweging om te komen tot een formeel besluit. Van belang is dat deze stappen ook daadwerkelijk worden doorlopen. Als blijkt dat dit niet het geval is (om welke reden dan ook) dan kan dat gevolgen hebben voor de vraag of de formele procedure kan worden opgestart of de wijze waarop een aanvraag in behandeling wordt genomen.

Kader 2 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)
Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal een nieuw Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) worden gebruikt. Hierin komt veel informatie over de fysieke leefomgeving samen. Het DSO biedt een loket waar initiatiefnemers, overheden en betrokkenen snel kunnen zien wat er mag in de omgeving. Via het DSO kunnen bezoekers een aantal dingen doen:
- vergunningen aanvragen, meldingen doen en informatie geven
- zien welke regels en welk beleid van toepassing zijn op een locatie.
  De omgevingsdocumenten die in het DSO zitten zijn daar de basis voor.
  Dat zijn bijvoorbeeld omgevingsvisies, -verordeningen en -plannen, project besluiten en programma's. Overheden leggen daarin onder andere vast wat wel en niet mag op een locatie.

- op termijn is er ook informatie te vinden over de kwaliteit van de leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan informatie over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.

Het DSO gaat de volgende digitale loketten voor genoemde diensten vervangen:

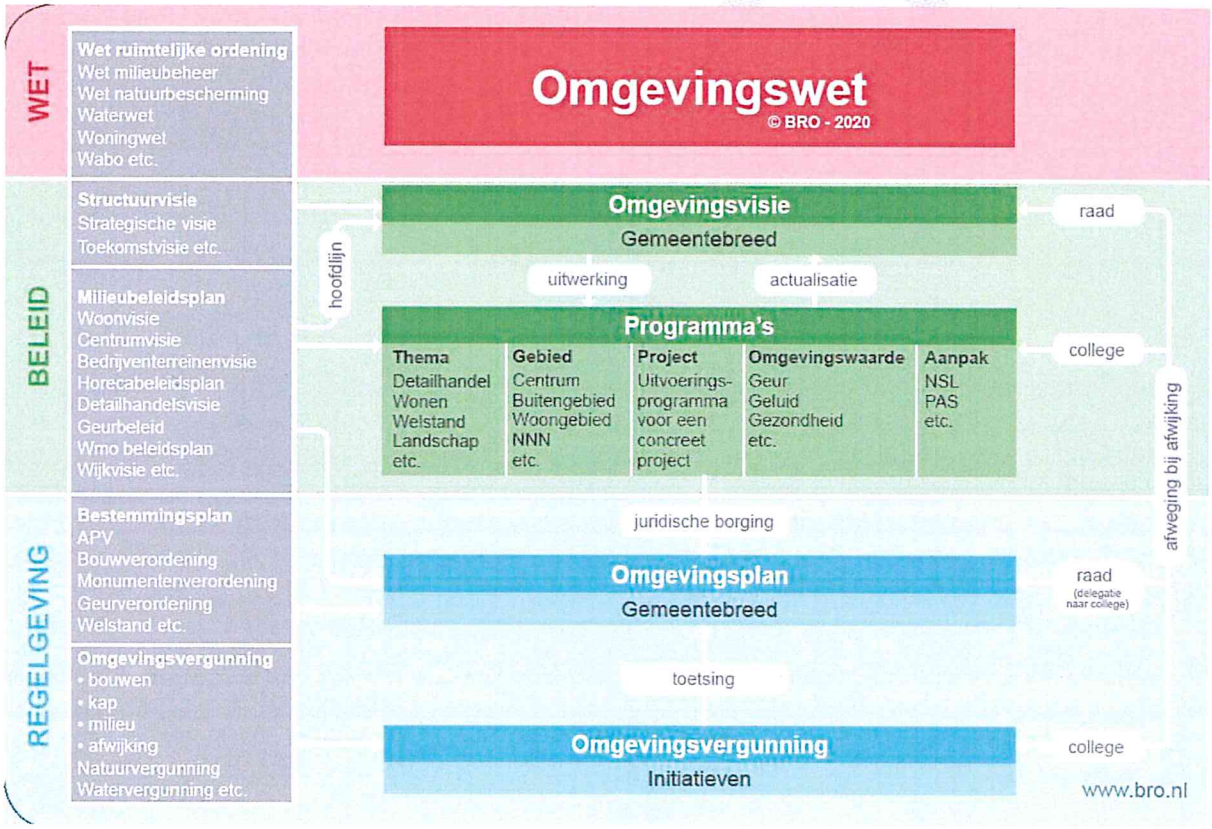
- het Omgevingsloket Online (OLO),
- de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en
- Ruimtelijkeplannen.nl

Bron: Aandeslagmetdeomgevingswet.nl, 2020

Omgevingswet: een veelomvattend én samenhangend geheel

In de figuur hieronder is aangegeven hoe diverse kerninstrumenten binnen de Omgevingswet samenhangen, de mate van abstractie en wie beslissingsbevoegd is. Omdat er sprake is van een bundeling van diverse wetten en input van diverse beleidsterreinen, betekent dit in veel gevallen ook participatie met diverse partijen over veel vraagstukken.

De Omgevingswet noemt als mogelijke deelnemers: burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. Dit kan een bredere en minder afgebakende doelgroep zijn dan de strikte kring van belanghebbenden zoals wordt gebruikt voor het juridische begrip 'belanghebbende' uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).



Bron: BRO, 2020

Hoe is participatie wettelijk geregeld?

Hoewel de Omgevingswet gemeenten verplicht om participatiebeleid op te stellen, is er binnen de wet (lokale) beleidsvrijheid op het gebied van participatie.

De volgende plichten zijn wettelijk vastgelegd:

- Voor de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en het Omgevingsplan geldt een ***motiveringsplicht*** (art. 10.7 Omgevingsbesluit), de Raad geeft bij besluitvorming aan:

1) hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, andere overheden / bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van de visie/het programma/het plan,
2) wat de resultaten daarvan zijn en,
3) wat is gedaan met de opgehaalde informatie.
Bij het vaststellen van deze stukken moet worden aangegeven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan (art.10.7, 10.8, 10.2 Omgevingsbesluit).

- Bij het Omgevingsplan geldt tevens ***kennisgeving*** (art. 10.2 Omgevingsbesluit): de gemeente geeft aan het voornemen te hebben om een Omgevingsplan op te stellen en hoe ze de participatie vormgeeft.

- Bij de Omgevingsvergunning is participatie een ***aanvraagvereiste*** (art. 16.55 Omgevingswet): de initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het participatieproces en moet aangeven of, en zo ja hoe, participatie is vormgegeven en wat er met het resultaat is gedaan.

  Het bevoegd gezag - het College - betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging in haar besluitvorming. Bij de besluitvorming houdt het College rekening met de vraag of, en zo ja op welke wijze, invulling is gegeven aan het participatiebeleid. Er zijn twee mogelijkheden, te weten:
  - Indien niets is aangegeven bij participatie, is de vergunningsaanvraag niet compleet. De initiatiefnemer kan dan door de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om dit te herstellen. Indien hier geen gevolg aan wordt gegeven, kan het College als bevoegd gezag besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen omdat niet is voldaan aan de vereisten voor de aanvraag. *(Amendement Van Eijs)*
  - Wanneer alleen wordt aangegeven dat er geen participatie is toegepast, wordt formeel wel voldaan aan het aanvraagvereiste. De gemeente kan dan echter geen zorgvuldige belangenafweging afmaken door gebrekkige informatie. Hiervoor geldt als oplossing dat de gemeente besluit op grond van artikel 3:10 lid 1 Algemene wet bestuursrecht om de openbare voorbereidingsprocedure te starten, waarin een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd. *(Amendement Smeulders)*

Hoe we omgaan met de hiervoor geschetste plichten is verwerkt in hoofdstuk 2 en 3: het stappenplan voor participatie en de toetsing ervan. In dit beleid wordt ook verder ingegaan op de situatie dat een initiatiefnemer (on)bewust geen participatieproces doorloopt.

Rollen gemeente
Als gemeente hebben we diverse rollen in relatie tot de fysieke leefomgeving. Ongeacht de rol van de gemeente, is van belang dat telkens als uitgangspunt geldt dat aan participatie invulling wordt gegeven en dat het betreffende beleid daarvoor bepalend is.

Allereerst zijn we tijdens de overgang naar de nieuwe Omgevingswet regisseur en het eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers met plannen voor de ruimtelijke leefomgeving.
We zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de Omgevingsvisie en een Omgevingsplan en voor het opstellen van beleid waarmee we lokaal invulling geven aan landelijke wetgeving.
We zijn zelf ook geregeld initiatiefnemer en daarbij meestal opdrachtgever aan uitvoerende partijen. Ongeacht de vraag of de gemeente initiatiefnemer is, geldt uiteraard dat het telkens het participatiebeleid en hetzelfde stappenplan wordt gehanteerd.

En daarnaast kunnen we als belanghebbende meedenken over of meedoen doen met initiatieven van anderen, als die passen binnen ons beleid, waarbij we altijd het algemeen belang moeten bewaken. Hoe we hierin gebiedsgericht samen willen werken komt ter sprake in hoofdstuk 4 integraal en gebiedsgericht werken.

Tot slot toetsen we als bevoegd gezag aanvragen voor omgevingsvergunningen of wijzigingen van het Omgevingsplan én of de initiatiefnemer het participatietraject daarvoor zorgvuldig heeft doorlopen. Als 'eindbeslisser' bepalen we of een initiatief daadwerkelijk doorgaat, waarbij dus ook de resultaten van het participatieproces worden meegewogen. We hakken knopen door en maken duidelijk hoe de verschillende belangen zijn afgewogen in ons besluit.

Kader 3 Voorbeeld rollen: Samen optrekken in casus Chemelot
Chemelot heeft een visie opgesteld waarin de doorontwikkeling van het Chemelotterrein naar de toekomst toe beschreven wordt. Het gaat om talrijke ontwikkelingen waarvoor verschillende ruimtelijke instrumenten ingezet moeten worden. Bijvoorbeeld een herziening van het omgevingsplan en aanvragen omgevingsvergunning. Hoewel een aanvrager, in dit geval Chemelot, zelf verantwoordelijk is voor het doorlopen van een participatieproces voor deze ontwikkelingen, denken de gemeenten al aan de voorkant mee over participatie en communicatie. Deze ontwikkelingen vragen namelijk om een zorgvuldig participatieproces waarbij Chemelot en de gemeente gezamenlijk optrekken. Een gezamenlijke zoektocht die hand in hand gaat met goede afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.

Processtappen richting besluitvorming
Het concept participatiebeleid is op 29 maart 2021 besproken met stakeholders die direct betrokken zijn bij initiatieven in de gemeente Stein of zelf initiatief nemen of hebben genomen. Tevens is het concept beleid besproken tijdens een de raadsreflectiesessie op 19 april 2021 en tijdens de beeldvormende raad van 22 september 2021.
Informatie uit deze bijeenkomsten is verwerkt in deze versie van het participatiebeleid dat op 10 november 2021 ter vaststelling wordt aangeboden aan de Raad.

2. Stappenplan en categorieën initiatieven

In onze gemeente komen diverse typen initiatieven voor. Ze variëren van aard en impact. Voor alle soorten initiatieven is onderstaand stappenplan (kader 4) van toepassing. De stappen in het stappenplan vormen samen het zorgvuldige proces, zoals beoogd in de Omgevingswet en het Steinse Koersdocument Participatie Omgevingswet "Wie doet er mee?!".

Het betreft een proces met ruimte om informatie te delen met partijen en het goede gesprek te voeren. En een proces dat uiteindelijk moet leiden tot de vastlegging van de resultaten van het participatieproces zoals dat is doorlopen. Daarbij geldt: ***het soort initiatief bepaalt de insteek, de wijze en de omvang van het participatieproces.*** Bij een complex initiatief hoort een uitgebreid proces, bij een eenvoudig initiatief een beknopt proces.
In kader 5 zijn de twee categorieën aan de hand van voorbeelden beschreven.

We zien het als een taak van de gemeente om deze manier van werken te stimuleren, om de juiste stappen te zetten en hierover tijdig in gesprek te gaan.
Dit betekent in een zo vroeg mogelijk stadium initiatieven op haalbaarheid en wenselijkheid toetsen, nadenken over de gevolgen ervan en mogelijke betrokken partijen.
Om dit te realiseren besteden we extra aandacht aan de informatie op de gemeentelijke website (gekoppeld aan het DSO), zijn de werkprocessen voor vergunningen geoptimaliseerd en worden praktische tools en formulieren aangereikt in een toolbox (zie bijlage 1).

Kader 4 Stappenplan zorgvuldig participatieproces

Een goede voorbereiding is het halve werk: zelf aan de slag volgens het stappenplan!
Wil je aan de slag met een project, idee of plan voor verbetering van je woning, buurt, wijk of gemeente dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving?
Of je nu inwoner, ondernemer of ambtenaar bent, altijd geldt: als initiatiefnemer organiseer je hiervoor zelf de participatie met hulp van onderstaande stappen incl. de formulieren en tips in de toolbox.

De gemeente kan daarbij helpen om een goede inschatting te maken van wat nodig is. Dit is namelijk afhankelijk van je initiatief. Informatie over de categorieën initiatieven en de te volgen stappen zijn te vinden in dit beleid en op www.gemeentestein.nl Of neem contact op met de gemeente via 046-4359393, je wordt dan doorverbonden met de juiste contactpersoon.

Stap 1 Breng in beeld
Bedenk wie gevolgen kunnen ondervinden van jouw initiatief en welke stappen je kan doorlopen.
Twijfel je? Gebruik de checklist op de website die aangeeft of jouw initiatief behoort tot:
1. de eenvoudige initiatieven met een ***beknopt participatieproces*** of,
2. een complex initiatief met een ***uitgebreid participatieproces***.

Bij categorie 2 initiatieven met een uitgebreider participatieproces pas je een stakeholdersanalyse en impactanalyse toe met behulp van de formulieren in de toolbox van bijlage 1. De analyses zijn overzichten waarin je betrokken of belanghebbende partijen bij jouw initiatief in beeld brengt (stakeholdersanalyse) en de gevolgen van jouw initiatief in beeld brengt (impactanalyse).

Stap 2 Dien een intakeformulier in voor bespreking aan de intaketafel

Leg je initiatief voor aan de gemeente door via de website een intakeformulier in te dienen.
Jouw initiatief wordt dan besproken tijdens de gemeentelijke intaketafel[2]. De gemeente informeert je vervolgens over de bevindingen. Het kan zijn dat je initiatief niet past, dan adviseren we je plan aan te passen. Als het wel past, geven we mee welke wet- en regelgeving van toepassing is en adviseren we je over mogelijke processtappen. Sommige initiatieven die complex zijn of gevoelig liggen vragen vooraf om een 'principebesluit' van het College van B&W. Voordat je aan stap 3 - het gesprek - begint, is het belangrijk om hierover duidelijkheid te hebben.

Stap 3 Haalbaar en wenselijk? Ga in gesprek/overleg met stakeholders
Volgt er een positief advies vanuit de intaketafel? Ga in gesprek en overleg met buren en omwonenden die mogelijk gevolgen gaan ondervinden van jouw initiatief. Als je een stakeholdersanalyse hebt gemaakt, ga je in gesprek met deze partijen. Doe dit open en actief, met de tips uit tool 1.6.
Gebruik het Participatielogboek (tool 1.5) om gespreksmomenten vast te leggen. In het logboek geef je een chronologisch overzicht van de participatiestappen die je met betrokken partijen doorloopt en wat daar uitkomt. Het is een belangrijk document voor de toetsing van het doorlopen participatieproces.

Bij complexe of grotere initiatieven met grote gevolgen en vaak langere doorlooptijd, is het wenselijk om de behandeld ambtenaar als toehoorder uit te nodigen bij een gesprek met stakeholders, aangezien de gemeente naderhand het participatieproces en de resultaten daaruit moet beoordelen. Bij dit soort initiatieven volgt na een intaketafel een *informele omgevingstafel*[3]. Deze noemen we *informeel* omdat er nog geen rechten aan kunnen worden ontleend en/of plichten uit voortvloeien. Dit is wel het geval bij de adviezen naar aanleiding van de *formele omgevingstafel* die plaatsvindt na het indienen van de omgevingsvergunningaanvraag. In dit stadium gaat het om beoordeling van de definitieve aanvraag en ingebrachte informatie. De gemeente organiseert de (in)formele omgevingstafel.

Stap 4 Maak duidelijke afspraken met gesprekspartners en leg die afspraken vast
Maak samen met de partijen die je hebt gesproken afspraken over wat er precies gaat gebeuren en wat zij kunnen verwachten, over het proces dat je wil doorlopen, de samenwerking, de betrokkenheid van partijen tijdens vervolgfasen en niet te vergeten over de mogelijkheden en beperkingen (van jezelf, overige partijen, de wet). Je kunt dan denken aan afspraken over werkzaamheden, compenserende maatregelen, (kleine) aanpassingen van je plannen waardoor bezwaren van anderen worden weggenomen, contactpersoon/-gegevens tijdens werkzaamheden, etc.
Deze afspraken en bevindingen uit gesprekken leg je weer vast in het Participatielogboek.

Stap 5 Werk je initiatief verder uit
Na de gesprekken werk je het initiatief uit tot een concept plan. Mogelijk pas je onderdelen van je plan aan door de informatie die je hebt gekregen. Gebruik het Participatielogboek om aan te geven wat je hebt gedaan met ideeën en informatie van betrokken partijen. Dit logboek dien je als bijlage in als je een vergunning wil aanvragen.

Stap 6 Toets je conceptplan en participatieafspraken
Het concept plan leg je voor aan alle betrokkenen. Doel is het toetsen van het plan en de afspraken uit het Participatielogboek - klopt wat is verwerkt met wat is afgesproken? - verwerk reacties van partijen in

[2] Een intaketafel is het wekelijks overleg van een team bestaande uit beleidsambtenaren en vergunningverleners. Dit team bespreekt en beoordeelt in een vroeg stadium de wenselijkheid en haalbaarheid van initiatieven.

[3] Als bij complexe initiatieven tijdens een intaketafel besloten is dat een initiatief wenselijk is, schuiven de initiatiefnemer samen met meerdere experts (bijv. ruimtelijke ordening, milieu, bouwen) en ketenpartners (gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD), Veiligheidsregio, Rijkswaterstaat, omgevingsdiensten) aan bij de informele Omgevingstafel op basis van een definitieve vergunningsaanvraag. Dit is een breder overleg waarin allerlei informatie en standpunten worden gedeeld. Voor een goed verloop zijn afspraken over bevraging, informatie delen en procesrollen zoals een vaste voorzitter / procesbegeleider en secretaris van belang. Bij complexe projecten kan ook de omgeving deelnemen aan deze informele omgevingstafel en kan dit onderdeel zijn van het participatieplan.

je concept plan en in het logboek en maak ze vervolgens definitief.

Stap 7 Voer je plan uit
Je bent klaar om tot uitvoering over te gaan. Dat kan betekenen dat je een definitieve aanvraag voor een omgevingsvergunning indient. Voeg bij de aanvraag het definitieve plan in en het Participatielogboek dat je hebt gemaakt. Bij een groter / complex initiatief kan het nodig zijn dat je bepaalde stappen één of meerdere keren herhaalt, om samen met betrokkenen tot een goed plan te komen.

Let wel: het gegeven dat alle stappen zijn doorlopen, betekent niet dat daarmee daarmee ook de vereiste vergunning wordt verleend en of het omgevingsplan deels wordt aangepast. Daar komt ook inhoudelijke toetsing en besluitvorming bij kijken.

Om het stappenplan concreet te maken, lichten we dit toe aan de hand van twee categorieën:
1. **Categorie 1: Beknopt proces: beperkte impact, stappen (deels) doorlopen**
2. **Categorie 2: Uitgebreid proces: grote impact, stappen (vaker) doorlopen**

In kader 5 is per categorie een fictieve voorbeeld beschrijving gegeven van een initiatief en hoe bovenstaand stappenplan wordt toegepast.

Kader 5 Voorbeelden twee categorieën participatieproces

1. Categorie 1 Beknopt participatieproces (85% van de gevallen)
Voorbeeld: verandering gebruik - doorlopen stappen alle 7
Over het algemeen gaat het om kleinere ingrepen die een huishouden of een bedrijf betreffen. Echter, buren kunnen er wel gevolgen van ondervinden. Er is een beperkt aantal betrokkenen en beperkte duur.
Annick droomt al jaren van een eigen kapsalon dichtbij haar woning zodat ze haar werk met de zorg voor haar kind kan combineren. Ze heeft onlangs besloten om de garage van haar woning om te bouwen tot een kleine salon. Ze belt de gemeente, daar wordt ze doorverbonden met een vaste contactpersoon. Die geeft haar advies, ze kan de informatie teruglezen op de website van de gemeente. Naast het voldoen aan de bouwvoorschriften, is een inschatting van de gevolgen voor naaste buren en de straat ook relevant. Denk aan de kans op extra verkeer dat een kapsalon teweegbrengt en extra parkeerplekken die wellicht nodig zijn, hetzij op eigen terrein, hetzij in de buurt. De gemeente adviseert Annick om een eerste opzet van haar plan in te dienen voor de intaketafel met behulp van het online intakeformulier. Ze krijgt dezelfde week al reactie van de contactpersoon bij de gemeente dat er geen ambtelijke bezwaren zijn. Annick gaat vervolgens in gesprek met buren en legt afspraken vast in het Participatielogboek. Ze past haar plan aan n.a.v. de gesprekken en dient bij de vergunningsaanvraag ook het Participatielogboek in als bewijs van een zorgvuldig doorlopen proces. Haar aanvraag wordt gegund. Annick blij, buren blij, klanten blij, gemeente blij!

Andere voorbeelden zijn: schutting plaatsen, aanbouw woning, aanleg weg /oprit, kappen boom, starten Bed & Breakfast, uitbreiding van een gebouw of een beperkte uitbreiding van bedrijfsactiviteiten op een bedrijventerrein. Sommige kleine ingrepen zijn vergunningsvrij. Dit hangt af van de omvang van het erf, de omvang van een oorspronkelijk hoofdgebouw en de omvang van een bouwwerk dat je toevoegt. Ook de hoogte en het gebruik van het nieuwe bouwwerk is bepalend. Bij bomenkap geldt dat er een vergunning moet worden aangevraagd als er een boom op openbaar terrein staat en daarnaast als de boom behoort tot het erfgoed. Zie de vergunningencheck op https://www.omgevingsloket.nl/

2. Categorie 2 Uitgebreid participatieproces (15% van de gevallen)
Voorbeeld 1: bouw loods - doorlopen stappen: alle 7 (uitgebreid, zonder informele omgevingstafel)
Over het algemeen gaat het om de wat grotere ontwikkelingen waarbij vaak meerdere partijen een rol spelen en een grotere invloedsfeer dan bij eenvoudige initiatieven, langer tijdspad.
In opdracht van de gemeente wordt een nieuwe loods gebouwd voor het materiaal van de wijkteams Openbare Ruimte. De loods komt op een nu nog braakliggend perceel naast het gemeentehuis. Aan de

andere kant ligt een basisschool en een woonwijk. De loods wordt 6 meter hoog, 15 meter breed en 20 meter diep, ook komt er een toegangsweg. De projectleider van de gemeente heeft een stakeholders- en impactanalyse gemaakt en informatie ingewonnen bij diverse disciplines. Daarvoor heeft hij gebruik gemaakt van de intaketafel. Hierna is samen met het projectteam een aanbesteding uitgevoerd. In de uitvraag en beoordeling is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het participatieproces. Denk aan goed overleg met de basisschool en buren over het bouwwerk, de aanleg van de weg en effecten van verkeersstromen, afspraken over verkeersmaatregelen en aandacht voor de situering en het voorkomen van blinde gevels zodat het gebouw aan de kant van de basisschool beter past in de omgeving.
Andere voorbeelden zijn: een visie over een wijk of buurt, hoogbouw in een woonwijk, de herinrichting van een park, starten zorgboerderij, wegreconstructies, uitbreiding bedrijventerrein nabij woonwijk.

Voorbeeld 2: wijkaanpak - doorlopen stappen: alle 7 (uitgebreid, met informele omgevingstafel)
Over het algemeen gaat het om een grote / complexe ontwikkeling met meerdere partijen, veel belanghebbenden, een lang tijdspad en een omvangrijk participatieproces, de kans is groot dat de ontwikkeling in ruimtelijke zin afwijkt van beleid en aanpassing nodig is.
Diverse opgaven in een wijk leiden tot het initiatief voor een wijkaanpak. De initiatiefnemers (inwoners, woningcorporatie en gemeente) stellen samen een procesplan op met aandacht voor de participatie en communicatie met inwoners en stakeholders. Een stakeholders- en impactanalyse zijn onderdeel van het procesplan. Er wordt periodiek via allerlei kanalen gecommuniceerd en geparticipeerd, dit wordt bijgehouden in een Participatielogboek. Er hangt veel samen met deze wijkaanpak. Daarom wordt op diverse momenten gebruik gemaakt van de intaketafel. Een omgevingstafel wordt georganiseerd om het conceptplan voor de wijkcentrumontwikkeling en de herstructurering van huurwoningen te bespreken met betrokken partijen. Opgehaalde informatie wordt verwerkt in conceptplannen.
Het is tijd om voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunningsaanvraag in te dienen.
Afspraken over maatregelen, communicatie en participatie zijn vastgelegd in het Participatielogboek dat zowel naar de betrokken stakeholders gaat, als naar de organisaties van de initiërende / toetsende partijen. Over het definitieve plan en de uitvoer van de projecten blijft de initiatiefgroep investeren in participatie en communicatie met aandacht voor wat er leeft in de wijk.
Andere voorbeelden zijn: herontwikkeling centrumgebied, aanleg nieuw bedrijventerrein, aanleg woonwijk, complexe uitbreiding nabij Chemelot en A2.

Lees je de voorbeelden en twijfel je over de zwaarte van jouw initiatief? Vul de checklist in op de website van de gemeente of neem dan contact op met de gemeente. Zij kunnen met je nagaan wat de mogelijke gevolgen zijn en inschatten wat nodig is. Het kan uiteraard voorkomen dat je een initiatief start dat een eenvoudige ingreep lijkt met een beknopt proces, maar dat er gedurende een proces toch meer stappen nodig zijn. Dan geldt: 'beter iets meer investeren in de voorkant dan achteraf meer weerstand'.

Gebruik stappenplan

De Omgevingswet gaat er vanuit dat de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk is en blijft voor participatie. Als initiatiefnemer pas je dit stappenplan in ieder geval toe bij nieuwe initiatieven waarvoor een omgevingsvergunning nodig is en initiatieven waarvoor het Omgevingsplan (deels) moet worden aangepast. Ook bij vaststelling of aanpassing van de Omgevingsvisie wordt dit kader toegepast. De resultaten van acties verwerk je in het Participatielogboek, dat je indient samen met je aanvraag voor een vergunning. Ook als geen vergunning nodig is, kunnen initiatiefnemers het stappenplan gebruiken als hulpmiddel.

Het stappenplan en de toolbox zijn voorgelegd aan inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties tijdens een stakeholdersbijeenkomst in maart 2021. Ook hebben we genoemde onderdelen van dit beleid besproken tijdens een raadsreflectiesessie in april 2021. De informatie uit deze sessies is verwerkt in dit beleid, waaronder in kader 6.

Kader 6 Ruimte voor DOP[4] dialoog en een goed gesprek met buren
Tijdens de stakeholderssessie in maart 2021 is gesproken over de ruimte voor burgerinitiatieven zoals DOP werkgroepen in relatie tot het stappenplan (zoals beschreven in kader 4).
Gaat de gemeente het proces dichtregelen en de regie overnemen? Nee, dat is niet de bedoeling. Het stappenplan biedt een handleiding voor initiatiefnemers en de toolbox is daarbij ondersteunend. Ideeënvorming in het dorp begint met contact en een goed gesprek tussen inwoners, misschien op een gegeven moment met de gemeente erbij ter ondersteuning. Daar komt nog geen intakeformulier of -tafel bij kijken. Als voor het idee inzet, grond, middelen of een besluit van de gemeente of andere partijen nodig is, dan start een volgende fase.
Het is dan raadzaam om informatie te delen en advies te vragen aan de gemeente zodra het om ruimtelijke ontwikkelingen gaat. Het stappenplan bevat momenten om met elkaar in gesprek te gaan en bij dat sociaal contact is het DOP gebaat. DOP en het stappenplan in dit participatiebeleid gaan dus hand en hand en kunnen elkaar helpen en zodoende versterken. Andersom helpt het beleid dorpen omdat ze in stelling worden gebracht bij initiatieven van partijen die gevolgen hebben voor hun dorp. Zoals een inwoner tijdens de sessie aangaf: 'dat gebeurt nu niet altijd, dit beleid biedt houvast.'

Tijdens de raadsreflectie was de vraag wanneer nu precies een participatieproces start: 'moeten we bijv. participatie gaan toepassen bij realisatie van een dakkapel?'.
Het informeren van buren over je voornemen is wenselijk en sociaal. Indien de dakkapel vergunningsplichtig is, kun je met het Participatielogboek aantonen dat je hebt gesproken met de buren.
Een andere vraag was of je bij de intaketafel met een 'uitgewerkte businesscase' moet komen?
Nee, dat hoeft niet, als initiatiefnemer dien je de informatie in die je weet. Na nieuwe informatie uit de intaketafel zet je de volgende stap in overleg met de contactpersoon van de gemeente en kun je opnieuw gebruik maken van de intaketafel, indien nodig.

Na aanvraag start formele procedure en inspraak

Heb je de aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend, dan volgt het formele besluitvormingstraject door de gemeente. De gemeente toetst de aanvraag inhoudelijk én toetst of de participatieaanpak volledig en juist is doorlopen. Afhankelijk van de toetsing of participatie zorgvuldig is toegepast, kan de gemeente besluiten om de aanvraag verder in behandeling te nemen. Als de gemeente de aanvraag verder en inhoudelijk in behandeling neemt, start het formele inspraaktraject dat wettelijk is geregeld. De gemeente neemt vanaf dit moment de behandeling van de aanvraag in handen conform de relevante wet- en regelgeving en verzorgt ook de wettelijk verplichte communicatie over de aanvraag tot en met het moment dat het besluit voor de ingediende aanvraag onherroepelijk is.

Formele inspraak (korte schets)

- ***Omgevingsvisie*** De omgevingsvisie wordt alleen als ontwerp zes weken ter inzage gelegd voor zienswijzen. Hier staat geen beroep tegen open.
- ***Omgevingsplan*** Een omgevingsplan, of de herziening ervan, wordt als ontwerp zes weken ter inzage gelegd en volgt dezelfde inspraakprocedure als een uitgebreide vergunnings-procedure. Dit betekent de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen, vervolgens de afweging van de zienswijze en daarna de mogelijkheid tot beroep tegen de vaststelling.
- ***Omgevingsvergunning*** De Omgevingswet bepaalt op welke categorie vergunningen welke inspraakprocedure van toepassing is. Er is een reguliere procedure voor de minder complexe gevallen en een uitgebreide procedure voor een beperkt aantal complexe gevallen. Bij een reguliere vergunningenprocedure wordt een besluit genomen en daartegen staat bezwaar open. Deze worden afgehandeld na advisering door de externe

[4] DOP staat voor Dorpsontwikkelingsproces. In gemeente Stein werken we met de DOPsgewijze aanpak die dorpsontwikkeling vanuit de regie van inwoners en in samenwerking met gemeente en overige partijen centraal stelt.

bezwaarcommissie. Vervolgens neemt de gemeente een beslissing op bezwaar. Tegen dit besluit staat beroep open bij de rechter. Bij een uitgebreide vergunningprocedure wordt een ontwerpbesluit ter inzage gelegd en kan een ieder zienswijzen indienen. De gemeente maakt bij de definitieve besluitvorming een integrale afweging en neemt een besluit. Tegen dat besluit staat beroep open bij de rechter.

CONCEPT

3. Participatie stimuleren en toetsen

In het voorgaande is omschreven welke uitgangspunten er gelden voor participatie en welkstappenplan er geldt voor de uiteenlopende initiatieven.

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderdelen:

- Wat doen we met de opgehaalde resultaten uit participatieprocessen?
- Wanneer is het doorlopen van een participatieproces verplicht?
- Stimuleren participatie bij particuliere initiatiefnemers
- Toolbox: hulpmiddelen t.b.v. informatie, participatie en communicatie

Dit hoofdstuk richt zich op de toetsing van vergunningsplichtige initiatieven en dat zijn de activiteiten die op basis van de wet- en regelgeving gebonden zijn aan de regel dat die pas kunnen worden uitgevoerd nadat door het bevoegd gezag een vergunning is verleend. De bevoegdheid om een vergunning te verlenen, ligt bij het College. Het College kan pas een inhoudelijk besluit nemen nadat sprake is van een ontvankelijke aanvraag oftewel een aanvraag die voldoet aan alle gestelde eisen.

Bij overige initiatieven, denk bijvoorbeeld aan visie- en planvorming, zal toetsing van het proces en de daaruit voortkomende resultaten gedurende het proces, moeten plaatsvinden. Hier ligt de regie vaak bij de gemeentelijke beleidsafdeling. De intaketafel kan dan worden gebruikt om de resultaten uit stappen tussentijds te toetsen.

Wat doen we met resultaten uit participatieprocessen?

Participatie is niet hetzelfde als draagvlak. Want het doorlopen van een zorgvuldig participatie-proces wil niet zeggen dat de uitkomst altijd 'voldoende draagvlak' betekent. De kans is wel groter dat dit uiteindelijk na het doorlopen van het participatieproces het geval is. In die zin is het toepassen van een afgewogen participatie – naast het gegeven dat dit verplicht kan zijn – ook een goede mogelijkheid om het nodige draagvlak te creëren dan wel om inzichtelijk te hebben welke belangen een rol kunnen spelen. Dit zal de mogelijke besluitvorming door de gemeente in ieder geval ten goede komen; ongeacht de uitkomst van die besluitvorming.

Bij vroegtijdige participatie en het toepassen van de het stappenplan en hulpmiddelen uit de toolbox bied je in ieder geval de ruimte om verschillende meningen te delen en plannen aan te passen. Daarbij kan ook tijdig worden aangegeven wanneer bij een initiatief verplichte participatie van toepassing is (zie kader 7 en bijlage 2). Door het invoeren van de intaketafel worden adviezen over participatie ook in een zo vroeg mogelijk stadium meegegeven aan de initiatiefnemer. Wat gebeurt er vervolgens met de resultaten uit een participatieproces? Hieronder is beschreven welke stappen de gemeente doorloopt om te komen tot een afweging.

A. Toetsing van resultaten

De toetsing van de resultaten uit het participatieproces vindt plaats indien de initiatiefnemer bij de aanvraagvereisten van een vergunning aangeeft dat:

1. er een participatieproces is doorlopen en
2. de benodigde gegevens hiervoor kan aanreiken.

We controleren dan bij de toetsing van de aanvraag:

1. of sprake was van overleg en de opvolging van afspraken uit de intaketafel en
2. of het Participatielogboek volledig is ingevuld, dus zowel de stappen als de resultaten.
   Deze toetsing vindt plaats bij zowel categorie 1 als categorie 2 initiatieven.

Bij categorie 2 initiatieven wordt ook nagegaan:

3. Of sprake is van de uitvoering van een impact- en stakeholdersanalyse en er daarbij rekening is gehouden met een mix c.q. combinatie aan partijen (denk aan raadpleging voor - en tegenstanders) en aansluiting van partijen in relatie tot de impact.

Bij een positieve uitkomst na toetsing, kan de gemeente een inschatting maken dat er een zorgvuldig proces is doorlopen en het draagvlak over het algemeen voldoende is. In dat geval kan de gemeente bij de besluitvorming en de belangenafweging op zich volstaan met een verwijzing naar de uitkomsten van het participatieproces zoals dat is doorlopen. De gemeente heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid.

Let op, in een dergelijk geval moeten de uitkomsten van het participatieproces nog wel inhoudelijk worden meegenomen bij de integrale besluitvorming die betrekking heeft op de aanvraag. Participatie en het creëren van draagvlak betekent dus zeker niet dat de vergunning ook (automatisch) wordt verleend.

B. Twijfel over - of geen toegepaste participatie

Een mogelijkheid is dat er twijfel bestaat over de vraag of de participatie voldoende is uitgevoerd. In dat geval zal de gemeente een eigen afweging moeten maken over de gevolgen die hieruit voortvloeien. Als de initiatiefnemer bij de aanvraag invult dat participatie is toegepast en daarbij verwijst naar het Participatielogboek, maar de toetser heeft een ander en onderbouwd oordeel op basis van ervaring en gebiedskennis, of vindt dat de uitkomsten van het participatieproces (nog) onvoldoende inzicht bieden in de belangen, dan overlegt de toetser met de initiatiefnemer om te komen tot nadere afspraken over het vervolg.
De standpunten en werkwijzen zoals beschreven in kader 7 worden dan toegepast.

Kader 7 Geen of onvoldoende participatie bij vergunningaanvragen: wat dan?

De gevallen zoals hiervoor beschreven onder A ("toetsing van resultaten"), zijn de initiatieven "uit het boekje" die wij als gemeente voor ogen hebben. De verwachting is echter dat de praktijk soms weerbarstiger zal zijn. Dit is met name het geval wanneer een initiatiefnemer het stappenplan en het informele traject overslaat en bij de formele vergunningaanvraag weigert participatie toe te passen. Participatie is op zich niet verplicht, behoudens de lijst van verplichte gevallen (zie bijlage 2).
Een initiatiefnemer hoeft bij de vergunningaanvraag in principe alleen maar aan te geven of en hoe hij participatie heeft toegepast. Bij het simpel invullen van "nee" wordt voldaan aan het aanvraagvereiste en kan een aanvraag niet enkel *om die reden* buiten behandeling worden gesteld of worden geweigerd. De vraag is dan vervolgens hoe de gemeente hiermee omgaat. De mogelijkheden voor vervolgstappen worden in dit beleid verder uitgewerkt.

In dit beleid gaan wij uit van de volgende standpunten en werkwijze:

1. *Verantwoordelijkheid bij initiatiefnemer (aanvrager)*
   Wij kiezen er voor om als gemeente ***niet de rol van de initiatiefnemer over te nemen*** en niet zelf draagvlak te gaan peilen als we geen initiërende partij zijn. Dat kan voor ongewenste precedentwerking zorgen. De cultuuromslag en nieuwe werkwijze die we met dit beleid beogen, werken ook door naar de initiatiefnemers. Zij hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid. We hebben op dit punt vanuit vergunningen een rol als adviseur en toetser, als we zelf participatie gaan vormgeven gaan rollen en verantwoordelijkheden door elkaar lopen.
2. *Herstelmogelijkheid*
   Als een initiatiefnemer aangeeft ***geen participatie te hebben toegepast***, en "nee" heeft ingevuld op het formulier, dan contoleren we of de initiatiefnemer zich er bewust van is dat er een

complete aanvraag is ingediend. We gaan in gesprek met de initiatiefnemer over de mogelijke gevolgen van het niet toepassen van participatie. Denk aan mogelijke juridische procedures van belanghebbenden. Dit gesprek kan ertoe leiden dat de ***initiatiefnemer beseft participatie alsnog te willen gaan toepassen.*** Soms weten mensen niet waar ze moeten beginnen of is er nog niet over nagedacht. We gaan na of en, zo ja, welke vragen er leven bij de initiatiefnemer, we geven advies, we sturen een verzoek om aanvullende gegevens in te dienen en schorten de behandelingstermijn op (met maximaal 6 weken). Uitgangspunt is dat wij er in ieder geval naar streven om die ondersteuning en informatie te geven waardoor de aanvrager in staat wordt gesteld om de participatie uit te voeren volgens dit beleid.

3. *Weigering participatie*
   Als een initiatiefnemer aangeeft ***geen participatie te hebben toegepast,*** en dit na overleg ook niet van plan is, dan is het opschorten van de beslistermijn is wegens het ontbreken van gegevens niet aan de orde. Er is immers wel voldaan aan het aanvraagvereiste van participatie en op het formulier "nee" ingevuld en dat zal zo blijven. Er is immers sprake van weigering om participatie toe te passen. De gemeente moet dan afwegen of zij zonder participatie een besluit kan nemen. Als we van mening zijn dat participatie hier wel wenselijk is zijn er twee opties van toepassing, die zijn vanuit de Omgevingswet (artikel 16.65) gekoppeld aan het soort vergunning, namelijk:

3a een aanvraag die wel past binnen Omgevingsplan
De aanvraag **wel** past binnen het ruimtelijk kader, maar met achterwege gebleven participatie is het proces niet compleet. Het contact opnemen met de initiatiefnemer om na te gaan of deze het proces gaat herstellen of dat er sprake is van weigering, kan ervoor zorgen dat de beslistermijn op vergunningaanvragen van acht weken onder druk komt te staan. Indien die termijn te zeer onder druk komt te staan, kan in overleg en met wederzijds goedvinden worden besloten tot een aanhouding van de aanvraag. Dit betekent dat er op dat moment geen sprake van een behandelingstermijn.
Onder de Omgevingswet is er overigens geen fatale afhandelingstermijn meer met daaraan gekoppeld een vergunning van rechtswege bij termijnoverschrijding.

Wat doen we als het overleg met initiatiefnemer geen inzicht in de participatiebelangen verschaft?
Bij dit type vergunning is er *geen mogelijkheid om de aanvraag te weigeren* vanwege het niet toepassen van participatie omdat het niet om een verplichte participatiecategorie gaat en het initiatief wel past binnen het Omgevingsplan. Het toepassen van een *uitgebreide procedure* is bij dit type vergunningen *niet* toegestaan, cf. artikel 16.62, lid 3 Omgevingswet. De gemeente zal bij toetsing een *eigen afweging* maken over participatie en draagvlak op basis van ervaring en gebiedskennis.

3b aanvraag die niet past binnen het Omgevingsplan
Indien bewust geen participatie is toegepast bij een aanvraag die ***niet*** past binnen het omgevingsplan, dan kan de gemeente besluiten dat de *uitgebreide voorbereidingsprocedure* van toepassing is. Dit biedt meer tijd voor beoordeling van de aanvraag (amendement Smeulders, artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet). Het moet dan gaan om: *"een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, waartegen naar verwachting meerdere belanghebbenden bedenkingen zullen hebben, en uit de aanvraag blijkt dat die belanghebbenden niet of onvoldoende zijn betrokken."*
Als dit van toepassing is, moet de aanvrager voorafgaand in de gelegenheid zijn gebracht zijn zienswijze daarover naar voren te brengen, cf. artikel 16.65, lid 5 Omgevingswet.
Het ontwerpbesluit wordt vervolgens zes weken ter inzage gelegd en een ieder kan zienswijzen indienen. De wettelijke beslistermijn voor de uitgebreide procedure van 26 weken geldt in dit geval.

Wat doen we als de uitgebreide voorbereidingsprocedure alsnog te weinig inzicht in de participatiebelangen verschaft?
Het *weigeren van een vergunningaanvraag* omdat geen of naar het oordeel van de gemeente te weinig inzicht is verschaft in participatie geldt als optie indien de gemeente geen andere mogelijkheid meer ziet. De gemeente wil daar niet te snel toe overgaan. Deze optie is in ieder geval aan de orde indien sprake is van gemeentelijke beleids- en afwegingsvrijheid. Inzicht in de verschillende belangen kan in bepaalde gevallen essentieel zijn om een goede belangenafweging te maken. Als de gemeente door

het achterwege blijven van participatieresultaten, ook na het doorlopen van een uitgebreide voorbereidingsprocedure, niet in staat is c.q. wordt geacht om te komen tot het maken van een goede belangenafweging, kan dit dus leiden tot weigering van de aanvraag. Dit zal dan uiteraard zorgvuldig gemotiveerd worden.[5]

C. Indien draagvlak beperkt is of ontbreekt dan welen groep tegen is

Indien blijkt dat na een zorgvuldig doorlopen participatieproces, het draagvlak voor een initiatief beperkt is of ontbreekt, bijv. waar een groep of de meerderheid tegen het initiatief is, dan geldt een *verzwaarde motiveringsplicht* mocht de gemeente toch willen overgaan tot het verlenen van een vergunning of planherziening. In de algemene belangenafweging moet dan worden gemotiveerd waarom het initiatief alsnog doorgang moet vinden, bijv. gelet op andere (zwaarwegende) belangen. Dit dienen we dan inhoudelijk en zorgvuldig in het besluit ('verzwaard') te motiveren, door af te wegen:

1. Of een zorgvuldig participatieproces is doorlopen;
2. Welke belangen het zwaarst wegen (denk aan het afwegen van maatschappelijke, economische, natuur en milieu belangen. De Omgevingsvisie is hierin leidend);
3. Of en welke eventuele alternatieven er zijn. Denk aan het uitvoeren van het project op een andere locatie, of in een andere uitvoering en situering die minder belastend is voor de omgeving. Let wel: de gemeente mag niet de grondslag van de aanvraag veranderen en is in die zin gebonden aan de inhoud en strekking van de aanvraag. Indien een aanvraag dusdanig (lees: op een wijze dat eigenlijk sprake is van een andere, nieuwe, aanvraag) gewijzigd moet worden om het initiatief passend te maken, moeten we deze weigeren en de initiatiefnemer een nieuwe aanvraag indienen;
4. Of er aanpassingen mogelijk zijn die aan bepaalde bezwaren tegemoet komen of het gedeeltelijk weigeren of inperken van activiteiten.

Kader 8 Wanneer is participatie verplicht?

De Raad stelt een limitatieve lijst van gevallen vast waarin participatie verplicht is (zie bijlage 2).
Wij kiezen ervoor om deze lijst van gevallen parallel toe te passen aan de gevallen waarin wij ook verzwaard adviesrecht gaan vragen aan de Raad (de opvolger van de huidige lijst waarin de Raad een verklaring van geen bedenkingen moet afgeven bij buitenplanse afwijkingen).
Het gaat bij deze gevallen om uitzonderlijke initiatieven die *niet binnen het Omgevingsplan passen*, waarbij sprake is van *forse ruimtelijke ingrepen* in het landschap, bijv. in het kwetsbare buitengebied en *waartegen naar verwachting verschillende partijen bedenkingen* zullen hebben.
Binnen de bebouwde kom kiezen we voor gevallen waarvan we op voorhand inschatten dat de impact op de leefomgeving groot kan zijn.
Op advies van de VNG dienen we terughoudend te zijn met de omvang van de lijst van verplichte gevallen voor participatie. De Omgevingswet beoogt immers een cultuuromslag en de gemeente heeft als taak om via informatie participatie in een zo vroeg stadium te *stimuleren*. Daarbij past het niet om participatie voor een lijst algemeen geformuleerde gevallen verplicht te stellen. Dit knelt ook met overige uitgangspunten van de Omgevingswet, namelijk snelle vergunningverlening en deregulering. Ons beleid is er bovendien op gericht om bij *alle* nieuwe initiatieven (een vorm van) participatie te stimuleren.

Hoe weet een initiatiefnemer eigenlijk dat sprake is van een verplichte participatie?

- De categorieën voor verplichte participatie zullen te zijner tijd specifiek worden beschreven in het Omgevingsplan. Daar kan iedereen kennis van nemen. Zolang er nog geen geheel nieuw Omgevingsplan is, zal de gemeente de vastgestelde lijst apart kenbaar moeten maken.

[5] Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat nieuwe jurisprudentie nog moet worden ontwikkeld op basis van de Omgevingswet en dat dit standpunt kan wijzigen. Deze mogelijkheid geldt voor specifieke gevallen, waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure ook geen soelaas biedt. Op basis van de huidige rechtspraak, lijkt het voorgaande mogelijk te zijn.

- Het is ook de bedoeling dat de verplichte categorie participatie straks als technisch aanvraagvereiste zichtbaar wordt in de formulieren in het DSO. De exacte technische invulling daarvan is op dit moment niet bekend.
- Praktisch zijn nog twee mogelijkheden waarbij initiatiefnemers worden geïnformeerd:
- Wanneer een initiatief via de intaketafel wordt ingediend in de vorm van een informele aanvraag, hetgeen nagenoeg altijd zal voorkomen bij dergelijke complexe vergunningen, zal de intaketafel de initiatiefnemer erop wijzen dat er sprake is van verplichte participatie en daarover een advies geven.
- Als toch direct een formele aanvraag zonder participatietraject wordt ingediend, wordt de belsistermijn opgeschort en de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld om zijn aanvraag aan te vullen door het participatieproces alsnog zorgvuldig te doorlopen.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure vergunningen
Wanneer sprake is van verplichte participatie zal het College als bevoegd gezag besluiten dat de wettelijke uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is (artikel 3.10 Awb) zodat er voldoende tijd is om advies aan de Raad te vragen en te toetsen of is voldaan aan de participatieverplichting. Kiezen voor de uitgebreide procedure kan in sommige gevallen gewenst zijn om alle belangen in beeld te krijgen voor zorgvuldige besluitvorming.

Wijze van toetsen
Bij deze specifieke categorie van verplichte participatie is de toetsing eenvoudig(er) voor wat betreft het aspect participatie. Als een initiatiefnemer immers niet of in onvoldoende mate heeft voldaan aan het participatievereiste en in de gelegenheid is gesteld om alsnog een participatietraject te doorlopen en gebeurt dat niet of onvoldoende, dan wordt de aanvraag alleen al om die reden afgewezen.

Samengevat
Bij de in bijlage 2 genoemde bijzondere gevallen vinden we het van belang dat:
- de Raad vooraf een visie in de vorm van een verzwaard advies geeft;
- de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is zodat de vergunningenprocedure zorgvuldig kan worden doorlopen, en
- de initiatiefnemer verplicht participatie toepast.

Door het stimuleren van participatie, goede informatievoorziening op de gemeentelijke website en het aanreiken van een toolbox proberen we zoveel mogelijk dit soort gevallen te voorkomen. Toch zal er altijd een definitieve aanvraag kunnen binnenkomen waarbij participatie bewust dan wel onbewust niet of onvolledig is toegepast in het voortraject.

Stimuleren participatie bij initiatiefnemers
Om initiatiefnemers zoveel mogelijk te stimuleren in een zo vroeg mogelijk stadium participatie toe te passen, wordt op de website informatie gegeven over participatie en wordt een toolbox met formats beschikbaar gesteld. Al bij het eerste contact met de gemeente is het van belang dat mensen op het juiste spoor worden gezet. Dit betekent dat de eerstelijns medewerkers van het KCC, vergunningverleners, projectleiders en beleidsmedewerkers weet hebben van het participatiebeleid, dit zelf ook inzetten en naleven, en dat het advies over het participatieproces een vast agendapunt is bij de intaketafel.

Wij zijn ons ervan bewust dat het voorgaande een cultuuromslag vraagt bij initiatiefnemers. Daarom hebben wij bij de totstandkoming van dit beleid ook gesproken met een diverse groep initiatiefnemers en stakeholders en is dit beleid inclusief de toolbox ter toetsing voorgelegd. Van belang is dat initiatiefnemers ook zelf de (meer)waarde (gaan) inzien van participatie. Door extra energie te steken in een participatieproces aan de voorkant, bestaat de kans dat aan de achterkant langdurige juridische procedures worden voorkomen. Daarnaast is vanuit het oogpunt van samenwerken in de omgeving en kostenefficiëntie ook gunstig om in een zo

vroeg mogelijk stadium met partijen in overleg te gaan en het initiatief en achterliggende motieven te bespreken en te laten toetsen aan de intaketafel voordat veel geld wordt uitgegeven aan kostbare onderzoeken of bouwtechnische tekeningen.
Als initiatiefnemer kun je daarbij niet altijd alles overzien. Het is daarom goed als de gemeente bij de intaketafel meedenkt over 'verborgen stakeholders': beheerders buizen, geluidzones, externe veiligheidscontouren die niet direct zichtbaar zijn maar die wel de doorlooptijd van je initiatief kunnen beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor beleid en gevoeligheden, zoals emotionele of historische waarde van een gebied of gebouw.
De gemeente is voor initiatiefnemers bovendien de contactpersoon als het gaat om professionele partijen die op de achtergrond over belangrijke informatie beschikken en een adviesrol of zelfs doorslaggevende rol (kunnen) hebben zoals de RUD Zuid-Limburg[6], Brandweer, GGD, Veiligheidsregio, regiogemeenten, Provincie, waterschap en rijksdiensten.

Inclusieve communicatie en participatie
Gemeente Stein vindt het van belang dat mensen kunnen meedenken en meedoen, ongeacht of ze een beperking hebben. Hiervoor hebben we een Sociale Inclusie Agenda opgesteld.
Dit betekent dat bij communicatie/informatie en participatie rekening moet worden gehouden met de leesbaarheid van informatie en de toegankelijkheid van bijeenkomsten, of dat nu online of fysiek in de wijk is. Het betekent bovendien dat we standaard inzetten op een mix van middelen waardoor we diverse groepen bereiken. Bijlage 1.6 biedt tips voor transparante en inclusieve communicatie en participatie. Het laat je nadenken over wat er allemaal mogelijk is, ook buiten de reguliere werkwijze om. Durf te experimenteren en ontdek de meerwaarde!
De stakeholdersanalyse (zie bijlage 1.2) kan daarnaast helpen om inzichtelijk te krijgen met wie je op welke wijze wil communiceren en participeren.

Omgaan met weerstand en dreigende conflicten
Soms komt het voor dat er op voorhand weerstand is ten opzichte van een bepaald initiatief terwijl de initiatiefnemer nog geen kans heeft gehad het participatieproces vorm te geven, laat staan te doorlopen. Omwonenden worden door enkele tegenstanders bijv. beïnvloed om allerlei uiteenlopende redenen. Het gaat vaak om onuitgesproken zorgen, tegengestelde belangen of (hardnekkige) conflicten die al een tijd spelen. In dat geval vraagt het heel wat doorzettingsvermogen om toch het stappenplan te doorlopen en met elkaar in gesprek te gaan. Het vraagt vaak een wat aangepaste manier bijv. één op één gesprekken of inzet van een derde onafhankelijke partij als gespreksleider. Juist in deze gevallen is het van belang om op tijd energie hierin te steken en er proberen samen uit te komen op basis van openheid en het bieden van een tweede kans.
Tips die tijdens de stakeholderssessie hierover zijn gegeven: zoek mensen die weerstand hebben persoonlijk op en bespreek met hen wat hun zorgen en belangen zijn. Ga na wat binnen de randvoorwaarden mogelijk is om tot consensus te komen.
En organiseer daarnaast laagdrempelige infopunten waar inwoners informatie kunnen ophalen en hun eigen mening kunnen vormen. De initiatiefnemer kan objectiever een mening vormen door bijv. een representatieve enquête te organiseren zodat inwoners de mogelijkheid hebben gekregen om zelf te reageren i.p.v. een centrale bijeenkomst te organiseren die overruled wordt door enkele meningen. Bijlage 1.7 biedt diverse werkvormen per fase van een initiatief.

[6] RUD staat voor Regionale Uitvoeringsdienst. Namens zijn opdrachtgevers - Zuid-Limburgse gemeenten en provincie Limburg voert de RUD taken uit op het gebied van vergunningverlening, advies en onderzoek, milieu, specialistisch en juridisch toezicht en veiligheid in Zuid-Limburg. Op het gebied van veiligheid rondom risicovolle bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) vallen, zoals de grote chemiebedrijven, is de RUD verantwoordelijk voor de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht en handhavingstaken in heel Limburg.

En uiteraard houdt draagvlak creëren ergens op. Als een zorgvuldig proces is doorlopen en diverse pogingen zijn gedaan om in gesprek te gaan en alternatieven te onderzoeken, dan is dat het voornaamste. Zoals aangegeven in het Koersdocument: participatie betekent niet dat iedereen 'voor' is, maar wel dat je tijdig je mening hebt kunnen geven. Het is een aspect dat we meenemen bij de belangenafweging en bij de besluitvorming.

Participatiemoe(d)

Dit beleid gaat uit van een wensbeeld, afgeleid van de behoeften en ervaringen uit de praktijk en het toetsingskader dat de wet van ons vraagt. Participatie wordt door vele factoren beïnvloed (zie bijlage 1.6) en is soms weerbarstig in de praktijk. Als verwachtingen tussen initiatiefnemers en participanten uit elkaar lopen, er weinig effectieve methoden worden gebruikt (bijv. avondbijeenkomsten terwijl de doelgroep overdag werkt), processen lang duren, resultaten uitblijven kan dit leiden tot participatiemoeheid of twijfel bij beide partijen. Om dit te voorkomen is het werken volgens bepaalde principes zoals beschreven in bijlage 1.6 van belang. Het gaat dan met name om: openheid, betrokkenheid, duidelijkheid, respect, gelijkwaardigheid, tijd en geld voor een aantrekkelijk proces. Het tijdig en structureel toepassen ervan vraagt moed van beide partijen, maar betaalt zich uit in meer kwaliteit.

CONCEPT

4. Integraal en gebiedsgericht werken

Omgevingsvraagstukken worden complexer en vragen steeds vaker om nieuwe oplossingen. Denk aan de schaarse ruimte die er is voor gebiedsontwikkeling, de leegstand van (monumentale) gebouwen, bevolkingskrimp en vergrijzing, een woningvoorraad die aangepast moet worden aan de nieuwe normen, klimatologische uitdagingen en steeds meer online werken en winkelen. Deze zaken hebben allemaal gevolgen voor de fysieke leefomgeving in de gemeente Stein en vragen om afstemming tussen partijen die er een belang en rol in hebben. Daarbij zijn er in onze gemeente actieve inwoners die iets van hun woningomgeving willen maken. In diverse dorpen en wijken zijn afgelopen jaren dorps- en wijkvisies opgesteld.

Eén van de doelen van de Omgevingswet is om allerlei onderwerpen, belangen en perspectieven in de leefomgeving meer bij elkaar te brengen en te werken aan samenhang en integraliteit. Omdat ingrepen vaak in een specifiek gebied plaatsvinden - een (woon)kern, bedrijventerrein, buitengebied, wijk, buurt of perceel-, is het logisch om die integraliteit gebiedsgericht te benaderen. Ook vanuit de DOPsgewijze aanpak is het uitgangspunt om de dorpen integraal (en dus niet sectoraal) te benaderen.

In het Koersdocument is een van de uitgangspunten dan ook *'we werken integraal en waar mogelijk gebiedsgericht'*. In dit hoofdstuk gaan we in op de vragen: waar staan we nu met integraal gebiedsgericht werken? Wat leren we van experiment Wijkactieprogramma Nieuwdorp? Waar willen we heen? Het hoofdstuk geeft inzicht in de gewenste ontwikkelrichting.

In de Omgevingsvisie hebben we vijf algemene basisprincipes vastgelegd die het kader vormen als het gaat om integrale gebiedsgerichte samenwerking als middel om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te versterken (kader 9). Het verder vormgeven aan integraal gebiedsgericht werken geeft met name antwoord op basisprincipe 5.

Kader 9 Basisprincipes werkwijze Omgevingsvisie

Basisprincipe 1

De gemeente Stein is een eigenzinnige woongemeente in de Maasvallei waar het dorps wonen is in een verstedelijkt gebied met ruimte voor particulier initiatief en ondernemerschap.

Basisprincipe 2

Bij ruimtelijke opgaven en ontwikkelingen worden alle facetten van de leefkwaliteit (fysiek, sociaal, economisch, milieu, veiligheid en gezondheid) integraal meegewogen.

Basisprincipe 3

De specifieke kenmerken en kwaliteiten van een gebied staan centraal waarbij onderscheid wordt gemaakt in: woonkernen, buitengebied en bedrijventerreinen. Ook binnen staan deze gebieden staan de identiteit en unieke kenmerken van een gebied centraal, waarbij kwaliteit en kleinschaligheid leidende principes zijn.

Basisprincipe 4

Om onze ambities vorm te geven werken we samen met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, mede-overheden en andere betrokkenen. Hierbij denken en handelen we niet in tegenstellingen, maar ieder draagt vanuit zijn eigen betrokkenheid, kennis en ervaring bij aan het versterken van de leefkwaliteit in onze gemeente.

Basisprincipe 5

Afhankelijk van de opgave werken we samen op een passend schaalniveau. Dit kan op kern- of wijkniveau, gemeentelijk, (sub)regionaal, provinciaal of grensoverschrijdend zijn.

Interne en externe opgave

Hoewel dit hoofdstuk met name gaat over de opgave voor de gemeentelijke organisatie, verwachten we ook van andere partijen dat ze zich inspannen om integraal te werken. Met name bij de grotere initiatieven is dat van belang omdat ze meerdere aspecten/partijen raken. Het is voor alle partijen relevant om tijdig af te spreken wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe er wordt gecommuniceerd en geparticipeerd en welke informatie wordt gedeeld en verwerkt (zie ook kader 10, lessen uit WAP Nieuwdorp).

Kader 10 Experiment WAP Nieuwdorp

Het Wijkactieprogramma Nieuwdorp (hierna WAP) is een experiment binnen de Steinse implementatie van de Omgevingswet op het gebied van integraal gebiedsgericht samenwerken. Dat geldt voor zowel de gemeente als de overige stakeholders in de wijk (waaronder de inwoners). Het WAP is ontstaan doordat partijen tegelijkertijd opgaves zagen voor deze wijk. Vanuit een burgerinitiatief kwam de wens voor een structurele borging van het buurtcentrum dat zij vrijwillig beheren. Ook de woningcorporatie Zaam Wonen zag een opgave, namelijk het energetisch opwaarderen en levensloopbestendig maken van een deel van de sociale huurvoorraad in de wijk. De gemeente is direct belanghebbende aangezien het buurtcentrum gehuisvest is in voormalige school dat eigendom is van de gemeente en zij dit burgerinitiatief ondersteunt vanuit beleid. Tevens is er de wens om te verduurzamen en de openbare ruimte nabij de huurwoningen op te knappen, het parkeerprobleem en de achterpaden aan te pakken.

Binnen de samenwerking wordt samenhang tussen projecten gezocht en vindt gezamenlijke prioritering plaats van acties. Planningen vanuit de afzonderlijke partijen worden naar voren gehaald of juist getemporiseerd om kansen te creëren in de 4 projecten. Denk aan de centrumontwikkeling in Bruisend hart waar gekeken wordt naar een buurtcentrumfunctie in combinatie met zorgwoningen en levensloopbestendig wonen. Het gelijktijdig aanpakken van de openbare ruimte gezamenlijk met de opwaardering en verduurzaming van de sociale huurwoningen. En tijdens de straatgesprekken in het kader van het sociaal project 360 graden Nieuwdorp bespreken we naast mogelijkheden voor eigen inzet en sociale activiteiten, een project als Dubbel Duurzaam en overige wijkontwikkelingen met inwoners. Het bieden van continuïteit in de samenwerking is komende jaren van groot belang, daarvoor is er een samenwerkingsovereenkomst opgesteld voor het overkoepelende WAP en komen er projectovereenkomsten voor de projecten Aanpak Kwadrant Zaam Wonen en Bruisend Hart.
Het WAP is een typisch experiment in die zin dat je voortdurend leert en samen het proces onderzoekt en ontdekt. De 'lessons learned', zoals hieronder beschreven, gebruiken we voor het bredere kader voor integraal gebiedsgericht werken zoals beschreven in hoofdstuk 4.

Wat leren we tot nu toe van experiment WAP Nieuwdorp?

- Motivering gebied is belangrijk: waarom deze intensieve aanpak in deze wijk, hoe legitimeer je dat?
- Afbakening gebied: hierdoor kun je specifieker werken aan opgaven met professionals en inwoners.
- Ga niet te snel op inhoud, neem zorgvuldige processtappen om in contact te blijven t.b.v. draagvlak. Leg daarbij uit hoe het speelveld in elkaar zit, wie kan waarover gaan, welke ruimte is er?
- Zorg vooraf dat randvoorwaarden zijn geregeld als: organisatiestructuur, afbakening rollen bestuurders en ambtelijk, duidelijke opdracht, mandaat, terugkoppeling achterban, centrale planning, communicatie en participatie, gegevensverwerking, procesbudget. Leg dit vast in een overeenkomst.
- Inzicht geven in korte termijnresultaten en lange termijn strategie/beoogde doelen: wat levert de aanpak op na x jaar? Deze monitoren en evalueren. Het gezamenlijk doel blijven benadrukken.
- Een heldere boodschap en 'beeldmerk': dit werkt positief in de communicatie met de wijk en betrokken partijen. Je werkt samen aan de aanpak op basis van deze boodschap.
- Durven werken met diverse participatievormen voor diverse doelgroepen en leefstijlen. Dit is wennen en vraagt een ander referentiekader, buiten het reguliere om denken en inleven in doelgroepen. Pas creatieve werkvormen toe en maak het leuk. Door corona, hebben we hierin nog wat in te halen.

Waar staan we nu?

Gebiedsgericht integraal werken fysiek domein

We werken in de gemeente Stein met een integrale gebiedsgerichte aanpak in het fysieke domein. Hiervoor worden specifieke gebieden aangewezen waar meerdere zaken tegelijk worden aangepakt, denk aan straten, riolering en groen. Zo is dat in 2019 uitgevoerd in Urmond-Oost en in 2018 in Maasband. Hiervoor vindt in de basis afstemming plaats met o.a. de volgende stakeholders: inwoners, woningcorporatie, Het Groene Net, nutsbedrijven, inclusiepanel. Inwoners uit het betreffende gebied worden geïnformeerd over de aanpak en er wordt ruimte geboden om binnen budget wensen mee te geven. Deze informatie wordt meestal tijdens een inwonersavond of inloopmoment opgehaald. Het concept eindresultaat wordt gepresenteerd in de betreffende wijk en gedurende de uitvoer is de aannemer en de gemeentelijk projectleider het aanspreekpunt voor vragen.
In Maasband ging de samenwerking met de buurt verder, in die zin dat inwoners vooraf samen met de projectleider hebben overlegd en hun ervaringen en wensen hebben ingebracht. Dit heeft o.a. geleid tot het verbreden van de scope van het project met het aanleggen van een grote centrale parkeervoorziening. Bij het hele ontwerpproces trokken de buurt en de gemeente hierin nauw samen op en is het ontwerp in gezamenlijkheid opgesteld.

Ook wordt de gebiedsgerichte aanpak met andere initiator opgezocht zoals woningcorporatie Zaam Wonen. Een voorbeeld hiervan is de Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) ontwikkeling Meerdel. Dit betreft een vraag gestuurde bouwontwikkeling waarbij de toekomstige bewoners een sterke inbreng hebben in hoe hun leefomgeving er uit komt te zien.

Op het gebied van verkeer werden gebiedsgericht Verkeersarrangementen uitgevoerd - in 2017 in Elsloo, in 2018 in Stein en in 2019 in Urmond en berg aan de Maas. Hierbij kreeg participatie vorm via overleg met inwoners, DOP-stichtingen en werkgroepen.

In de uitvoer van onderhoud openbare ruimte wordt gebiedsgericht in vaste wijkteams gewerkt. Net zoals projectleiders en de dorpscontactpersonen, participeert ook dit team in de dorpsschouwen waarin inwoners periodiek nagaan wat kan verbeteren in de openbare ruimte.

Dorpsontwikkeling via DOPsgewijze aanpak

Sinds 2012 werken we aan dorpsontwikkeling via de DOPsgewijze aanpak waarbij inwoners op een breder palet participeren namelijk: samen beslissen, meedenken en samen uitvoeren.
Op veel fronten gebeurt dit in samenwerking met de dorpscontactpersonen en vakdisciplines van de gemeente. Dit heeft geleid tot vele burgerinitiatieven, dorpsoverleggen en stichtingen en nauwer contact tussen de gemeente en de hierbij betrokken inwoners.
Idealiter is er sprake van tweerichtingsverkeer waarbij inwoners hun 'dorpsagenda' en behoeftes kenbaar maken en uitvoeren en waarbij de gemeente de DOP-werkgroepen opzoekt om ideeën en plannen voor te leggen en zo informatie ophaalt en werkt aan het creëren van draagvlak. In sommige gevallen gebeurt dit ook, soms niet. We hebben ervaren dat twee richtingsverkeer meer structuur en aandacht vraagt dan dat de aanpak nu krijgt.
Uiteraard betreft een DOP-werkgroep of -overleg een klein deel van een wijk of dorp en is het altijd van belang om daarnaast nog de mening op te zoeken van andere inwoners.

In 2015 heeft de Raad de uitgangspunten DOPsgewijze aanpak vastgesteld en deze is in 2017 geëvalueerd. Een van de aanbevelingen uit de evaluatie 'DOP gaat Door' was om de DOP-aanpak en het gebiedsgericht werken meer in te bedden in de gemeentelijke organisatie: van

bestuur tot management en uitvoerende teams. Deze inbedding krijgt een nieuwe dynamiek en urgentie door de komst van de Omgevingswet.

Waar willen we naartoe?

Het doorontwikkelen van integraal gebiedsgericht werken voor de hele gemeente vraagt om het vastleggen van ambities over de werkwijze op bestuurlijk niveau die worden doorvertaald naar de ambtelijke organisatie. In het Concernplan 2019-2022 is dit als project opgenomen.

Momenteel wordt er een projectplan *Implementatie Gebiedsgericht werken* opgesteld waarbij de focus ligt op meer structuur brengen in de gebiedsgerichte werkwijze. Hierbij zetten we in op het integraal benaderen van gebieden, met betrokken partijen, aansluitend bij wat er al is zoals hierboven beschreven. Waarbij informatie, initiatieven en opgaves per gebied in beeld worden gebracht en er kan worden gewerkt op basis van een gezamenlijke agenda.

Naast de sectorale werkwijze, vraagt dit een andere benadering waarin de organisatie zal moeten worden gefaciliteerd om bovenstaande doelen te kunnen bereiken.
Na besluitvorming over het projectplan, zal er in 2022 worden gestart met de projectfase om deze werkwijze te implementeren met als doel, bij positieve evaluatie, dit als structurele aanpak te continueren.

CONCEPT

5. Meten en middelen

In dit hoofdstuk beschrijven we wat ervoor nodig is om dit beleid uit te voeren en de effecten van maatregelen te meten. Het gaat dan om de onderdelen genoemd in hoofdstukken 2-4, zoals: de communicatie over en opvolging van het stappenplan, de ondersteuning van initiatiefnemers, effecten van de intaketafel en omgevingstafel, toetsing van participatie aan de hand van de tool participatielogboek en de stakeholder- en impactanalyse en het monitoren van het gebiedsgericht werken aan de hand van de werkwijze beschreven in hoofdstuk 4.

1. Communicatie en opvolging stappenplan (hoofdstuk 2)

a. We zorgen voor een webpagina met informatie over de Omgevingswet en de vertaling naar de Steinse situatie, waaronder het participatiebeleid en het stappenplan incl. de toolbox.
b. Hiervoor zetten we het stappenplan en de toolbox om naar een publieksvriendelijke versie. We maken van de tools bewerkbare pdf's die je kunt downloaden en invullen. We meten hoe vaak mensen het stappenplan en de tools downloaden. De webpagina wordt getoetst door het inclusiepanel tijdens de reguliere websitecheck.
c. We zetten (social) media, video, storytelling, in om dit beleid bekend te maken.
d. Intern zorgen we voor een checklist voor de teams die te maken krijgen met dit beleid en initiatiefnemers. We zorgen ervoor dat de eerstelijns medewerkers, vergunningverleners, projectleiders en beleidsmedewerkers weet hebben van het beleid, dit inzetten en naleven.
e. We zorgen ervoor dat het advies over het participatie een vast agendapunt is per casus bij de intaketafel. We meten welk participatieadvies wordt gegeven en hoe dat is opgevolgd.

2. Stimuleren en toetsen participatie (hoofdstuk 3)

a. We zorgen voor één contactpersoon binnen de organisatie die overzicht houdt over het verloop van een initiatief. Dit organiseren we tijdens de intaketafel. De contactpersoon is dichtbij en betrokken, iemand die info samenbrengt (bijv. van andere publieke instanties) en samen met de initiatiefnemer tot analyse komt en keuzes afweegt. Wel blijft de initiatiefnemer verantwoordelijk en eigenaar van het proces.
b. We meten jaarlijks aan de hand van een intaketafel casusoverzicht:
    i. Of er sprake is van het gebruik van de intaketafel en toepassing van het advies;
    ii. Of er sprake is van één contactpersoon;
    iii. Of er sprake is van het toepassen van het participatielogboek;
    iv. Of de stakeholders- en impactanalyse zijn toegepast (bij cat. 2, uitgebreid);
    v. Bij de gevallen waar (nog) geen aandacht is voor participatie, in hoeverre het gaat om *niet weten* of *niet willen* en wat de vervolgstappen en resultaten waren;
    vi. Of de categorieën verplichte participatie afdoende werken en tot het beoogde resultaat leiden (zorgvuldig participatieproces doorlopen).

3. Integraal en gebiedsgericht werken (hoofdstuk 4)

a. In hoeverre de gebiedsgerichte werkwijze het beoogd effect heeft:
    i. gebiedskennis / -data, activiteiten en netwerken meer bij elkaar brengen,
    ii. structuur brengen in de basis en daarbij maatwerk per gebied toepassen,
    iii. in gezamenlijkheid per gebied aan opgaves werken.
b. Voortgang monitoren van processtappen om bovenstaande doelen te bereiken.

Terugkoppeling en reflectie
Bovenstaande meetinformatie geeft een objectief beeld of dit beleid het beoogde effect behaald. In het kader van de implementatie Omgevingswet zullen we de bevindingen terugkoppelen aan college en raad tijdens middels kwartaalrapportages.
Bovenstaande indicatoren kunnen, in het perspectief van de Omgevingswet, nog worden uitgebreid met bijv. een check of de aangepaste werkprocessen voor vergunningen in de praktijk ervoor zorgen dat de reguliere afhandelingstermijn daadwerkelijk wordt ingekort.
De raadsreflectie die in april 2021 heeft plaatsgevonden wordt periodiek georganiseerd op basis van de gemeten informatie en de evaluatiegegevens en zal ingaan op o.a. de uitwerking van het participatiebeleid, de Omgevingsvisie en de totstandkoming van het Omgevingsplan.

Raad bepaald de kaders, uitvoer en bijstelling door college
Uitkomsten uit monitoring, evaluatie, bespreking en juridische uitspraken kunnen leiden tot bijstelling van dit beleid. Bij vaststelling van het participatiebeleid is het de bevoegdheid van het College om na inwerkingtreding van de Omgevingswet het beleid op ondergeschikte delen aan te passen n.a.v. nieuwe gewijzigde inzichten.

CONCEPT

Bijlage 1. Toolbox stimuleren participatie

1.1 Checklist participatieproces 29
1.2 Formulier Stakeholdersanalyse 30
1.3 Formulier Impactanalyse 32
1.4 Intakeformulier 33
1.5 Formulier Participatielogboek 35
1.6 Tips participatieaanpak 36
1.7 Participatie werkvormen 40
1.8 Participatieniveaus (participatieladder) 41

CONCEPT

1.1 Checklist participatieproces

Hoe bepaal je in welke categorie jouw initiatief valt en welke participatie nodig is? Hiervoor heeft de gemeente een korte checklist opgesteld. Deze vind je op www.gemeentestein.nl/.... Hier vind je ook meer informatie over de te volgen stappen in het stappenplan (hoofdstuk 2).

CHECKLIST PARTICIPATIEPROCES *Onderdeel van Toolbox Participatiebeleid Gemeente Stein, 2021*	
Vraag	**Antwoord**
1. Geef aan wat je wil gaan doen. Maak een keuze uit onderstaande categorieën.	Ik wil: a. Werkzaamheden in of om een woning b. Werkzaamheden in of om een bedrijfsgebouw c. Gebieds- of projectontwikkeling d. Evenement organiseren [Bij alle antwoorden door naar vraag 2]
2. Heeft dit gevolgen voor anderen, zoals buren of eigenaren van naastgelegen grond?	Vul in: Ja of Nee [Indien 'Ja' dan door naar vraag 3. Indien 'Nee' dan toelichting over categorie 1] *Uitkomst na antwoordkeuze 'Nee' (categorie 1, beknopt proces)*: "Jouw initiatief betreft een kleine ingreep waar jouw buren of eigenaren van naastgelegen grond geen of beperkte gevolgen van ondervinden. We adviseren je hen te informeren en het gesprek aan te gaan. Ga naar www.gemeentestein.nl voor meer informatie en tips. Mocht je vragen hebben aan de gemeente, neem dan contact op met 046-435 93 93. Je wordt dan doorverbonden met de juiste contactpersoon."
3. Heeft dit, naast je directe buren, ook gevolgen voor andere omwonenden en/of andere belanghebbende partijen?	Ja of Nee [Indien 'Nee' dan toelichting over categorie 1 Beknopt proces en vervolgstappen. Indien 'Ja' dan advies over categorie 2 Uitgebreid proces en vervolgstappen.] *Uitkomst na antwoord 'Nee' (categorie 1, beknopt proces)*: "Jouw initiatief heeft gevolgen voor buren en/of eigenaren van naastgelegen grond. Ga tijdig met hen hierover in gesprek. Bespreek wat je wil gaan doen, hoeveel tijd werkzaamheden in beslag nemen en wat ze er vermoedelijk van merken. Win vooraf informatie in bij de gemeente via de intaketafel. Ga naar www.gemeentestein.nl voor meer informatie en tips. Mocht je vragen hebben aan de gemeente, neem dan contact op met 046-435 93 93. Je wordt dan doorverbonden met de juiste contactpersoon." *Uitkomst na antwoord 'Ja' (categorie 2, uitgebreid proces)*: "Jouw initiatief heeft gevolgen voor buren, andere omwonenden, en/of belanghebbenden partijen. Daarom wordt er nu meer van jou verwacht. Breng partijen en gevolgen in beeld en ga tijdig met hen in gesprek over je initiatief. Win vooraf informatie in bij de gemeente via de intaketafel. Ga naar www.gemeentestein.nl voor meer informatie en tips. Mocht je vragen hebben aan de gemeente, neem dan contact op met 046-435 93 93. Je wordt dan doorverbonden met de juiste contactpersoon."

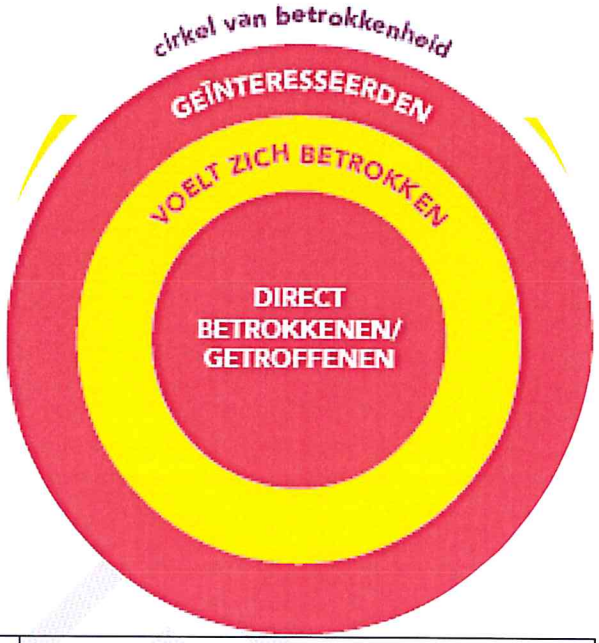
1.2 Formulier Stakeholdersanalyse

Door onderstaande tabel in te vullen krijg je overzicht van mogelijke spelers en hoe je kunt handelen om hen tijdig bij je initiatief te betrekken. De eerste regel is als voorbeeld ingevuld. Onder de tabel is een toelichting opgenomen over rollen van stakeholders.

STAKEHOLDERSANALYSE *Onderdeel van Toolbox Participatiebeleid Gemeente Stein, 2021*			
Naam initiatiefnemer: Aannemer x (voorbeeld)			
Naam initiatief: Wegreconstructie x (voorbeeld)			
Datum: 21 juni 2021 (voorbeeld)			
Categorie stakeholder	**Rol** *(belanghebbende, belangrijke speler, beïnvloeder, toeschouwer)*	**Wanneer informeren / laten participeren**	**Welke wijze / inzet middelen**
Voorbeeld: *Buren in straat van de werkzaamheden*	*Voorbeeld:* *Belanghebbenden*	*Voorbeeld:* *Tijdens voorbereiding informeren, tijdens uitvoering informeren en contact houden*	*Voorbeeld:* *Inloopavond tijdens voorbereiding, i.c.m. brief en bouwapp / digitale nieuwsbrief*

Stakeholders kun je op een bepaalde manieren indelen:

Eerste cirkel: er is een groep direct betrokken of getroffenen, mensen die direct gevolgen ondervinden van jouw initiatief. Denk aan omwonenden wiens straat wordt opgebroken door wegwerkzaamheden.
Tweede cirkel: voelt zich betrokken maar ondervindt niet direct gevolgen van jouw initiatief. Denk aan wijkbewoners die niet aan de betreffende straat wonen maar soms wel deze weg gebruiken.
Derde cirkel: is geïnteresseerd en raadpleegt de informatie wanneer ze deze nodig hebben.
Ook kun je, naast **betrokkenheid** nagaan wat de **invloed** is van partijen. Denk aan eigenaren van grond/gebouwen, mogelijke financiers, samenwerkingspartners. Vanuit de mate van betrokkenheid of invloed kun je nagaan hoe je mensen informeert en het gesprek aangaat.



Laag ---- BETROKKENHEID ---- Hoog		
	Belanghebbende *Goed op de hoogte houden, verwachtingen peilen en hierop inspelen (informeren, meedenken) Bijv. omwonenden, belangengroepen (natuur, cultuur, doelgroepen), etc.*	**Belangrijke speler** *Grondig en tijdig informeren. Bij co-productie afspraken over participatie en rolverdeling (informeren, adviseren, co-produceren, meebeslissen) Bijv. gemeente, woningcorporatie, burgerinitiatief*
	Toeschouwer *Op de hoogte houden waar nodig (informeren) Bijv. inwoners algemeen*	**Beïnvloeder** *Zoveel mogelijk informeren en waar mogelijk laten participeren (informeren, adviseren, meebeslissen) Bijv. Landelijke (overheids)diensten, provincie, regio*
	Laag ---- INVLOED ---- Hoog	

1.3 Formulier Impactanalyse

Welke gevolgen heeft je initiatief voor de omgeving? Het is van belang om daar goed over na te denken, onderstaand formulier kan je daarbij helpen. Door na te gaan wat de risico's en beheersmaatregelen zijn en wat nodig is om deze maatregelen te nemen, ben je beter voorbereid voordat je volgende stappen gaat zetten.

IMPACTANALYSE *Onderdeel van Toolbox Participatiebeleid Gemeente Stein, 2021*			
Naam initiatiefnemer: Aannemer x (voorbeeld)			
Naam initiatief: Wegreconstructie x (voorbeeld)			
Datum: 21 juni 2021 (voorbeeld)			
Onderdeel	**Gevolg / korte omschrijving ingreep**	**Risico** *(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 informatie voorziening, aannemer*
Ingreep is structureel (bv. bedrijf vestigen) of eenmalig (bv. evenement)			
Locatie (bv. naast woningen, in buitengebied, nabij bedrijven)			
Eigendom (wie is eigenaar)			
Gebruikers (wie zijn gebruikers)			
Veiligheid (welke risico's zijn er bv. industrie, verkeer)			
Milieuschade (bv. bodemverontreiniging)			
Geluidshinder			
Verkeer en parkeren (verkeersstromen, werkverkeer of bezoekers)			
Bereikbaarheid (ontsluiting via wegen)			
Planning (periode werkzaamheden)			

1.4 Intakeformulier

Vul onderstaand online intakeformulier in op de website van de gemeente. De gemeente bespreekt jouw initiatief dan tijdens de intaketafel (zie kader 4 voor meer informatie). Onderstaand formulier is online in te vullen op: www.gemeentestein.nl/ ... en toont enkel de vragen die op jouw initiatief van toepassing zijn.

INTAKEFORMULIER **Online beschikbaar op: www.gemeentestein.nl/...** *Afgeleid van VNG, 2020* *Onderdeel van Toolbox Participatiebeleid Gemeente Stein, 2021*
Gegevens bevoegd gezag gemeente Stein Referentienummer: Datum indiening:
Uw gegevens Burgerservicenummer (BSN): [dit wordt enkel gebruikt tbv persoonsherkenning en daarna geanonimiseerd] Achternaam: Tussenvoegsel: Voorletter(s): *Correspondentieadres* Postcode: Straatnaam / postbus: (Huis)nummer: Huisnummer toevoeging Plaatsnaam: Land: *Contactgegevens* Telefoonnummer: Mobiel nummer: E-mailadres: *Gegevens gemachtigde* Is er sprake van een gemachtigde? [ja/nee] Burgerservicenummer (BSN): [dit wordt enkel gebruikt tbv persoonsherkenning en daarna geanonimiseerd] Achternaam: Tussenvoegsel: Voorletter(s): E-mailadres:
Gegevens locatie activiteiten / werkzaamheden Postcode: Straatnaam: (Huis)nummer: Huisnummer toevoeging Plaatsnaam:

Geldt de aanvraag voor meerdere adressen of percelen? [ja/nee] Eigendomssituatie van het perceel [Je bent eigenaar / Je bent toekomstig eigenaar / Je bent erfpachter / Je bent huurder / Je bent toekomstig huurder / Anders, namelijk]
Uw initiatief Korte omschrijving initiatief: Welke activiteiten zijn van toepassing? [Bouwen / Afwijken Omgevingsplan - wijzigen gebruik / kappen / slopen / aanleggen - veranderen weg / milieu / monument / anders namelijk:]: Wat is de gewenste oppervlakte (m2): Materiaalgebruik: Gevolgen omgeving:
Bijlagen Tekening bestaande toestand op schaal 1:100 Tekening nieuwe toestand op schaal 1:100 Foto's locatie Foto's materiaalgebruik
Nawoord en ondertekening Hierbij verklaar ik dat ik de aanvraag naar waarheid heb ingevuld. Datum: Naam aanvrager:

CONCEPT

1.5 Formulier Participatielogboek

Onderstaand formulier gebruik je voor het vastleggen van bevindingen en de afspraken die je met stakeholders maakt gedurende het proces. Het is van belang om vast te leggen wie je op welk moment hebt gesproken en wat de resultaten uit gesprekken zijn. Deze informatie is onder andere nodig om een goede afweging te kunnen maken bij toetsing en besluitvorming. Indien er sprake is van reacties bij betrokken stakeholders worden contactgegevens opgevraagd om aanvullende informatie op te kunnen vragen t.b.v. de afweging. De grondslag voor verwerking persoonsgegevens is het verwerkingsregister AVG en het Participatiebeleid

PARTICIPATIELOGBOEK *Onderdeel van Toolbox Participatiebeleid Gemeente Stein, 2021*				
Naam initiatiefnemer: Aannemer x (voorbeeld)				
Naam initiatief: Wegreconstructie x (voorbeeld)				
Datum: 21 juni 2021 (voorbeeld)				
Datum	**Type en aantal stakeholder(s)**	**Soort gesprek**	**Afspraken**	**Vervolgacties en contactgegevens (NAW, mail, tel)**
Voorbeeld: *1 januari 2021*	*Voorbeeld:* *15 omwonenden in straat van de werkzaamheden*	*Voorbeeld:* *Open inloop Kaartmateriaal toegelicht. Vragen werkzaamheden beantwoord*	*Voorbeeld:* *Toegezegd hen wekelijks te informeren via de Bouwapp en hierover een huis aan huisbrief te verspreiden*	*Voorbeeld:* *Brief opstellen en verspreiden Bouwapp actueel houden*

1.6 Tips participatieaanpak

Investeer in een goede participatie-aanpak

We willen elkaars kennis, kunde en creativiteit maximaal benutten en daarom is participatie zo belangrijk. Door zorgvuldig na te denken over het participatieproces en open betekenisvolle gesprekken te voeren, komen verschillende mensen en inzichten bij elkaar.
Elke situatie vraagt om een eigen, goed doordacht **ontwerp voor participatie**.
Het werken met de 4 hulpvragen in de juiste volgorde - 1. Waarom, 2. Wanneer, 3. Wie, 4. Hoe/Op welke manier - blijkt in de praktijk te helpen om te komen tot een goed ontwerp voor een participatieaanpak. Vervolgens zijn voor de invulling van participatie 5 criteria bepalend: 1. Transparantie, 2. Kwaliteit, 3. Gelijkheid, 4. Inclusiviteit en 5. Passendheid.
Onderstaande checklist gebruik je om je participatieaanpak vorm te geven en na te gaan of je genoemde criteria een plek hebt gegeven tot nu toe, en/of en wat nodig is om dit nog te doen.

Ontwerp participatie-aanpak

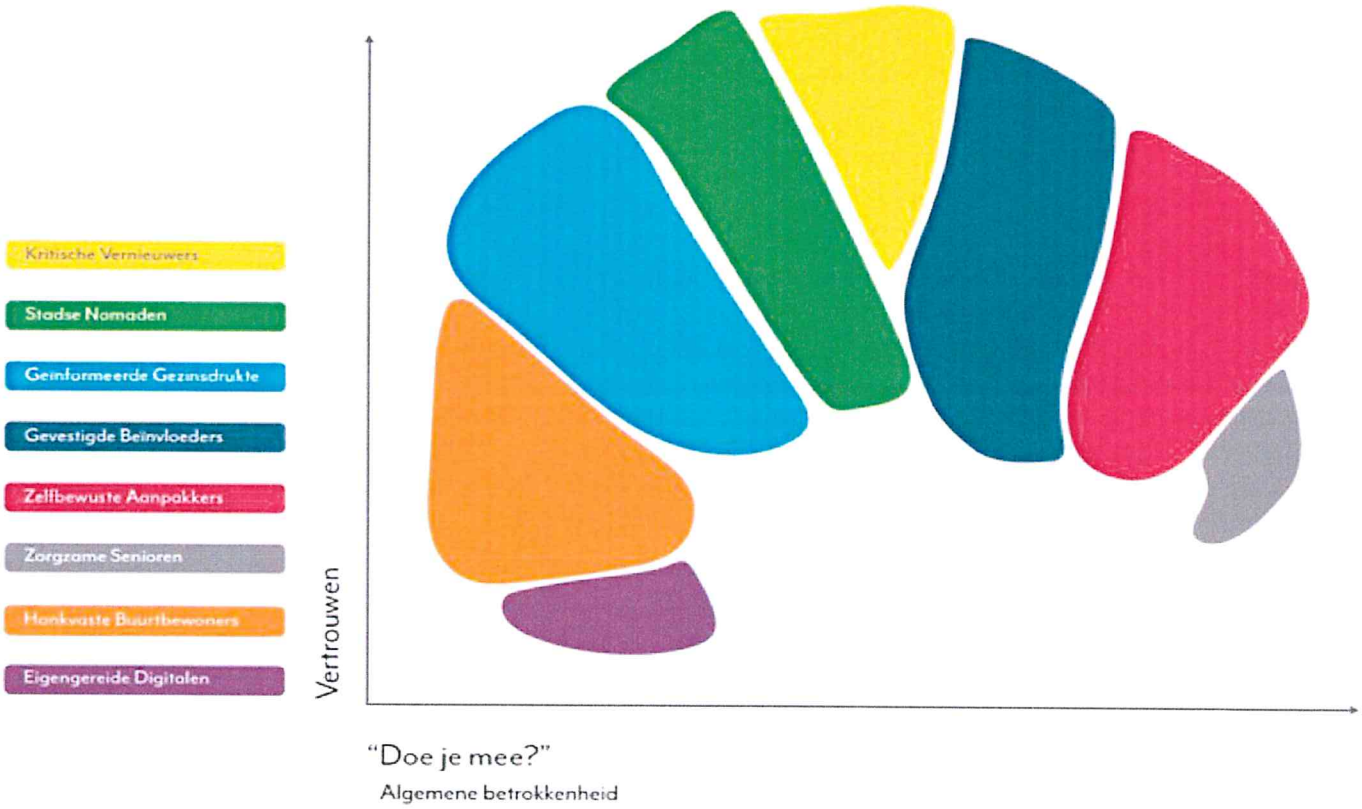
- **Wat** wil de initiatiefnemer realiseren?
- **Waarom** dit initiatief en participatie? (wat is het doel)
- **Wanneer** kan participatie plaatsvinden? (in welke fases/periode)
- **Wie** zijn mogelijke deelnemers (belanghebbenden/betrokkenen, zie stakeholdersanalyse)?
- **Hoe** kunnen we participatie vormgeven? (zie voor werkvormen de tabel hieronder)

- **Transparantie:**
  - Zorg voor een werkwijze en informatie die te volgen is voor betrokken partijen op proces en inhoud. Denk aan B1-niveau taalgebruik, fysieke en online middelen
  - Betrek belanghebbenden zo vroeg mogelijk, daardoor ontstaat er meer vertrouwen in het gezamenlijk proces en de resultaten
  - Zorg dat de belangen helder op tafel komen en vraag door
  - Maak vanaf het begin duidelijk wat onderhandelbaar is en wat niet
  - Wees helder over de invloed die belanghebbenden kunnen uitoefenen
  - Zorg voor informatiesymmetrie: informatie is voor deelnemers gelijk beschikbaar
  - Nodig onafhankelijke experts uit om informatie toe te lichten
  - Wees niet bang voor conflicten; beter uitspreken en elkaar horen dan lastige kwesties en frustraties die onbesproken blijven
  - Geef duidelijk aan wat er met de input van de deelnemers gebeurt en hoe deze in besluitvorming wordt meegenomen. Koppel terug en laat daarbij zien wat is gedaan met de geleverde inbreng en welke rol deze heeft gespeeld in de besluitvorming

- **Kwaliteit**
  - Reserveer budget voor een participatietraject
  - Reserveer voldoende tijd voor participatie en de verwerking van de resultaten
  - Vanuit organisaties: bied ruimte voor participatie en moedig het aan
  - Zorg voor een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel
  - Combineer voordelen op korte termijn met een strategie voor de lange termijn
  - Participatie vraagt om constante terugkoppeling (zie ook transparantie), reflectie, bijsturing en evaluatie. Er is pas echt sprake van kwaliteit als alle participanten het participatieproces als goed ervaren

- **Gelijkwaardigheid**
  - Ontwerp gezamenlijk het proces en de voorwaarden voor participatie. Maak afspraken over regels en normen
  - Zorg voor een balans in de machtsverhouding tussen deelnemers
  - Voorkom dominantie van een klein aantal deelnemers. Organiseer werkvormen waarin iedereen kan worden gehoord. 1 op 1 gesprek kan dominantie verminderen
  - Zorg voor balans tussen waarde voor deelnemers en waarde voor de gemeenschap

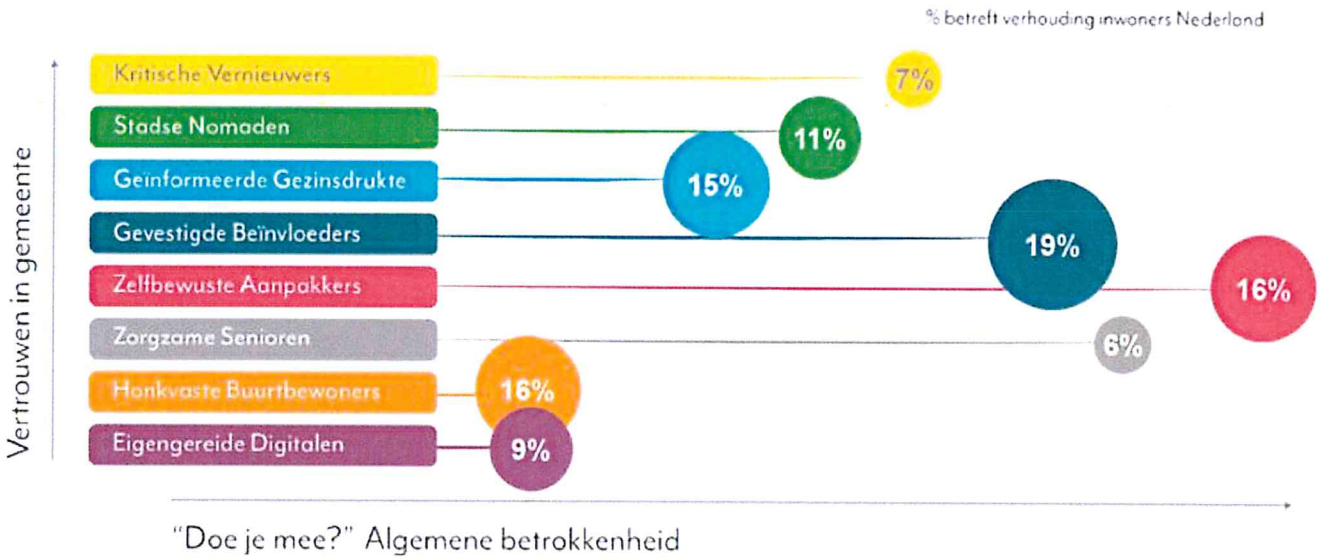
- **Inclusiviteit en toegankelijkheid:**
  - Kies op basis van de stakeholdersanalyse welke deelnemers in ieder geval moeten worden uitgenodigd en pas deze evt. aan gedurende het traject
  - Erken diversiteit en geef gelijke kansen aan inwoners om deel te kunnen nemen Jongeren en mensen met een migratieachtergrond of mensen met een beperking zijn vaak lastiger te bereiken. Toch kun je deze groepen bereiken door in te zetten op een bezoek aan plekken waar bepaalde groepen komen zoals de basisschool, het buurthuis of de sportclub. Werk via contactpersonen zoals het welzijnswerk
  - Verdiep je in de leefwereld van (beoogde) deelnemers: houd rekening in de participatieaanpak met sociale en culturele normen en maak weloverwogen keuzes t.a.v. locatie, datum, tijd, kinderopvang, vervoer, toegang en taal (zie figuur)
  - Maak het onderwerp van participatie zichtbaar, opvallend en begrijpelijk



Bron: Betrokkenheid in 8 profielen - betrokkenheidsmodel van Citisens, 2020

Citisens ontwikkelde een model om integraal te kijken naar verschillende 'betrokkenheidsprofielen'. Het Citisensmodel geeft inzicht in de diversiteit van voorkeuren rondom betrokkenheid bij de leefomgeving en de mate waarin mensen vertrouwen hebben in de

overheid, met name de gemeente. Hieronder is per profiel een korte typering gegeven en welk inwonersaandeel landelijk tot een bepaald profiel behoort.



Een korte typering per profiel:

- **Kritische Vernieuwers** (7%)
  "Wij denken vooruit" Geïnformeerd, mondiaal betrokken en kritisch.
- **Stadse Nomaden** (11%)
  "Loopt prima zo" Zelfredzaam, zorgeloos, betrokken als ze er zin in hebben.
- **Geïnformeerde gezinsdrukte** (15%)
  "Druk met het gezin" De wil om mee te doen is er, maar de prioriteit ligt nu anders.
- **Gevestigde beïnvloeders** (19%)
  "Ik ken de wegen" In contact met bestuurders en sleutelfiguren om op te komen voor het eigen en algemeen belang.
- **Zelfbewuste aanpakkers** (16%)
  "Wij doen het zelf" Niet uitgaan van instanties die alles doen, maar zelf in actie komen.
- **Zorgzame senioren** (6%)
  "Wat ik nog kan, doe ik" Welwillend, plichtsgetrouw, maar gericht op eigen, kleine leefwereld. Soms beperkt om mee te doen.
- **Honkvaste buurtbewoners** (16%)
  "Het is wat het is" Geen gevoel van invloed in bredere context. Wél betrokken in vrijwilligerswerk.
- **Eigengereide digitalen** (9%)
  "Wij krijgen geen invloed" Voelen zich niet vertegenwoordigd of zelfs genegeerd. Vooral gericht op eigen (online) kring.

Verschillende groepen zijn letterlijk te lokaliseren doordat het model een koppeling legt met postcodes. Door de samenstelling van de bevolking in een kleurenkaart weer te geven, is in één oogopslag te zien hoe en waar de profielen in een gemeente zijn vertegenwoordigd.

Bron: www.overheidincontact.nl, 2020; Citisens, 2020

Inclusie-tip: Gemeente Stein heeft n.a.v. het VN verdrag inzake rechten van personen met een handicap een sociale inclusie agenda opgesteld en een actief Inclusiepanel. Dit kan worden geraadpleegd voor advies. Zie voor meer informatie: https://www.gemeentestein.nl/sociaal-inclusie-panel

- **Passendheid**
  - Bouw flexibiliteit in het traject in. Houd ruimte voor leren en improviseren
  - Ontwerp een proces met verschillende werkvormen dat goed aansluit op de verschillende belevingswerelden van deelnemers (zie werkvormentabel)
  - Zet online middelen in, dit kan kosten van grootschalige processen verlagen en kan participatie meer eigentijds en speels maken. Bovendien verlaagt het in sommige gevallen de drempel om mee te doen (denk aan drukke gezinnen of mensen met een lichamelijke beperking). Om de democratische legitimiteit te ondervangen - bereiken we wel voldoende mensen? - kun je vooraf bepalen wat de ondergrens is hoeveel mensen je zou moeten bereiken om bijv. representatief te zijn
  - Overvraag deelnemers niet en voorkom participatie-moeheid. Zoek afstemming met al lopende trajecten in de eigen organisatie of vanuit andere organisaties

Bron: Aan de slag met de Omgevingswet, 2020
Uit: Denkwijze(r) voor goede participatie (criteria participatie-aanpak)

Bepalende factoren bij burgerparticipatie
Burgerparticipatie kan worden gedefinieerd als de actieve en vrijwillige betrokkenheid van burgers die zoeken naar invloed op collectieve besluitvorming en beleid. Onderzoekers uit verschillende disciplines, voornamelijk psychologen, sociologen en politicologen, hebben geprobeerd om burgerparticipatie te classificeren. Wat maakt dat inwoners wel of niet participeren?
Het Verwey-Jonker Instituut heeft enkele bepalende psychosociale, sociodemografische en socio-economische factoren op een rij gezet:
Psychosociale factoren:
- actief vs passief gedrag,
- individueel vs collectief,
- analoog vs digitaal,
- flexibel/reflectief vs star,
- beleidsvoorkeuren / stille motivaties (voor of tegen).

Sociodemografische en socio-economische factoren:
- opleidingsniveau,
- leeftijd/generatie,
- etniciteit,
- gender,
- type gemeente (dorpen met nauwere sociale verbanden vs heterogene stadswijken met losser contact),
- buurtkenmerken (context bepaalt deels gedrag, creëert gezamenlijke leefstijl).

Aan de hand van sociodemografische en socio-economische factoren kunnen indelingen gemaakt worden van groepen burgers. Door te kijken naar economisch, cultureel, sociaal en persoonskapitaal, kan naar voren komen dat participatie samenhangt met verschillende inkomens- en netwerkgroepen.
Verschillende soorten kapitaal bepalen mogelijkheden en kansen in het leven. Elk van de kapitaalvormen heeft haar eigen waarde en functie in de samenleving en samen bepalen ze iemands positie op de maatschappelijke ladder. Je verdiepen in de gebieden en inwoners waar participatie plaats moet vinden bijv. o.b.v. leefstijlen / voorkeur is wenselijk als je een optimaal participatieresultaat wil bereiken.

Bron: Verwey-Jonker Instituut, 2020
Uit: Een goed begin; Een verkenning naar segmentatiemodellen gericht op voorkeuren in burgerschap en participatie

1.7 Participatie werkvormen

Onderstaande tabel geeft een overzicht aan mogelijke participatiemethoden en werkvormen per fase van je initiatief en de participatieruimte (zie bijlage 1.7) die er is. Als je ideeën wilt ophalen en daarbij wilt samenwerken met partijen (meedoen/co-produceren) vraagt dat een andere werkvorm met meer interactiemogelijkheden dan dat je enkel een mening wil weten (meedenken/raadplegen). We hebben rekening gehouden met wat we al aan overlegstructuren / methodes hebben en toepassen in de gemeente zoals de adviesraden (sociaal domein, jeugd), panels (inclusie, sport en bewegen, TipStein), DOP-overleg, ABCD en dorpsschouwen. Meer informatie over werkvormen? Zie **www.participatiewijzer.nl**

Ruimte > Fase initiatief V	**Meeweten (informeren)**	**Meedenken (raadplegen/ adviseren)**	**Meedoen (co-produceren)**	**Meebeslissen**
Ideeën/ analysefase	Website Maandblad/Flyer Social media	Brainstorm Mindmap Ontwerpwedstrijd Kidsconsulting Jeugddebat Ideeënbus Straatinterviews Enquête Internetpanel Dorpsschouw DOP-overleg World-/praatcafé Klantreis	Snelkookpan (in een korte tijd tot uitvoeringsplan/ acties komen) Werkgroep Wie kan wat in de wijk? (ABCD, Asset Based Community Development)	Ideeën scoren Burgerjury (willekeurige inwoners) Wijk/dorpsbudget Burgerbegroting Veiling
Planfase	Website Maandblad/Flyer Social media Inloopmoment Bewonersbrief Bouwapp	Werkbezoek Atelier/intekenen op plattegrond 1 op 1 overleg Klankbordgroep DOP/dorpsoverleg Panel Adviesraad	Experts vragen Atelier (oplossing voor concrete vraagstukken ontwerpen) DOP-overleg Werkgroep Wie kan wat in de wijk? (ABCD)	Scenariomethode Variantenstudie Raadswerkgroep Wijk/Dorpsbudget Burgerjury
Besluitvorming	Website Maandblad/Flyer Social media Informatie bijeenkomst	Bestuursoverleg Stuurgroep DOP-overleg	Stuurgroep Convenant Overeenkomst	Kiezen uit varianten of scenario's Stuurgroep Burgerjury
Uitvoering	Website Maandblad/Flyer Social media Bewonersbrief Bouwapp Inloop in wijk Video Infostand bij evenementen	Inloop in wijk Brievenbus Bouwapp Klankbordgroep DOP-overleg	Stuurgroep Buurtonderzoek Wie kan wat? Crowdfunding Wie kan wat in de wijk? (ABCD)	Stuurgroep Bestuursoverleg DOP-overleg
Evaluatie	Website Maandblad Social media Bewonersbrief	Interviews/enquête Werkgroep Klankbordgroep DOP-overleg	Buurtonderzoek Werkgroep DOP-overleg Bestuurdersoverleg Stuurgroep	Stuurgroep Bestuursoverleg DOP-overleg

1.8 Participatieniveaus (participatieladder)

Vorm van participatie	Rol College/ Bestuursstijl	Rol raad	Rol inwoners / stakeholders	Rol ambtelijke organisatie
1. Informeren Gemeente bepaalt zelf en informeert betrokkenen.	**Open autoritair** Voert beleid uit en verschaft hierover informatie aan inwoners / doelgroep.	**Kaderstellend controle inhoud** Ziet toe op besluit (totstandkoming en uitvoer) en informatie hierover.	**Toehoorder** Levert geen bijdrage aan het proces.	**Initiatiefnemer, en uitvoerder** Bekend maken van vastgesteld beleid en de uitvoer ervan.
2. Raadplegen Gemeente bepaalt agenda en vraagt betrokkenen om reactie. Gemeente is niet gebonden aan uitkomst.	**Consultatief** Raadplegen van deelnemers: hoort reacties op plan en houdt rekening hiermee in het vervolgproces.	**Kaderstellend controle proces** Verschuiving van controle op inhoud, budget naar meer aandacht voor zorgvuldig proces.	**Geconsulteerde** Reageert in een bepaald stadium op een voorstel / plan. Klankbord, gesprekspartner. Inbreng van mening of kennis.	**Initiatiefnemer, gesprekspartner en uitvoerder** Houdt rekening met mening. Vereist open houding, luisteren, in gesprek gaan.
3. Adviseren Gemeente bepaalt agenda en neemt adviezen serieus. Gemeente kan gemotiveerd afwijken.	**Participatief** Het bestuur stelt de agenda samen. Geeft veel ruimte voor inbreng en discussie.	**Kaderstellend controle proces** Raad gaat in gesprek met inwoners. Raad kan afwijken van gekozen route.	**Adviseur** Kan problemen aandragen en oplossingen formuleren.	**Initiatiefnemer, gesprekspartner en uitvoerder** Is in staat de discussie te leiden, samenvattingen te maken en terug te koppelen.
4. Coproduceren Gemeente en betrokkenen komen agenda overeen waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht evt. samen uitvoeren.	**Delegerend** Ziet inwoner als partner en laat het resultaat zwaar wegen in de besluitvorming. Bij afwijking aandacht voor motivatie.	**Kaderstellend, controle proces** Raad laat inbreng inwoners zwaar meewegen. Kan zelf ook initiatief nemen. Verschuiving naar verbinder en volks vertegenwoordiger.	**Samenwerkings-partner** Werkt mee aan plannen en aan oplossingen; werkt op basis van gelijkwaardigheid.	**Procesbegeleider** Begeleidt het proces waarbij meerdere partijen betrokken zijn en een rol hebben, bij afwijking van voorstel heldere motivatie geven.
5. Meebeslissen Gemeenschap beslist zelf binnen kaders gemeente. Resultaten zijn bindend, gemeente neemt deze over.	**Samenwerkend** Samenwerken obv gelijkwaardigheid met andere partijen. Ruimte voor zeggenschap, verschillende ideeën en proces.	**Kaderstellend** Raad stelt kaders vast en controleert resultaat en democratisch proces. Raad kan zelf ook initiatief nemen. Verbinden, vertegenwoordigen.	**Meebeslisser** Krijgt bevoegdheid om binnen kaders zelf beslissingen te nemen.	**Betrokken coach** Helder over kaders betrokken en coachen op proces daarbij durven loslaten. Goede bestuurlijke afstemming organiseren.
6. Zelf organiseren Samenleving stelt zelf de agenda op en voert acties uit.	**Faciliterend** College is bij opzet en uitvoer niet direct betrokken. Kan faciliteren en kaders bieden (tijd, geld, spullen).	**Verbinder, volksvertegen-woordiger** In die rol oog voor resultaat en democratisch proces.	**Initiatiefnemer** Ontwikkelt eigen plannen; voert zelf plannen uit.	**Ondersteuner** Initiatief komt van inwoners. Kan expertise en enthousiasme inbrengen.

Bijlage 2. Categorieën Verplichte participatie

De Raad stelt een lijst van gevallen vast waarin participatie verplicht is. Wij kiezen ervoor om deze lijst van gevallen parallel toe te passen aan de gevallen waarin wij ook verzwaard adviesrecht gaan vragen aan de Raad. Het gaat bij deze gevallen om uitzonderlijke initiatieven die niet rechtstreeks binnen het omgevingsplan passen, waarbij bijvoorbeeld sprake is van forse ruimtelijke ingrepen in het landschap, zoals in het kwetsbare buitengebied en waartegen naar verwachting verschillende partijen bedenkingen zullen hebben. Binnen de bebouwde kom, gaat het om gevallen waarvan is ingeschat dat de impact op de leefomgeving groot kan zijn.

Activiteit	Verplicht participatie	Bindend advies
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor nieuwbouw van één of meerdere woningen buiten de bebouwde kom	ja	ja
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor nieuwbouw van meer dan 5 woningen binnen de bebouwde kom	ja	nee
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor nieuwbouw van meer dan 12 woningen[7] binnen de bebouwde kom	ja	ja
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit van enige omvang met impact in een Natura 2000 gebied	ja	ja
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor uitbreiding of nieuwvestiging van horeca groter dan 30% van het bestaande bedrijfsvloeroppervlak en de nieuwvestiging van hotels of uitbreiding van meer dan 30% van de bestaande overnachtingscapaciteit	ja	ja
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor zendmasten en installaties voor het opwekken van duurzame energie buiten een bedrijfsbestemming	ja	ja
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor zonneweides van meer dan 100 m2, buiten een bedrijfsbestemming en niet aangebracht op een dak	ja	ja
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de vestiging of uitbreiding van een bedrijf buiten de aangewezen bedrijventerreinen van categorie 3.2 of hoger	ja	ja
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de vestiging of uitbreiding op bedrijventerreinen van categorie 4 of hoger	ja	nee

[7] 12 woningen is de grens uit de jurisprudentie voor de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Uitgangspunt: de Raad stelt de kaders vast via beleid, denk aan de omgevingsvisie, accommodatiebeleid, woonbeleid etc. Dit beleid wordt vertaald in het omgevingsplan. Vanuit de verhouding tussen Raad en College wordt het noodzakelijk geacht dat wanneer wordt afgeweken van vastgestelde kaders door de Raad voor een specifiek geval met impact:
- de Raad vooraf een bindend advies geeft;
- de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is zodat er is meer tijd is voor een zorgvuldig vergunningentraject en
- de initiatiefnemer op voorhand verplicht participatie toepast.

CONCEPT