

Participatie onder de Omgevingswet beleidsnotitie en handreiking

Inleiding

De Omgevingswet treedt op 1 juli 2022 in werking. Participatie is een belangrijk onderdeel van deze Omgevingswet. De gedachte is dat door het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij projecten en plannen niet alleen meer draagvlak ontstaat voor die projecten en plannen, maar dat ook de kwaliteit ervan en de besluitvorming erover beter wordt.

Daarbij is participatie geen doel op zich, maar helpt participatie de doelen van de Omgevingswet te realiseren door een betere benutting en bescherming van de fysieke leefomgeving tot stand te brengen door initiatieven en plannen in een vroeg stadium met alle belanghebbenden te doorleven.

De gemeente Maassluis betreft de inwoners en andere partijen nu al bij plannen, projecten en werkzaamheden in de stad. Op welk moment dit gebeurt en hoe het participatieproces wordt ingericht hangt af van de situatie; participatie is maatwerk. Daarbij is het van belang dat inwoners, bedrijven en organisaties inzicht hebben in het participatiebeleid en de regels die gelden. Daarom heeft de gemeente de ambitie het algemene participatiebeleid verder te ontwikkelen.

Dit algemene participatiebeleid behelst meer dan participatie onder de Omgevingswet. Vooruitlopend op het algemene participatiebeleid wordt daarom in deze notitie aangegeven hoe Maassluis omgaat met participatie onder de Omgevingswet. Dit doen we aan de hand van de volgende onderwerpen:

- participatie per instrument;
- de verplichtingen van initiatiefnemers met betrekking tot participatie;
- hoe we met het begrip maatwerk omgaan;
- de rol die we als gemeente op ons nemen;
- de wijze waarop we participatie meewegen in de beoordeling van initiatieven.

Participatie per instrument

De verplichtingen vanuit de Omgevingswet voor participatie verschillen per instrument. Voor instrumenten waarvoor de gemeente initiatiefnemer is, moet de gemeente aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming van deze instrumenten en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Dit geldt voor de instrumenten Omgevingsvisie, programma en omgevingsplan. De gemeente is van oordeel dat participatie voor deze instrumenten maatwerk is. Daarom wordt, voorafgaand aan het opstellen van deze plannen, een participatie- en communicatieplan opgesteld.

Voor de omgevingsvergunning geldt een uitzondering. Hier is niet de gemeente maar de initiatiefnemer verantwoordelijk voor participatie. De verplichtingen volgens artikel 7.4 van de Omgevingsregeling zijn, dat de initiatiefnemer bij zijn aanvraag aangeeft of:

- de initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan;
- zo ja; hoe de initiatiefnemer dit heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Dit is een aanvraagvereiste (voor het aanvragen van een vergunning) en geen verplichting om aan participatie te doen. Hierop bestaat één uitzondering. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is.

Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)¹, waarvoor het college het bevoegd gezag is.

Verplichtingen

De gemeenteraad heeft de behoefte een ondergrens aan te brengen voor verplichte participatie². Deze ondergrens leggen we bij die initiatieven waarvoor moet worden afgeweken van het omgevingsplan. De verplichtingen houden in dat de initiatiefnemer aangeeft:

1) Met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan afgeweken worden van het omgevingsplan. We kennen die mogelijkheid onder de Wro ook al; afwijken van een bestemmingsplan met een omgevingsvergunning, ook wel de uitgebreide procedure genoemd.
2) Besproken tijdens de themaraad op 29 juni 2021

- wie hij betrokken heeft bij het participatietraject;
- hoe participatie is uitgevoerd;
- wat de uitkomsten zijn van het participatietraject;
- in hoeverre de participatie van invloed is geweest op de aanvraag (m.a.w. in hoeverre de inbreng heeft geleid tot aanpassing van de aanvraag).

De initiatiefnemer legt bovenstaande bevindingen vast in een participatieverslag. Het is aan de initiatiefnemer hoe die zijn participatietraject inricht. De handreiking (zie bijlage 1) en desgewenst ondersteuning vanuit de gemeente (zie onder 'de faciliterende overheid) kunnen daar een hulpmiddel bij zijn. In de handreiking voor de initiatiefnemer lichten we de verplichtingen nader toe.

Maatwerk en proportionaliteit

In het Ambitiedocument Omgevingswet Maassluis (vastgesteld door de gemeenteraad in september 2020) is aangegeven dat participatie maatwerk is. Praktisch gezien betekent dit dat participatie voor het aanbrengen van een dakkapel er anders uitziet dan bij het ontwikkelen van 140 woningen door een projectontwikkelaar of het aanleggen van infrastructuur door de gemeente. We noemen dit proportionaliteit; participatie moet in verhouding staan tot de impact van het project op de omgeving. Deze proportionaliteit komt onder meer tot uiting in de belanghebbenden die worden betrokken (bij de dakkapel vooral de burens, bij de woonwijk omwonenden, belangenorganisaties e.d.) en in de vormgeving van het participatietraject (de burens uitnodigen op de koffie om de plannen toe te lichten of verschillende sessies beleggen voor belangstellenden in de buurt in een vroeg stadium van de planvorming). Nagegaan moet dus worden op wie het initiatief impact heeft en welke werkwijze of participatievormen daar het beste bij passen. De participatieladder³ geeft verschillende mogelijkheden om tot dit maatwerk te komen.

De faciliterende overheid

De gemeente kan en wil faciliteren bij het starten van een participatietraject. Ondanks dat de initiatiefnemer verantwoordelijk blijft, biedt de gemeente ondersteuning voor particuliere initiatiefnemers. Dat zijn niet alleen bewoners van Maassluis maar het betreft ook bijvoorbeeld (sport)verenigingen, een maatschappelijk initiatief of een organisatie zonder winstoogmerk (zoals een school). Kenmerk is dat dit non-profit organisaties zijn. Bedrijven (met winstoogmerk) zijn beter in staat het participatietraject zelf te organiseren, dan wel deskundigheid op dit vlak in te huren.

De ondersteuning die de gemeente kan bieden, bestaat bijvoorbeeld uit het doen van suggesties over de te betrekken doelgroepen en het plaatsen van voorbeelden van werkvormen op de website. Duidelijk moet zijn dat de gemeente het niet over gaat nemen van de initiatiefnemer. Die is en blijft verantwoordelijk voor het participatietraject.

Beoordeling

Bij de verplichte vorm van participatie beoordeelt de gemeente of aan de participatievereisten is voldaan. Dat gebeurt op twee manieren:

1. **Procesmatig:** de gemeente beoordeelt of alle verplichte processtappen zijn uitgevoerd. Dit doet de gemeente aan de hand van het participatieverslag. Zo nodig kan dit worden geverifieerd door betrokkenen te bevragen naar het verloop van het proces;
2. **Inhoudelijk:** De gemeente neemt de uitkomsten van het participatietraject mee bij de evenredige belangenafweging die plaats vindt bij de beoordeling van het initiatief. Daarbij onderscheiden we drie beoordelingsgronden:
 - a. De gemeente beoordeelt of het initiatief past binnen haar beleid, of dat het daar in ieder geval niet strijdig mee is. Dit doet de gemeente overigens altijd, los van het participatietraject;
 - b. De gemeente weegt draagvlak af tegen het maatschappelijk belang van het initiatief. Zo kan een specifieke doelgroep binnen het participatietraject bezwaar hebben tegen het initiatief, maar kan het maatschappelijk belang toch dermate groot zijn, dat dit zwaarder weegt dan een beperkt draagvlak. Omgekeerd komt ook voor; veel draagvlak, maar strijdig met maatschappelijke belangen. De gemeente is bij uitstek de partij om dit maatschappelijk belang op een integrale manier te betrekken in de uiteindelijke afweging.
 - c. De gemeente beoordeelt of de inbreng van participanten het plan integraal verbetert en of de initiatiefnemer dit voldoende in het oorspronkelijke plan heeft verwerkt.

*Vastgesteld in de vergadering van de gemeenteraad d.d.
14-9-2021*

3) De participatieladder geeft de mate van participatie weer. Meer uitleg hierover staat op de website van de gemeente Maassluis.

Bijlage 1, Handreiking voor de initiatiefnemer Participatie Omgevingswet.

Voor elk initiatief in de fysieke leefomgeving dat gevolgen heeft voor anderen is het wenselijk om met die betrokkenen in gesprek te gaan. Voor initiatieven waarvoor wordt afgeweken van het omgevingsplan (voorheen het bestemmingsplan) geldt een plicht om aan participatie te doen.

In deze handreiking geven we aan hoe u een participatietraject voor uw initiatief kunt inrichten. We besluiten de handreiking met een overzicht van wat u verplicht bent te doen.

1. **De bal ligt bij u.**
Heeft u een idee of plan om uw buurt te verbeteren of te bouwen in de stad? En wijkt u daarbij af van het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan)? Dan ligt de bal bij u. Als initiatiefnemer organiseert u hiervoor het participatietraject. Deze handreiking helpt u hierbij.
2. **U maakt het beeld**
Vooraf brengt u in beeld wie impact ondervindt van uw initiatief. Hoe meer impact uw initiatief op de omgeving heeft, hoe meer betrokkenen u meeneemt in het participatietraject. Impact heeft betrekking op zaken als uitzicht, geuroverlast, geluidsoverlast, ander gebruik van de omgeving en dergelijke.
Betrokkenen zijn vaak burgers en omwonenden van het initiatief, maar ook organisaties die een belang vertegenwoordigen dat door uw initiatief wordt geraakt. Denk hierbij aan bewonersverenigingen, ondernemers, een milieugroep of een maatschappelijke organisatie.
Behalve de relevante betrokkenen, brengt u ook in beeld welk beleid betrekking heeft op uw initiatief en hoe u daar rekening mee houdt.
3. **U gaat in gesprek**
Nu u de relevante belanghebbenden in beeld heeft, gaat u met hen in gesprek. Doe dat open, actief en positief. Heeft uw initiatief grote impact, ga dan als eerste in gesprek met de gemeente. In zo'n gesprek kan de gemeente ook tips meegeven voor uw participatietraject. Belangrijk bij het in gesprek gaan met uw doelgroep is:
 - a. dat iedereen volledig geïnformeerd is over uw initiatief;
 - b. dat u duidelijk maakt in hoeverre uw plan past binnen de geldende beleidskaders;
 - c. en als het daarin niet past, wat uw argumenten zijn om voor uw initiatief hiervan af te wijken;
 - d. dat u duidelijk bent over de ruimte die er is om mee te praten over uw initiatief; doe aan verwachtingenmanagement. U kunt hierbij de participatieladder hanteren. Meer informatie hierover treft u aan op de website van de gemeente;
 - a. dat u hen in een vroeg stadium betreft, zodat nog niet alles al vast ligt (en uw doelgroep zich afvraagt waarover nog kan worden meegepraat).



4. **U maakt afspraken**
U geeft u duidelijk aan hoe het participatieproces verloopt en welke afspraken u daarover maakt. Bijvoorbeeld: tot wanneer deelnemers kunnen participeren, hoe u reacties verzamelt, wat u doet met de reacties en hoe en wanneer u de opbrengst weer deelt met betrokkenen.
5. **U deelt**
Wat u in het participatietraject heeft opgehaald, deelt u met de betrokkenen. Dat betreft zowel de reacties van de betrokkenen als wat u met die reacties gedaan heeft en of dit heeft geleid tot aanpassing van uw initiatief. U legt dit vast in het participatieverslag.

6. **U werkt uit**
U verwerkt nu de inbreng van de participatie in uw initiatief. Het eerder door u opgestelde participatieverslag voegt u toe aan het initiatief (dit is een indieningsvereiste voor de vergunningsaanvraag).
7. **U peilt de reacties**
Voordat u uw aanvraag indient, kunt u eerst nog peilen bij de betrokkenen hoe zij tegen het (al of niet) aangepaste initiatief en het participatieverslag aankijken. Het is aan u of dit aanleiding geeft bepaalde stappen uit deze handreiking te herhalen. Overigens is het geen maatstaf dat iedereen het inhoudelijk met uw initiatief eens dient te zijn. Een zo groot mogelijk draagvlak heeft natuurlijk wel voordelen bij het doorlopen van de formele vergunningaanvraag.
8. **U dient in**
Na het doorlopen van bovenstaande stappen, kunt u uw plan inclusief het participatieverslag indienen bij de gemeente.

Hoe verder?

Na het doorlopen van het participatietraject en het indienen van de aanvraag, publiceert de gemeente uw aanvraag. Daarmee start het formele traject van uw vergunningaanvraag.

Verplichtingen

We zetten de verplichtingen uit de Handreiking Participatie Omgevingswet nog even op een rij:

- Participatie volgens deze handreiking is verplicht als uw initiatief afwijkt van het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) en hiervoor een wijziging van het omgevingsplan nodig is of een afwijking van het omgevingsplan door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit⁴
- De volgende onderdelen van de handreiking zijn verplicht:
 - o U geeft aan wie u heeft betrokken bij het participatietraject;
 - o U geeft aan hoe het participatietraject is uitgevoerd (de processtappen);
 - o U geeft aan wat de opbrengst was van het participatietraject;
 - o U geeft aan in hoeverre en hoe u de opbrengst in uw initiatief heeft verwerkt;
 - o Van bovenstaande punten maakt u een participatieverslag dat u toevoegt bij uw initiatief of uw aanvraag.

4) Met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan afgeweken worden van het omgevingsplan. We kennen die mogelijkheid onder de Wro ook al; afwijken van een bestemmingsplan met een omgevingsvergunning, ook wel de uitgebreide procedure genoemd.