

## Besluit van de raad van de gemeente Beesel tot vaststelling van het Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Beesel

### 1. Inleiding

De komst van de Omgevingswet vraagt om een nadere invulling van het onderdeel participatie bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Participatie is een actueel onderwerp, op verschillende vlakken verwacht men dat de samenleving eerder bij beleidsvorming en uitvoering worden betrokken. Dit beleid gaat specifiek over participatie in relatie tot de Omgevingswet.

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. In de Omgevingswet is opgenomen dat participatie moet, maar niet hoe. De wet zegt over participatie: *het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit*. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

De rolverdeling tussen overheid en gemeenschap verandert. Steeds meer inwoners, ondernemers en organisaties willen invloed hebben op en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van hun fysieke (of sociale) leefomgeving. De veranderende rolverhoudingen vragen ook aanpassing in processen en werkwijzen van de gemeente. Het vraagt om flexibiliteit, maar ook om duidelijkheid en heldere afspraken over wat van wie verwacht mag worden. Bij de totstandkoming van dit beleid sluit de gemeente zoveel mogelijk aan bij bestaande kaders en werkwijzen.

In voorliggend beleid legt de gemeente Beesel de kaders vast hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Dit is een wettelijke verplichting onder de Omgevingswet. Het beleid regelt dat belanghebbenden worden betrokken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. Daarnaast geeft het beleid richting aan het invullen van participatie bij initiatieven.

We zetten nadrukkelijk in op het lerend vermogen van zowel gemeente als omgeving en stellen op basis van ervaringen waar nodig de kaders waar nodig bij.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal na één jaar de uitvoering van dit beleid worden geëvalueerd.

### 2. Instrumenten

De omgevingsvisie is het strategische plan voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, hierin staat welke kant de gemeente op wil en welke ontwikkelingen wel/niet wenselijk zijn. De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het omgevingsplan is de vertaling van de omgevingsvisie in regels op het terrein van de fysieke leefomgeving en wordt ook vastgesteld door de gemeenteraad. De omgevingsvergunning wordt vervolgens aan het omgevingsplan getoetst. Het college is bevoegd gezag met betrekking tot de omgevingsvergunning. Zo hangen deze drie instrumenten samen.

### 3. Ruimte voor de gemeente

De wet schrijft niet voor welke vorm participatie moet hebben. Bovendien is participatie niet verplicht bij omgevingsvergunningen en kent het geen vormvereisten. Wel is bij wet geregeld dat bij het indienen van een omgevingsvergunning een aanvraagvereiste geldt voor participatie. Dit houdt in dat de aanvrager dient aan te geven op welke wijze aan participatie is gedaan en wat de resultaten zijn.

Hoe succesvolle participatie eruitziet zal per (gebieds)ontwikkeling verschillen. Een uitleglocatie ('woningen in de wei') vraagt bijvoorbeeld logischerwijs om een andere strategie dan een voorzienbare transformatie (bijvoorbeeld de realisatie van woningen in een leegstaand winkelpand). Het toetsingskader hiervoor ligt deels in dit participatiebeleid van de gemeente, maar ook in de afspraken die worden gemaakt tussen initiatiefnemer en gemeente.

### 4. Rol van de gemeente

Door de nieuwe Omgevingswet zien we een verandering in de rol van verschillende partijen. De gemeente kent twee verschillende rollen.

#### 4.1 Gemeente als bevoegd gezag

Het college van B&W is het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning. Initiatiefnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de participatie. Bij aanvragen en ontwikkelingen met een grote impact op de omgeving kan de gemeente een rol nemen in het in participatieproces.

#### 4.2 Gemeente als initiatiefnemer

De gemeente als initiatiefnemer kent twee vormen.

**4.2.1 De gemeente als initiatiefnemer van beleid.** Denk aan totstandkoming van het omgevingsplan, toekomstige visies en programma's. De gemeente is dan zelf de organiserende partij van de participatie.

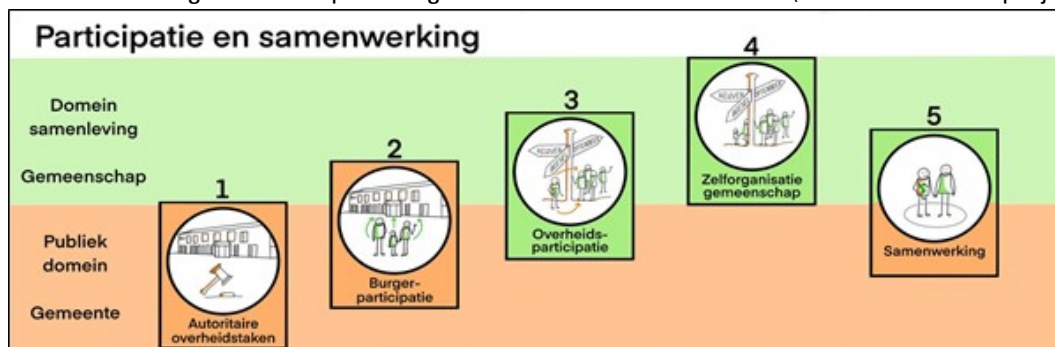
- Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie is er sprake van een motiveringsplicht. Onderdeel om te komen tot een omgevingsvisie is het opstellen van een participatieplan.
- Bij vaststelling van de visie dient het bevoegd gezag aan te geven hoe belanghebbenden zijn betrokken en wat daarvan de resultaten zijn. Hoe zijn partijen benaderd, wie zijn betrokken, wat is met hun inbreng gedaan. Is rechtgedaan aan gelijkwaardigheid met andere partijen?
- Bij de totstandkoming van het omgevingsplan is er sprake van een motiveringsplicht (bij vaststelling) en een kennisgevingsplicht (in de voorfase). Voor de start van het formele traject van het omgevingsplan dient het bevoegd gezag in te gaan op wie worden er betrokken, waarover worden ze betrokken, wanneer en wat is de rol van het bevoegd gezag. Er komt daarbij ook uitleg over waar aanvullende informatie beschikbaar is. Bevoegd gezag bepaalt zelf op welke manier informatie beschikbaar is, maar dient er wel voor te zorgen dat het voor iedereen toegankelijk is.

**4.2.2 De gemeente als initiatiefnemer van projecten.** De gemeente is dan zelf de organiserende partij van de participatie en bepaalt vooraf de aanpak van de participatie.

### 5. Participatie en samenwerking

In het coalitieakkoord "Bouwen aan onze gemeenschap voor vandaag en morgen 2022- 2026" staat opgenomen dat om maximale wendbaarheid te tonen we als gemeente steeds opnieuw per casus bepalen welke rol de gemeente inneemt in het ontwikkelproces. Dit doen we aan het begin van (woningbouw)ontwikkelingen.

Onderstaand schema kan helpen bij het duiden van de rol en verantwoordelijkheden van de gemeente in relatie tot de gemeenschap als de gemeente zelf initiatiefnemer is (van beleid of van projecten).



Afbeelding: Participatieschema gemeente Beesel

### 6. Participatiecategorieën bij initiatieven

Niet alle (gemeentelijke) initiatieven vragen om een zelfde aanpak als het gaat om participatie.

Niet alleen de gemeente, maar juist ook een andere partij kan initiatiefnemer zijn bij een omgevingsvergunningsaanvraag. Bijvoorbeeld een bedrijf, ontwikkelaar, particulier, woningcorporatie of een collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Wie belanghebbend zijn, verschilt eveneens per aanvraag en kan bijvoorbeeld zijn: de naaste buur, direct omwonenden, buurt of wijk of gebruiker(s) van het gebied. En niet alle planvorming heeft eenzelfde impact op de omgeving. De impact kan bijvoorbeeld betrekking hebben op (uit)zicht, ethisch, verkeer of hinder. Impact kan ook een subjectieve ervaring zijn.

Om beter grip op te krijgen hanteert de gemeente in de praktijk drie categorieën van participatie, gebaseerd op de impact (groot, middel, klein) die het initiatief heeft op de omgeving. De gemeente geeft hierin aan in welke mate participatie een rol speelt in de belangenafweging om te komen tot een zorgvuldig besluit en wat de verwachtingen zijn richting de initiatiefnemer en diens omgeving.

Impact op de omgeving	Rol van gemeente als bevoegd gezag	Weging en rol initiatiefnemer - rol omgeving
Aanvragen en ontwikkelingen met grote impact op de omgeving	De gemeente bepaalt samen met de initiatiefnemer welke participatievorm het meest passend is.	Participatie maakt een belangrijk onderdeel uit van de

	<p>De gemeente ontvangt als onderdeel van het principeverzoek eerst een participatieplan. De gemeente bepaalt vooraf welke rol de uitkomst speelt in de besluitvorming op de vergunningsaanvraag. De gemeente neemt vaststelling van het participatieplan op in het principebesluit. De uitkomst van de participatie geldt als aanvraagvereiste voor de vergunning.</p>	<p>belangenafweging in de besluitvorming. Rol initiatiefnemer: raadplegen, advies vragen, eventueel mee regievoeren . Rol omgeving: mening geven, meedenken en eventueel mee uitvoeren.</p>
<p>Aanvragen met middel impact op de omgeving</p> 	<p>De gemeente verzoekt de initiatiefnemer om participatie uit te voeren in de directe omgeving. De gemeente kan aanvullend adviseren over de aanpak. De gemeente neemt het verzoek tot participatie op in het principebesluit. De uitkomst van de participatie geldt als aanvraagvereiste voor de vergunning.</p>	<p>Participatie maakt een onderdeel uit van de belangenafweging in de besluitvorming. Rol initiatiefnemer: informeren, raadplegen, advies vragen . Rol omgeving: aanhoren, mening geven, meedenken.</p>
<p>Aanvragen met kleine impact op de omgeving</p> 	<p>De gemeente adviseert de initiatiefnemer om de burens te informeren. De gemeente neemt het advies tot participatie op in het principebesluit. Een korte schriftelijke terugkoppeling over de participatie geldt als aanvraagvereiste voor de vergunning.</p>	<p>Participatie speelt nauwelijks een rol in de besluitvorming. Rol initiatiefnemer: informeren . Rol omgeving: aanhoren, mening geven.</p>

*Afbeelding: Overzicht participatiecategorieën (Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Beesel 2022.)*  
Gedurende het vooroverleg wordt samen met de initiatiefnemer een inschatting gemaakt van de impact van het initiatief op de omgeving. De categorieën geven vervolgens richting aan de processtappen die een initiatiefnemer moet gaan doorlopen.

## 7. Participatieproces

Onderstaande stappen zijn onderdeel van een participatieproces.

### 7.1 De start

Het proces van de participatie start vanaf het moment dat een initiatiefnemer een idee heeft en dit verder gaat uitwerken. In de fase van principeverzoek krijgt de initiatiefnemer informatie over de aanpak van de participatie. Welke aanpak passend is, zal met name afhankelijk zijn van de impact die het initiatief heeft op de omgeving. Als de impact middel of laag is, kan de initiatiefnemer op basis van het principebesluit en de verkregen informatie aan de slag met de participatie.

### 7.2 Het participatieplan

Als de impact groot is ontvangt de gemeente van de initiatiefnemer samen met het principeverzoek eerst een participatieplan. In het participatieplan staat in ieder geval opgenomen:

- Wat zijn effecten van het initiatief, plan of de activiteit op de omgeving
- Wat is het beoogde resultaat met de participatie
- Wie wordt betrokken in de participatie
- Hoe wordt de participatie ingericht
- Wie is verantwoordelijk voor de kwaliteit en voor de uitvoering van de participatie
- Hoe is terugkoppeling georganiseerd naar betrokkenen
- Wat is de rol gemeente in de aanpak

De gemeente als bevoegd gezag neemt een besluit over de aanpak en de eigen rol. Ook bepaalt de gemeente als bevoegd gezag welke rol de uitkomst speelt in de besluitvorming op de vergunningsaanvraag.

### 7.3 Uitvoering van de participatie

Op basis van een principebesluit of het vastgestelde participatieplan start de uitvoering van de participatie. Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer zelf de verantwoordelijkheid neemt om de omgeving te betrekken bij de planvorming. Goed uitgevoerde participatie kan een plan beter maken.

### 7.4 Participatieverslag

Van de uitvoering en de uitkomst van de doorlopen participatie maakt de initiatiefnemer een verslag. Dit geldt voor zowel initiatieven middel impact als voor initiatieven met een grote impact op de omgeving, die op basis van een participatieplan worden uitgevoerd.

Voor initiatieven met kleine impact geldt als vereiste voor de vergunningsaanvraag een korte terugkoppeling over de vraag of participatie is uitgevoerd en op welke wijze dat is gebeurd en wat daaruit is gekomen.

#### **7.5 Motiveringsplicht - aanvraagvereiste**

De wetgever stelt dat de aanvrager van een initiatief moet motiveren óf en op welke wijze hij aan participatie heeft gedaan. Het verslag van de participatie geldt als een verplicht onderdeel van de vergunningsaanvraag en zal worden meegenomen in de algehele belangenafweging om te komen tot een besluit.

#### **7.6 Geen afwijzingsgrond**

Het ontbreken van participatie of van draagvlak is geen weigeringsgrond voor een vergunning.

De aard van de aanvraag en de impact van het initiatief op de omgeving bepalen de waarde en weging van de participatie. De gemeente heeft als bevoegd gezag twee opties als er naar het oordeel van de gemeente niet of onvoldoende aan participatie is gedaan om een goed besluit te nemen. De gemeente kan enerzijds de initiatiefnemer verzoeken om alsnog participatie uit te voeren of anderzijds zelf activiteiten ondernemen om belangen op te halen.

#### **7.7 Besluit**

De gemeente als bevoegd gezag neemt een besluit op de aanvraag en weegt daarin, naast participatie, allerlei zaken af. Draagvlak voor een initiatief en/ of goed uitgevoerde participatie leidt niet automatisch tot een positief besluit. De primaire toets ligt bij wet en regelgeving. In geval van bijzonder omstandigheden kan worden afgeweken van het beleid.

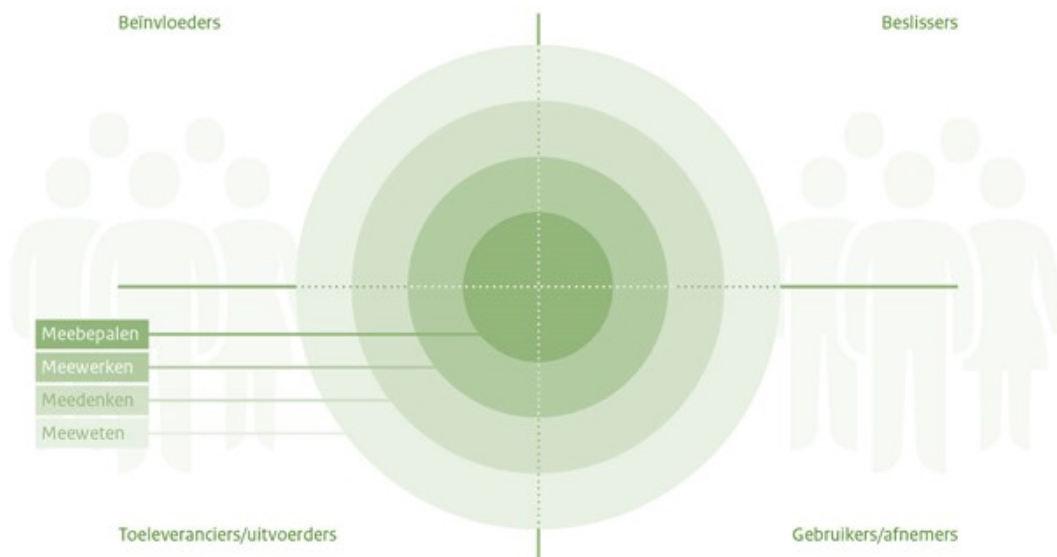
#### **7.8 Rechtsbescherming**

De wettelijke zienswijze- en bezwaar-/ beroepsprocedure komt niet te vervallen door het participatieproces. Het blijft dus mogelijk dat zienswijze of bezwaar kan worden ingediend tegen een besluit (omgevingsplan of omgevingsvergunning).

#### **7.9 Handreiking participatie**

Tot slot werkt het college een handreiking uit voor initiatiefnemers waarin de participatievormen nader worden uitgelegd. De handreiking betreft een boekje of folder op maat, dat passend is bij de categorieën.

Bij initiatieven met grote impact en ingrijpende aanvragen met middel impact hanteren we onderstaand stakeholdersmodel om te bepalen wie op welke manier en in welke rol betrokkenheid heeft of moet krijgen. Dit wordt in de handreiking verder toegelicht.



*Afbeelding (Bron: communicatierijk.nl): Schema bepalen stakeholders, rollen en invloed.*

Ingangsdatum: datum inwerkingtreding Omgevingswet.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 10 oktober 2022.

*De voorzitter,  
De griffier,*