

Beleidsnota Participatie Omgevingswet gemeente Heeze-Leende 2023

Besluit van de raad van de gemeente Heeze-Leende tot vaststelling van de beleidsnota Participatie Omgevingswet gemeente Heeze-Leende 2023

De gemeenteraad van de gemeente Heeze-Leende;

- Overwegende dat het opstellen van participatiebeleid een verplichting is die volgt uit de artikelen 10.2 lid 2, 10.7 lid 2, 10.8 lid 2 Omgevingswet;
- Gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 5 april 2023.

1. Inleiding

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. De wet geeft gemeenten de opdracht om participatiebeleid vast te stellen voor hun eigen handelen op grond van de Omgevingswet (motie Nooren). Deze beleidsnota Participatie concretiseert deze verplichting.

Binnen de gemeente Heeze-Leende is al ruim ervaring opgedaan met participatie. De Omgevingswet heeft alleen betrekking op het fysieke domein. In de praktijk vatten wij participatie breder op, daarom bundelen wij in deze beleidsnota de ervaringen van het sociaal- en fysiek domein.

Deze nota beantwoordt de volgende vragen:

- Wat houdt participatie in het fysiek domein in?
- Wanneer is participatie aan de orde?
- Wanneer en hoe participeren wij als gemeente?
- Wanneer en hoe stimuleren wij initiatiefnemers tot participatie?
- Welke participatievormen zijn zoal mogelijk?
- Hoe geven wij zelf het goede voorbeeld?

Een onderdeel van deze beleidsnota is de Handreiking Participatie (bijlage 1). Deze handreiking geeft tips over hoe een initiatiefnemer met de omgeving op een effectieve manier kan participeren in overeenstemming met de (bedoeling van de) Omgevingswet.

De Rijksoverheid heeft de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' in voorbereiding. Het doel van de wet is dat elke gemeenteraad de inspraakverordening verbreedt naar een participatieverordening en onder meer het uitdaagrecht verankert. Deze participatieverordening bevat in de toekomst het juridische kader voor participatie. Samen met het participatiebeleid maakt dat zowel voor inwoners als voor de gemeente duidelijk hoe en wanneer inwoners bij besluiten van de overheid betrokken worden. Na inwerkingtreding van deze wet zijn gemeenten verplicht hun huidige inspraakverordening te verbreden tot een Participatieverordening. Deze beleidsnota Participatie kan onderdeel uit gaan maken van de nog voor te bereiden Participatieverordening en loopt daarop in feite dus vooruit.

2. Wat is participatie?

De Omgevingswet verstaat onder participatie:

'Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'.

Wat 'vroegtijdig' inhoudt kan per besluit worden bepaald. Dat kan betrokkenheid bij het uitwerken van ideeën en het maken van keuzes inhouden, maar ook het reageren op een al gemaakte keuze, zoals bij inspraak en zienswijzen het geval is. Uit de parlementaire stukken kan worden afgeleid dat de wetgever voorstander is van 'zo vroeg mogelijk', maar de invulling daarvan aan de gemeente overlaat waar het een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan betreft en aan de initiatiefnemer waar het gaat om omgevingsvergunningen. De wetgever erkent daarmee dat participatie maatwerk is en dat de aanpak ervan evenredig moet zijn met het te bereiken doel. Bezwaar maken is ook een vorm van participatie, maar valt niet meer onder 'vroegtijdig', omdat een besluit dan al genomen is.

Uit de discussies in de Eerste Kamer over de Invoeringswet is gebleken dat de wetgever als doel van participatie niet ziet dat er draagvlak moet ontstaan. Hoewel dat natuurlijk wel heel erg gewenst is en het streven daarop ook gericht kan zijn, kwam de wetgever tot de conclusie dat draagvlak eisen te ver gaat. Men is er op uitgekomen dat participatie noodzakelijk is om alle informatie boven tafel te krijgen

om een goede besluit te kunnen nemen. Daaronder valt informatie in hoeverre een besluit op draagvlak kan rekenen. Alle informatie boven tafel te krijgen, is van belang om de gewenste kwaliteit in een gebied te kunnen vaststellen. Daarnaast speelt mee dat één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is dat initiatieven die in een gebied leven beter op elkaar worden afgestemd. Vroegtijdige participatie bij besluiten brengt in beeld welke initiatieven er bij mensen in een gebied leven, zodat die afstemming door de overheid ook mogelijk is.

3. Wanneer en voor wie is participatie aan de orde?

3.1 Wettelijke grondslag participatie

Participatie is als onderwerp opgenomen in:

- Het Omgevingsbesluit
- De Omgevingsregeling

Het Omgevingsbesluit geeft aan dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor het organiseren van participatie bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan en het college voor de programma's. Bij omgevingsvergunningen is ervoor gekozen de verantwoordelijkheid voor participatie te leggen bij de aanvragers. Dit is geregeld in artikel 7.4 Omgevingsregeling. Zij zijn echter alleen in de gevallen die de gemeenteraad heeft aangewezen verplicht om participatie te organiseren.

In het Omgevingsbesluit staan regels om participatie te borgen. Bij het omgevingsplan is geregeld dat in een kennisgeving wordt uitgelegd hoe de gemeente het participatietraject gaat inrichten. Voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan is een motiveringsplicht opgenomen. In de motivering die is opgenomen in het vaststellingsbesluit geeft het bevoegd gezag achteraf aan hoe participatie heeft plaatsgevonden, wie erbij betrokken was en wat met de opgehaalde resultaten is gedaan.

In de Omgevingsregeling is een aanvraagvereiste voor participatie bij de omgevingsvergunning uitgewerkt. Een initiatiefnemer moet bij het indienen van de vergunningaanvraag aangeven of participatie heeft plaatsgevonden en hoe dat is verlopen en wat met de resultaten is gedaan.

Alleen voor omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsactiviteiten (bopa) kan de gemeenteraad besluiten in welke gevallen participatie in Heeze-Leende verplicht is. Bopa-en zijn initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan. Hiervoor kan toch een omgevingsvergunning worden verleend als dat voldoet aan het criterium 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Juist omdat dergelijke initiatieven een grote impact op de leefomgeving kunnen hebben, stellen wij voor om participatie te verplichten bij alle buitenplanse omgevingsactiviteiten. Wij tekenen hierbij aan, dat we moeten afwachten of dit bij de bestuursrechter stand zal houden. De opdracht van de wetgever is namelijk om participatie in beginsel niet verplicht te stellen, met uitzondering van bepaalde vooraf aangewezen gevallen. Ook legt de wetgever de verantwoordelijkheid voor de participatie bij omgevingsvergunningen expliciet bij de aanvrager. De kans is dus aanwezig dat de rechter het aanwijzen van alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zal zien als in strijd met het systeem en de bedoeling van de Omgevingswet. Destijds is namelijk ook een vergelijkbaar standpunt door de rechter ingenomen met betrekking tot de verklaring van geen bedenkingen. Dat neemt niet weg, dat zo lang er geen jurisprudentie hierover beschikbaar is wij voor de schaal van Heeze – Leende en de impact van besluiten die afwijken van het omgevingsplan van mening zijn dat als er afgeweken wordt van het – eerst tijdelijke, later nieuwe – omgevingsplan participatie zo belangrijk is, dat dit in alle gevallen georganiseerd moet worden. De 'hoe' vraag kan daarbij uiteraard verschillen naarmate de impact op de fysieke leefomgeving groter of kleiner is en die verantwoordelijkheid laten wij aan de aanvrager.

Beleidslijn

- Participatie is verplicht bij alle buitenplanse omgevingsactiviteiten.

Voor deze plannen is participatie verplicht tijdens de planvoorbereiding. De hiervoor al genoemde Handreiking Participatie (bijlage 1) geeft initiatiefnemers een aantal mogelijke participatiemogelijkheden.

De Omgevingswet laat initiatiefnemers overigens vrij om voor een vorm van participatie te kiezen. De Handreiking Participatie stimuleert initiatiefnemers om een bij hun plan passende vorm toe te passen.

In bijlage 2 staat een tabel met daarin wanneer participatie nodig is, wie verantwoordelijk is en welk wetsartikel dit voorschrijft.

4. Wanneer en hoe participeert gemeente Heeze-Leende?

In een participatietraject kan de gemeente vier rollen spelen. In al deze rollen geldt dat participatie de democratie niet vervangt. De gemeente zal altijd de belangen van alle inwoners vertegenwoordigen en alle belangen meewegen. Inwoners die niet meedoen aan participatietrajecten, worden zo toch vertegenwoordigd. Participatie is geen kwestie van de 'meeste stemmen gelden'. Ook is het een misvatting dat inbreng leveren via een participatietraject 'gelijk krijgen' betekent. Het gaat om het tijdig in kaart brengen van alle belangen, doorlopen van een zorgvuldig proces en weloverwogen besluitvorming waar alle belangen worden afgewogen. Kortom: kwaliteit in plaats van kwantiteit.

1. Gemeente als initiatiefnemer

Als bevoegd gezag is de gemeente verantwoordelijk voor participatie bij de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en omgevingsplan. Bij een omgevingsvergunning kan de gemeente zelf initiatiefnemer zijn. Mocht de gemeente van mening zijn dat de keuze van de initiatiefnemer niet genoeg informatie oplevert, kan zij zelf alsnog participatie organiseren.

Instrument	Regels	Verantwoordelijkheid
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Gemeenteraad als bevoegd gezag
Omgevingsprogramma	Motiveringsplicht	Het college van B&W als bevoegd gezag
Omgevingsplan	Kennisgeving vooraf Motiveringsplicht	Gemeenteraad als bevoegd gezag
Omgevingsvergunning	Aanvraagvereiste Motivering in het besluit	Initiatiefnemer Het college van B&W als bevoegd gezag

Kennisgeving vooraf bij het omgevingsplan:

In de kennisgeving wordt het voornemen bekend gemaakt dat de gemeente een omgevingsplan of wijziging daarvan gaat vaststellen. Het onderdeel participatie beantwoordt de volgende vragen:

- Waarom participatie; wat is het doel?
- Wie wordt betrokken?
- Waarover wordt iemand betrokken?
- Wanneer wordt iemand betrokken in het proces?
- Hoe in gesprek (vorm)?
- Wat is de rol van het bevoegd gezag?
- Waar kan iemand tijdens het traject aanvullende informatie vinden en hoe kan men daar kennis van nemen?

Motiveringsplicht achteraf:

De motiveringsplicht voor participatie geldt voor de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Als er sprake is van een motiveringsplicht, geeft de gemeente aan:

- Hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereidingen.
- De resultaten van het participatietraject.
- Hoe deze resultaten zijn verwerkt in de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma of het omgevingsplan.

Beleidslijn

- Bij start van het proces om te komen tot vaststelling van een omgevingsplan of een nieuw deel daarvan of wijziging van een deel van een omgevingsplan wordt een zgn. *participatieplan* opgesteld. De impact van het initiatief bepaalt de vorm van het participatieproces en wie worden betrokken.
- Bij de start van het proces van een omgevingsvisie en omgevingsprogramma, wordt aan participatie aandacht geschonken. De impact bepaalt de vorm van het participatieproces en wie worden betrokken.
- Als een omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan worden vastgesteld, wordt altijd gemotiveerd hoe participatie is toegepast en wat met de opgehaalde resultaten is gedaan.

- Als de gemeente initiatiefnemer is voor een omgevingsvergunning, wordt altijd gemotiveerd hoe participatie is toegepast en wat er met de opgehaalde resultaten is gedaan.

2. *Het college van B&W als bevoegd vergunningverlener*

Het college van B&W is het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen. Een andere partij is de initiatiefnemer/aanvrager, die ook verantwoordelijk is voor het organiseren van een adequaat participatieproces. Participatie is een aanvraagvereiste bij vergunningen. Waar participatie niet verplicht is, is het uitblijven van participatie geen grondslag om de aanvraag niet in behandeling te nemen. Alleen wanneer de initiatiefnemer bij het aanvraagonderdeel 'participatie' helemaal niets invult, zijn de stukken niet compleet en is de aanvraag niet-ontvankelijk. De aanvraag kan alleen dan buiten behandeling worden gelaten. Dit is ter beoordeling aan het bevoegd gezag.

Als de initiatiefnemer invult "Nee, niet aan participatie voldaan", beslist de gemeente of hier genoeg mee wordt genomen. Het achterwege laten van participatie kan bijvoorbeeld acceptabel zijn bij een plan met geringe impact op de omgeving, zoals een inpandige verbouwing. De vergunning kan dan - wat betreft het criterium participatie- verleend worden.

Als de initiatiefnemer "Ja" invult, dan is het ook aan het bevoegd gezag om bij de behandeling te beoordelen of de toegepaste participatie in overeenstemming is met de impact van het initiatief op de leefomgeving en of dit voldoende informatie heeft opgeleverd om verantwoord een goede besluit te kunnen nemen.

Vindt het bevoegd gezag de participatie onvoldoende, dan is dat geen reden om het plan buiten behandeling te laten. Er is dan aanvulling of correctie nodig. Het college kan dan in overleg treden met de initiatiefnemer en vragen om een nieuw participatieproces of zelf stappen zetten om de informatie boven tafel te krijgen. De Omgevingswet laat bewust open hoe een initiatiefnemer participatie vorm dient te geven. Dit om zo veel mogelijk ruimte te laten om te kiezen voor de meest passende aanpak. Dit betekent dat bij elk initiatief een passende participatievorm moet worden bedacht door de aanvrager. De gemeente wil aanvragers hierbij helpen. In de Handreiking Participatie staat hoe initiatiefnemers stapsgewijs een gesprek met de omgeving aan kunnen gaan.

Als een initiatiefnemer participatie achterwege heeft gelaten, is dat geen reden om een vergunningaanvraag niet in behandeling te nemen; met uitzondering van die gevallen waarbij de gemeenteraad participatie heeft verplicht; bij alle bopa-en.

Het eventueel onderbouwen waarom het niet uitvoeren van participatie wordt geaccepteerd is onderdeel van de belangenafweging die moet worden gemaakt bij het toetsen van de aanvraag. Het achterwege laten van participatie door de initiatiefnemer moet worden meegenomen bij de afwegingen en het beoordelen van de vergunningaanvraag. Als het college alsnog zelf participatie wil organiseren, kan dat spanning opleveren met het halen van de beslistermijn van 8/14 weken. Problemen op dit punt zijn met name te verwachten als aanvragers niet in een voorstadium contact met de gemeente hebben opgenomen over hun initiatief, maar direct via het digitale systeem een aanvraag hebben gedaan.

Bij initiatieven waarvoor de raad participatie verplicht heeft gesteld, kan een aanvraag niet in behandeling worden genomen als er geen of onvoldoende participatie is toegepast.

Beleidslijn

- Bij initiatieven waarvoor de raad participatie verplicht heeft gesteld, wordt de vergunningaanvraag niet in behandeling genomen als er geen of onvoldoende participatie is toegepast. Artikel 4:5 Awb is hierbij van toepassing.
- De Handreiking Participatie wordt actief onder de aandacht van initiatiefnemers gebracht.
- Wanneer een initiatiefnemer ervoor kiest om participatie achterwege te laten of slechts beperkt participatie te organiseren, wordt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag afgewogen of het niet toch wenselijker was geweest om (uitgebreider) participatie te voeren. Als het college tot het oordeel komt dat dit het geval is, zal het de initiatiefnemer vragen om dit alsnog te doen. Als initiatiefnemer dit weigert, is dit geen afwijzingsgrond. Wel heeft het college de mogelijkheid om zelf de participatie te organiseren.

3. *Gemeente als participant*

Veel initiatieven worden opgepakt en plannen geschreven waarin betrokkenheid van de gemeente wenselijk en nodig is. De gemeente kan in zulke gevallen partner zijn in een initiatief van derden. Als het een maatschappelijk belang betreft, denkt de gemeente graag mee. Een inwoner, maatschappelijke organisatie of bedrijf kan de gemeente altijd vragen om mee te doen met een initiatief. Maar ook een andere overheid kan vragen mee te doen aan een project of initiatief. De andere overheid is dan initiatiefnemer en de verantwoordelijkheid voor het participatieproces ligt bij hen.

Beleidslijn

- Wanneer een derde ons vraagt om mee te doen aan een initiatief waarvoor participatie verplicht is, dan ligt de verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij de initiatiefnemer.

4. Gemeente heeft geen rol

Er zijn natuurlijk ook participatieprocessen waarbij de gemeente geen rol heeft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan twee bureaus die met elkaar in overleg gaan over een vergunningsvrije erfafscheiding.

Beleidslijn

- De Handreiking Participatie is voor iedereen beschikbaar. Ook als de gemeente geen rol in het participatietraject heeft. De handreiking kan ook anderen van dienst zijn.

5. Welke participatievormen zijn mogelijk?

5.1 Basisprincipes bij participatie

De volgende uitgangspunten zijn relevant:

1. De aard van de opgave is bepalend.
2. Er is een duidelijke rolverdeling.
3. Adequate processen staan centraal.
4. Constant evalueren en optimaliseren.

Ad 1. De aard van de opgave bepaalt

Een opgave kan eenvoudig, eenmalig en niet-structureel zijn, maar ook complex en met veel impact op de omgeving. Dit zijn verschillende opgaven die om een eigen aanpak vragen. De aard van de opgave staat altijd centraal en bepaalt de rol van de gemeente. De opgave bepaalt ook welke participatievorm daarbij past. Het is daarom belangrijk om bij de start van een initiatief helder te hebben om wat voor soort opgave het gaat.

Ad 2. Duidelijke rolverdeling voor iedereen

Het aanpakken van opgaven lukt alleen als inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en gemeente zich committeren aan de participatie-aanpak. Het is belangrijk om vooraf de rolverdeling af te spreken en de wederzijdse verwachtingen uit te spreken. Belangrijk is ook dat degene die het participatieproces vormgeeft ook het vertrouwen heeft van alle bij een initiatief betrokken personen. Als dit vertrouwen ontbreekt, bijvoorbeeld bij een initiatief van een projectontwikkelaar omdat de overige betrokkenen denken dat hij/zij vooral vanuit eigen belang zal handelen, kan het goed zijn om gezamenlijk te kiezen voor een onafhankelijke procesbegeleider, die wel het vertrouwen van iedereen heeft. Ook is het belangrijk om tijdens de uitvoering van de participatie onderling te blijven communiceren en eventueel extra stappen of bilaterale overleggen in te voegen.

Ad 3. Adequate processen zijn de basis

De uitgangspunten voor goede processen zijn:

- Participatie is altijd maatwerk. Passend bij de opgave die er ligt.
- Participatieprocessen moeten duidelijk zijn. Dit vraagt ook om duidelijkheid over heldere doelen, keuzes, rollen en verwachtingen. Belangrijk is dat de opbrengst van de participatie voor de betrokkenen terug te lezen is en dat hen duidelijk wordt gemaakt hoe die opbrengst terugkomt in de vervolgstappen van het proces. Belangrijk is ook dat als hun bijdrage niet het door hen gewenste

- resultaat op kan leveren, duidelijk wordt besproken waarom dat zo is en dat er gezocht wordt hoe de achterliggende gedachte van een voorstel of standpunt toch meegenomen kan worden.
- Alle betrokkenen dienen in beeld te zijn. Zij (of hun vertegenwoordiger) nemen deel aan het participatietraject. Daar waar deelnemen niet lukt, wordt dit inzichtelijk gemaakt. Zoveel mogelijk zal worden nagedacht hoe het belang van de afwezigen toch kan worden meegenomen in het proces.
 - Afhankelijk van de grootte van het initiatief kunnen de 'betrokkenen' uit meer partijen bestaan dan alleen de partijen die in gerechtelijke procedures als belanghebbenden aangemerkt worden. Bijvoorbeeld doordat ze indirect belanghebbende zijn, ze gevolgen van het initiatief gaan onderkennen, zich nauw betrokken voelen met het initiatief of bepaalde kennis, ervaring of expertise in huis hebben die voor het initiatief van belang zijn.
 - Alle deelnemers in een participatietraject zijn gelijkwaardig. Voor een soepel proces kan gebruik worden gemaakt van een gespreksleider die de gelijkwaardigheid bewaakt.
 - Het proces is open en transparant. Met alle betrokkenen wordt vooraf afgesproken hoe hieraan invulling wordt gegeven. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over verslaglegging. Motto: "wij zeggen wat wij doen en doen wat wij zeggen."
 - Dezelfde informatiepositie voor alle betrokkenen. Alle deelnemers beschikken over dezelfde, actuele en volledige informatie. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de initiatiefnemer of de procesbegeleider.

Ad 4. Evalueren en verbeteren

Participatie is maatwerk en we willen met en van elkaar leren. Daarom is een borging van de zogenaamde Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus van belang. We zullen dit beleid en de gevolgen cyclisch evalueren. Dit doen we met onze stakeholders en betrokken inwoners. Waar nodig zullen we het beleid verbeteren. Ook tussentijds zullen we aansturen op het geven van feedback aan elkaar met als doel van elkaar te leren en de processen te optimaliseren.

Beleidslijn

- Participatie is maatwerk. Iedere keer wordt gekeken welke vorm het beste past.
- Participatie is ook "zeggen wat je doet en doen wat je zegt."
- Participatie is gebaat bij een transparant proces, vooraf met betrokkenen afgesproken spelregels die tussentijds op verzoek kunnen worden aangepast en een procesbegeleider die het vertrouwen heeft van alle betrokkenen.
- Iedereen in het participatietraject beschikt over actuele en volledige informatie.
- Alle betrokkenen beschikken over dezelfde informatie.
- Wij leren van en met elkaar en evalueren participatie systematisch.

5.2 Participatiewijzers

Er zijn talloze vormen van participatie. Hieronder staan de participatievormen uitgesplitst naar de mate van invloed die inwoners hebben. Deze voorstelling wordt de participatieladder genoemd.



De Omgevingswet is gericht op het in onderlinge samenhang "bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften"; samengevat dus "het bereiken van een goede omgevingskwaliteit en het vervullen van maatschappelijke behoeften". Bij besluitvorming over ruimtelijke plannen volstaat dan niet meer de toets of er sprake is van een goede ruimtelijk ordening. In plaats daarvan moet de gemeente integraal afwegen of het plan zorgt voor een goede omgevingskwaliteit en of het de maatschappelijke behoeften vervult. Dat moet gebeuren met het oog op een duurzame samenleving, woonbaarheid van het land en behoud en verbetering van het leefmilieu.

Deze afweging vraagt om een gedegen analyse van de verschillende aspecten bij een besluit (integrale afweging). Ook moet het besluit een afweging hebben gehad van mogelijke alternatieven. Het analyseren van het initiatief en het afwegen tegen mogelijke alternatieven moet vooraan in het beoordelingstraject gedaan worden. Namelijk; als in het besluitvormingstraject (bijvoorbeeld tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure) nog nieuwe aspecten en/of alternatieven boven tafel komen, moet de beoordeling en besluitvorming opnieuw gedaan worden. Soms is een dergelijke afweging ook verplicht, namelijk als een milieu effectrapportage verplicht is gesteld.

Een hernieuwde beoordeling zou leiden tot een aanzienlijke verlenging van de behandeltijd. Dit staat haaks op de Omgevingswetdoelstelling 'snellere besluitvorming'. Dit moet dus voorkomen worden.

Zoals eerder naar voren gebracht, laat de Omgevingswet het een initiatiefnemer vrij om een participatievorm te kiezen. Vanwege de noodzaak om integraal af te wegen en om een langdurige beroepsprocedure te voorkomen, is het in zijn/haar eigen belang om adequate en tijdige participatie te voeren. De in par. 5.1 opgesomde basisprincipes van participatie, vormen het uitgangspunt om een passende participatievorm te kiezen. Het kan natuurlijk dat bij een ingewikkeld initiatief er meerdere vormen van participatie toepast worden.

Beleidslijn

- Voorafgaand aan een participatietraject wordt beoordeeld welke participatievorm het beste aansluit bij het voorliggende initiatief. Daarbij kan gekozen worden uit één van de vijf participatietreden van de participatieladder, te weten: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.
- De vorm van participatie kan binnen een initiatief/project veranderen, afhankelijk van de fase waarin het initiatief/project zich bevindt.

5.3 Handreiking participatie

Wil participatie meerwaarde hebben, dan moet de initiatiefnemer overtuigd zijn van de kansen die deze aanpak biedt. Daarom moeten initiatiefnemers worden gestimuleerd om een adequaat participatietraject toe te passen. Om daarbij te helpen, is de *Handreiking Participatie* opgesteld. Daarin staat met welke stappen adequate en zinvolle participatie is te organiseren.

Deze handreiking wordt door gemeentelijke medewerkers in een zo vroeg mogelijk stadium van een ruimtelijk initiatief onder de aandacht van initiatiefnemer en eventueel betrokkenen gebracht. De verantwoordelijkheid voor participatie ligt bij de initiatiefnemer. Wel kan de gemeente meedenken over de vormgeving van het participatietraject. Dit meedenken is altijd in de advies-vorm; de initiatiefnemer kent zijn omgeving het best en is daarom zelf verantwoordelijk voor de te maken keuzes. Een initiatiefnemer kan dus niet naar de omgeving communiceren dat de participatievorm, uitgenodigde partijen etc. door de overheid opgelegd zijn.

In de besluitvorming kijkt de gemeente of er op de juiste manier is geparticipeerd. Om dit te kunnen beoordelen, volgt zij ook de informatie en stappen zoals opgenomen in de handreiking.

Wij zullen ook in de communicatie over de Omgevingswet wijzen op het belang dat wij hechten aan vroegtijdige participatie om te voorkomen dat mensen de stap van het vooroverleg overslaan en direct via het digitale systeem een aanvraag indienen.

Beleidslijn

- Bij de voorbereiding van een participatietraject wordt ook door de gemeente gebruik gemaakt van de Handreiking Participatie.
- De gemeentelijke medewerkers stimuleren het gebruik van de Handreiking participatie bij initiatiefnemers.
- We denken op verzoek actief met initiatiefnemers mee over de vormgeving van een participatietraject zodat het zo goed mogelijk bij het initiatief past.
- In de communicatie over de Omgevingswet wijzen wij op het belang dat wij hechten aan vroegtijdige participatie om te voorkomen dat mensen de stap van het vooroverleg overslaan en direct via het digitale systeem een aanvraag indienen.

6. Besluit

1. De 'Beleidsnota Participatie Omgevingswet gemeente Heeze-Leende 2023' vast te stellen.
2. Participatie verplicht te stellen voor alle buitenplanse Omgevingsplan activiteiten (bopa)

7. Slotbepaling

1. Deze beleidsnota treedt in werking met ingang van de dag van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
2. Deze beleidsnota wordt aangehaald als: Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heeze-Leende 2023

*Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad voornoemd, d.d. 8 mei 2023*

, de voorzitter

, de griffier

Bijlage 1: Handreiking Participatie

Wat is participatie?

Participatie is een methode om met elkaar in gesprek te gaan en input op te halen voor een beter en breder gedragen initiatief of plan. Deze handreiking is voor initiatiefnemers van projecten. De Omgevingswet omschrijft participatie als volgt: "het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit". Voor effectieve participatie zijn nodig: een open houding bij alle betrokken partijen en de bereidheid om naar elkaar te luisteren.

Hoe?

Projecten of initiatieven zijn er in alle soorten en maten. Daarom is elk gesprek met de omgeving ook weer anders. Heeft uw initiatief gevolgen voor omwonenden of belangenpartijen? Ga dan met hen in gesprek. Hoe? Dat staat niet vast. Zoveel mensen, zoveel smaken. Participatie is dan ook maatwerk dat afhangt van het betreffende initiatief.

Deze handreiking wil u helpen en op ideeën brengen. De gemeente kan u adviseren over hoe u participatie vorm kunt geven. Maar u kiest zelf de participatievorm en u voert het ook zelf uit! Het gaat om het gesprek tussen u en de mensen die direct of indirect iets van uw initiatief gaan merken.

Deze handreiking is geen checklist voor acties die u moet uitvoeren en kunt afvinken. Het geeft u suggesties om bij uw initiatief een passend, open en constructief gesprek met belanghebbenden te voeren.

Bent u initiatiefnemer van een project in Heeze-Leende?

Dan heeft u vaak een *omgevingsvergunning* nodig. Voor kleine initiatieven (zoals een dakkapel of kleine uitbreidingen van de woning) hoeft u vooraf niet met de gemeente te overleggen. U kunt dan direct een aanvraag om een omgevingsvergunning indienen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Voor grotere initiatieven, zoals bouwen van woning(en) of bedrijfsruimte(n) kunt u eerst aan de gemeente vragen of het initiatief wenselijk is. Als de gemeente antwoordt dat uw initiatief 'voorstelbaar is' wil de gemeente dat u overlegt met de buurt. U bespreekt uw initiatief volledig en betreft de omgeving al in een vroeg stadium. Denk daarbij ook aan partijen die belangen vertegenwoordigen. Op wat voor manier u in gesprek gaat met uw omgeving, bepaalt u zelf. Het in gesprek gaan met belanghebbenden wordt de *omgevingsdialoog* genoemd.

Bij initiatieven die niet passen binnen het bestemmingsplan of het omgevingsplan, is een andere procedure nodig, de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Bij een bopa is participatie verplicht. Dat staat in ons gemeentelijk participatiebeleid.

Ingewikkeld?

Dat lijkt misschien zo, maar het kan ook heel simpel zijn en biedt iedereen voordelen. Door al vroeg het gesprek aan te gaan, weet u meteen wat de buurt en eventueel belangenpartijen van uw initiatief vinden. U kunt uw initiatief eventueel aanpassen aan wat u gehoord heeft. Daardoor wordt de kans op lange besluitvormings-, bezwaar en beroepsprocedures en dus flinke vertraging een stuk kleiner.

In de *omgevingsdialoog* komen meningen en wensen uit de omgeving op tafel. Dat biedt u de mogelijkheid om hier rekening mee te houden in uw plan. In het verslag van de omgevingsdialoog maakt u melding van wat u te horen heeft gekregen en hoe u dit gaat verwerken in uw aanvraag. Op deze manier worden de meningen en wensen uit de omgeving meegenomen in de besluitvormingsprocedure. Zo voorkomt u dat ze pas tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure op tafel komen en het besluitvormingsproces wordt vertraagd of ingewikkelder wordt.

Het voeren van een omgevingsdialoog betekent natuurlijk niet dat iedereen het met elkaar eens zal worden. Het betekent ook niet dat iedereen gelijk moet krijgen. Maar participatie brengt wel alle informatie boven tafel, wat meegenomen kan worden bij uw aanvraag en dat voorkomt misschien wel juridische bezwaarprocedures en dus vertraging in de uitvoering van de projecten en initiatieven.

Is een omgevingsdialoog altijd nodig?

Nee, niet altijd. Voor kleine aanpassingen en kleine bouwwerken die geen groot effect hebben op de omgeving is het niet nodig. Natuurlijk is het wel netjes om de burens toch te informeren en met hun eventuele reactie rekening te houden. Bij een wat groter initiatief, bijvoorbeeld wanneer u uw woning

of bedrijf wilt uitbreiden, of de functie van een gebouw verandert, adviseren wij om wél een omgevingsdialoog te voeren. Participatie is niet verplicht zolang het initiatief past in het omgevingsplan, maar dat neemt niet weg dat het ook als het niet verplicht is belangrijk kan zijn om uw omgeving goed te bevragen en informeren en om rekening te houden met de informatie die boven tafel komt.

Als het initiatief niet binnen het bestemmingsplan of omgevingsplan past, kan er vergunning verleend worden via een zogenaamde buitenplanse omgevingsactiviteit (bopa). Bij een bopa is participatie met de omgeving en eventueel belangenpartijen wél verplicht.

Wat is belangrijk bij goede participatie?

De gemeente beoordeelt of u op een goede manier participatie heeft toegepast. Het gaat erom dat u kunt onderbouwen dat u met belanghebbenden hebt gesproken (omgevingsdialoog), dat u zoveel mogelijk rekening heeft gehouden met hun reactie en dat ook zichtbaar is wat u met de uitkomsten van de dialoog heeft gedaan.

Vuistregels:

- betrek tijdig iedereen die iets van uw initiatief gaat merken. Denk goed na wie dat zijn. Bij heel kleine initiatieven kan het voldoende zijn om alleen uw burens uit te nodigen. Bij grotere initiatieven is het verstandig om breder uit te nodigen. Denk daarbij aan verdere burens, belangenbehartigers (zoals behartigers van natuur-, ouderen of fietsersbelang) en/of mensen verderop in de straat die door uw initiatief bijvoorbeeld meer verkeer door hun straat krijgen. U kunt ook mensen vragen mee te denken, die speciale kennis, vaardigheden of expertise in huis hebben die van belang is bij uw initiatief.
- hoe groter de impact van het plan op de omgeving, hoe belangrijker het is dat u goed nadent over de wijze waarop u de participatie wilt vormgeven
- leg uit welke stappen u wilt gaan nemen, denk aan zaken als:
 - wanneer gaat u omwonenden en belangenpartijen betrekken,
 - hoe gaat u hen betrekken (schriftelijk, gesprek, bijeenkomst),
 - welke ruimte geeft u hen om mee te denken/ te beslissen over het plan en hoe vaak,
 - wat is het doel van de bijeenkomsten,
 - wanneer krijgen de betrokkenen welke informatie,
 - wat gaat u met de opbrengst van de participatiedoel en hoe laat u dat aan de betrokkenen weten,
- wanneer wilt u uw activiteit gaan uitvoeren? Hierbij is belangrijk dat u ook nu betrokkenen voldoende tijd en ruimte geeft om te reageren en mee te denken
- als u uw initiatief al eerder heeft aangepast aan wensen van belanghebbenden: maak duidelijk wat u heeft aangepast, wat niet en waarom (niet)
- geef actuele resultaten van uw gesprekken te gebruiken (met andere woorden: er mag niet te veel tijd zitten tussen de gesprekken en het indienen van een initiatief).
- Koppel aan de betrokkenen terug wat u met de input heeft gedaan.
- de gemeente kan meedenken over de vormgeving van het participatietraject. Dit meedenken is altijd in de advies-vorm; u kent uw omgeving namelijk het best en u bent zelf verantwoordelijk voor de te maken keuzes. U kunt dus niet naar uw omgeving communiceren dat de participatievorm, uitgenodigde partijen etc. door de overheid opgelegd zijn!

Hierna kan de volgende stap worden gezet: het indienen van de aanvraag. Onderdeel daarvan is dat u verantwoording aflegt over de participatie.

Informatie

Vragen? Neem contact op met de gemeentelijk medewerker die uw aanvraag behandelt of bel naar het algemeen nummer 040 – 2241400.

Stappen omgevingsdialoog

De volgende stappen vormen samen de omgevingsdialoog:

Stap 1. Omgeving bepalen

U voert de omgevingsdialoog vóórdat u een aanvraag bij de gemeente indient. Bepaal in een vroeg stadium met wie u in gesprek moet gaan (zie 1e vuistregel). Dit zijn in ieder geval direct omwonenden die de gevolgen van uw initiatief gaan merken, maar kunnen ook belangenbehartigers en andere buurt/dorpsgenoten zijn.

Tips:

Neem de tijd om na te denken over wie u uitnodigt en vraag daarbij ook advies (bijvoorbeeld aan uw architect, partner of een vriend).

Begin op tijd. Het is belangrijk om de omgeving vroeg te betrekken zodat niemand wordt verrast en tekeningen makkelijker aangepast kunnen worden om met meningen en wensen rekening te houden.

Stap 2. Gesprek voeren

Ieder initiatief is uniek en daarom is participatie altijd maatwerk. U kunt de omgevingsdialoog op verschillende manieren voeren: mondeling, schriftelijk of via een informatiebijeenkomst. Een combinatie van de drie vormen kan ook.

Aandachtspunten omgevingsdialoog:

Mondeling

- licht toe wat uw initiatief is en toon tekeningen, maar benadruk daarbij dat nog niets definitief is.
- Laat zien wat er met uw initiatief verandert ten opzichte van de huidige situatie en hoe u rekening heeft gehouden met de kwaliteit van de bestaande leefomgeving
- maak duidelijk welke ruimte er nog is voor aanpassingen aan uw initiatief
- vraag de betrokkenen op het initiatief te reageren
- geef de betrokkenen de tijd (minimaal twee weken) om eventuele reacties kenbaar te maken, mondeling of schriftelijk
- maak duidelijk hoe u de betrokkenen over vervolgstappen informeert

Schriftelijk

- stuur een brief aan de betrokkenen waarin u aangeeft wie u bent en wat uw initiatief inhoudt
- licht toe wat uw motivatie is en wat er gaat veranderen
- welke onderdelen uit het initiatief nog bespreekbaar zijn
- een situatieschets of kaartje kan veel verduidelijken, mits hierbij het voorbehoud wordt gemaakt dat dit nog niet definitief is
- Biedt de mogelijkheid, als de ontvanger dat wenst, tot persoonlijk contact
- geef de betrokkenen tenminste twee weken de tijd om schriftelijk te reageren
- geef aan welke procedure het initiatief bij de gemeente doorloopt
- maak duidelijk hoe u de betrokkenen over vervolgstappen informeert

Via een informatiebijeenkomst

U organiseert een informatiebijeenkomst en stuurt alle belanghebbenden tijdig een uitnodiging. U stuurt deze uitnodiging ook naar de behandelend medewerker van de gemeente. In de uitnodiging staat duidelijk:

- locatie en tijdstip van de bijeenkomst
- wie de initiatiefnemer is en wat het initiatief inhoudt
- waarom de bijeenkomst nodig is
- of het een inloopbijeenkomst is of een presentatie
- of/bij wie betrokkenen zich moeten aanmelden

Tijdens de informatiebijeenkomst:

- licht u als initiatiefnemer het initiatief toe met bijvoorbeeld informatieborden, een presentatie of een informatiestand
- geeft u aan hoe daarbij rekening is gehouden met de bestaande en gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarbinnen het initiatief valt.
- geeft u aan welke onderdelen nog bespreekbaar zijn
- geeft u de aanwezigen de kans om vragen te stellen
- geeft u aan wat de vervolgstappen zijn en wat u met de reacties gaat doen
- verstrekt u een reactieformulier dat aanwezigen tot tenminste twee weken na de bijeenkomst mogen opsturen
- maakt u duidelijk hoe u de betrokkenen over het vervolg informeert

Stap 3. Verslag inleveren

Mondeling

U maakt een verslag van het gesprek, waarin staat:

- wanneer het gesprek plaatsvond en met wie (zonder namen te noemen vanwege de privacy, adressen mag wel)
- samenvatting en uitkomsten van het gesprek
- wat u met de vragen, reacties en opmerkingen heeft gedaan
- of het initiatief n.a.v. de reacties is aangepast en waarom wel of niet

Schriftelijk

U maakt een verslag van het gevoerde proces, waarin u het volgende opneemt:

- welke betrokkenen u heeft benaderd (zonder namen te noemen vanwege de privacy, adressen mag wel)
- het aantal ontvangen reacties
- de inhoud van vragen, reacties en opmerkingen en wat u ermee heeft gedaan
- of het initiatief n.a.v. de reacties is aangepast en waarom wel of niet

Informatiebijeenkomst

U maakt een verslag van de bijeenkomst, waarin u het volgende opneemt:

- welke betrokkenen u heeft benaderd (zonder namen te noemen vanwege de privacy, adressen mag wel)
- hoe u hen heeft geïnformeerd: was er een presentatie, een informatiestand of iets anders?
- het aantal aanwezigen en de sfeer van de bijeenkomst
- het aantal ontvangen reacties
- de inhoud van vragen, reacties en opmerkingen en wat u ermee heeft gedaan
- of het initiatief n.a.v. de reacties is aangepast
- eventuele vervolgstappen die na de informatiebijeenkomst zijn gezet om betrokkenen te informeren

Akkoord

U deelt het verslag van de omgevingsdialoog met de betrokkenen en vraagt of ze akkoord zijn. Met 'akkoord' bedoelen we niet dat de betrokkenen het eens moeten zijn met uw initiatief. Maar wél of u hun reacties juist in het verslag heeft opgenomen. Bij voorkeur vraagt u hen, bij akkoord, om hun handtekening. Als dit niet haalbaar is, zorg dan in ieder geval voor ander bewijs voor hun akkoord of meldt het aan de gemeente als mensen geweigerd hebben hun akkoord te geven.

Verwerk de uitkomst van de omgevingsdialoog en voeg dit, samen met het verslag, bij de digitale aanvraag omgevingsvergunning.

Bijlage 2: Overzicht participatie per instrument

De volgende tabel bevat een overzicht per instrument van de regels voor participatie, wie verantwoordelijk is voor de naleving van de participatieregels en waar het staat.

Tabel met overzicht van de regels voor participatie per instrument		
Instrument	(Participatie)regels	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Programma	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aan hoe het de participatie vormgeeft. Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)
Projectbesluit	Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In deze kennisgeving staat: <ul style="list-style-type: none"> wie worden betrokken, waarover en wanneer wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer waar meer informatie beschikbaar komt <p>Bij de verkenning mag iedereen mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave. Degene die dit doet, kan het bevoegd gezag vragen daarover advies te vragen aan een onafhankelijk deskundige. Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan hoe derden zijn betrokken, wat de resultaten zijn van de verkenning en gaat in op de aangedragen oplossingen en de uitgebrachte adviezen daarover.</p>	Omgevingswet (art. 5.47, 5.48 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5)
Omgevingsvergunning	In de omgevingsregeling wordt een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.	Omgevingswet (art. 16.55) De aanvraag-vereiste wordt uitgewerkt in de Omgevingsregeling.
Buitenplanse omgevingsplan activiteit	Gemeenteraad kan participatie verplicht stellen (algemeen of in aangewezen gevallen). De initiatiefnemer moet aangeven hoe hij aan participatie heeft gedaan. Als er niet of onvoldoende aan participatie is gedaan kan het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten.	Omgevingswet (art. 16.55) in combinatie met een besluit van de gemeenteraad.