

Participatiebeleid Omgevingswet, gemeente Cranendonck 2023

DE RAAD VAN DE GEMEENTE CRANENDONCK

Gezien het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Cranendonck d.d. 1 november 2022.
Zaaknummer: 2022-296427

Overwegende dat het opstellen van participatiebeleid een verplichting is die volgt uit de Omgevingswet (motie Nooren) die naar verwachting op 1 juli 2023 in werking treedt.

BESLUIT

1. Het 'participatiebeleid Omgevingswet, gemeente Cranendonck 2023 vast te stellen.
2. Participatie verplicht te stellen voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
3. Kennis te nemen van de geactualiseerde 'Handreiking omgevingsgesprek' (versie okt 2022).

Participatiebeleid Omgevingswet, gemeente Cranendonck 2023

1. Inleiding

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 juli 2023 in werking. De wet geeft gemeenten de opdracht om participatiebeleid vast te stellen voor hun eigen handelen op grond van de Omgevingswet (motie Nooren). Dit participatiebeleid Omgevingswet geeft invulling aan deze opdracht.

Binnen de gemeente Cranendonck is al ervaring opgedaan met participatie. Sinds april 2021 wordt in Cranendonck de Handreiking Omgevingsgesprek gebruikt, met een raadsinformatiebrief van 20 april 2021 bent u hierover geïnformeerd. Deze handreiking is geactualiseerd in verband met de komst van de Omgevingswet. De handreiking geeft tips over hoe een initiatiefnemer met de omgeving op de juiste manier kan participeren. De handreiking is een op zichzelf staand document waarnaar in dit participatiebeleid wordt verwezen.

Participatiebeleid is een verplichting die volgt vanuit de Omgevingswet voor het fysieke domein. Het voorliggende participatiebeleid Omgevingswet geeft antwoord op de volgende vragen:

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

Opmerking:

Onlangs is de Ontwerpwet 'Versterking participatie op decentraal niveau' aan de Tweede Kamer voorgelegd. Dit wetsvoorstel wil de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam in Caribisch Nederland versterken. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis. Na inwerkingtreding van deze wet zijn gemeenten verplicht hun huidige inspraakverordening te verbreden tot een Participatieverordening. Dit participatiebeleid Omgevingswet gaat onderdeel uitmaken van de nog voor te bereiden Participatieverordening.

2. Wat is participatie?

Voor de definitie van participatie wordt aansluiting gezocht bij de definitie die is opgenomen in de Omgevingswet. In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan:

'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'. Wij spreken hierna over een 'initiatief'.

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

3.1 Wettelijke grondslag participatie

Participatie is als onderwerp opgenomen in:

- De Omgevingswet
- Het Omgevingsbesluit
- De Omgevingsregeling

De Omgevingswet geeft aan dat bij initiatieven geparticipeerd moet worden. Dit geldt zowel voor de gemeente zelf als voor derden die een initiatief hebben.

In het Omgevingsbesluit staan regels om de participatie te borgen. Zo is bijvoorbeeld voor het Omgevingsplan geregeld dat in een kennisgeving wordt uitgelegd hoe de gemeente het participatietraject gaat inrichten. Ook is een motiveringsplicht opgenomen die onder andere geldt bij een Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en het Omgevingsplan. In een motivering geeft het bevoegd gezag dan aan hoe de participatie heeft plaatsgevonden, wie betrokken is en wat met de resultaten is gedaan.

In de Omgevingsregeling wordt het aanvraagvereiste voor participatie bij de omgevingsvergunning uitgewerkt. Een initiatiefnemer moet, als de Omgevingswet geldt, bij het indienen van een aanvraag aangeven of er participatie heeft plaatsgevonden of niet.

3.2 Verplichte participatie

Daarnaast dient de raad voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa) te besluiten in welke gevallen zij participatie verplicht stelt. Dit zijn initiatieven die niet passen binnen het Omgevingsplan. De raad kan hiervoor een lijst van gevallen aanwijzen. Juist omdat deze initiatieven afwijken en een grote impact kunnen hebben stellen wij voor participatie verplicht te stellen bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit sluit aan bij de huidige werkwijze waarbij ook bij de zogenaamde kruimelgevallen een omgevingsgesprek wordt verplicht.

Beleidslijn

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Participatie is verplicht bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. |
|--|

Voor deze initiatieven geldt dat er een verplichting is om participatie toe te passen bij de planvoorbereiding. De handreiking en dit participatiebeleid geeft de initiatiefnemer inzicht in welke participatiemogelijkheden er zijn.

De vorm van participatie staat overigens vrij aan de initiatiefnemer. De Omgevingswet laat geen ruimte om aan te geven op welke wijze participatie moet worden uitgevoerd; oftewel participatie is vormvrij. Met de Handreiking omgevingsgesprek stimuleren we gewenste vormen van participatie en zorgvuldige participatieprocessen.

In bijlage 1 is een tabel opgenomen waarin specifiek staat aangegeven wanneer participatie nodig is, wie hiervoor verantwoordelijk is en in welk artikel van de Wet dit staat opgenomen.

4. Wanneer en hoe participeren we als gemeente?

In een participatietraject kan de gemeente vier rollen vervullen. In al deze rollen geldt dat participatie niet de democratie vervangt. De gemeente zal altijd de belangen van alle inwoners vertegenwoordigen en alle belangen meewegen. Hierdoor worden inwoners die niet deelnemen aan participatietrajecten wel vertegenwoordigd. Participatie is ook geen kwestie van de meeste stemmen gelden. Het gaat om het tijdig in kaart brengen van alle belangen, een zorgvuldig proces en een weloverwogen besluitvorming.

4.1 Gemeente als initiatiefnemer

De gemeente is, als bevoegd gezag, verantwoordelijk voor participatie bij de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en het Omgevingsplan. Bij een omgevingsvergunning kan de gemeente zelf initiatiefnemer zijn, in die gevallen is de gemeente als initiatiefnemer verantwoordelijk voor participatie.

Instrument	Regels	Verantwoordelijkheid
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsprogramma	Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsplan	Kennisgeving vooraf Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsvergunning	Aanvraagvereiste	(Gemeente als) Initiatiefnemer

Kennisgeving vooraf:

In de kennisgeving wordt het voornemen bekend gemaakt om een Omgevingsplan vast te stellen. De kennisgeving geeft voor het onderdeel participatie antwoord op de volgende vragen:

- Wie wordt betrokken?
- Waarover wordt iemand betrokken?
- Wanneer wordt iemand betrokken in het proces?
- Wat is de rol van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer?
- 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 het bevoegd gezag aan:

- Wie zijn betrokken bij de voorbereidingen.
- Hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen heeft betrokken bij de voorbereidingen.
- Wat de resultaten van het participatietraject zijn.

Beleidslijn

- Bij start van het proces van een Omgevingsplan stellen we een plan voor participatie op. De aard van de opgave bepaalt welk proces we volgen en wie we erbij betrekken.
- Bij de start van het proces om te komen tot een Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma besteden we aandacht aan participatie. De aard van de opgave bepaalt welk proces we volgen en wie we erbij betrekken.
- Bij de vaststelling van een Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma en Omgevingsplan motiveren we wie er zijn betrokken, op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten van het participatietraject zijn.
- Als wij als gemeente initiatiefnemer zijn voor een omgevingsvergunning motiveren we wie er zijn betrokken, op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten van het participatietraject zijn. We maken zelf ook gebruik van de Handreiking omgevingsgesprek.

4.2 Gemeente als bevoegd vergunningverlener

De gemeente is het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen. Een ander is initiatiefnemer en daarmee verantwoordelijk voor het organiseren van een goed participatieproces. Participatie is een aanvraagvereiste bij vergunningen, maar geen grondslag om de aanvraag buiten behandeling te laten. Er geldt dus geen motiveringplicht. Alleen wanneer de initiatiefnemer bij participatie helemaal niets invult, dan zijn de stukken niet compleet en is de aanvraag niet-ontvankelijk. De aanvraag kan dan buiten behandeling worden gelaten. Dit is ter beoordeling aan het bevoegd gezag.

Als de initiatiefnemer invult "Nee, niet aan participatie voldaan". Dan beslist de gemeente als bevoegd gezag of er genoeg wordt genomen met dit standpunt. Niet aan participatie gedaan kan bijvoorbeeld bij een initiatief dat een zeer geringe impact heeft op de omgeving. De vergunning kan dan, in ieder geval op grond van participatie, afgegeven worden.

Als de initiatiefnemer "Ja" invult, dan is het ook aan het bevoegd gezag om bij de behandeling te beoordelen of er voldoende geparticipeerd is.

Als het bevoegd gezag van mening is dat er onvoldoende participatie heeft plaatsgevonden kan het initiatief niet buiten behandeling gelaten worden. Het bevoegd gezag kan dan in overleg treden met de initiatiefnemer en vragen om de participatie opnieuw te doen. In de Omgevingswet is bewust

opengelaten hoe een initiatiefnemer vormgeeft aan participatie. Dit om ruimte te laten voor vormen van participatie die aansluiten bij de aard van het initiatief. Het eventueel onderbouwen waarom het niet uitvoeren van participatie wordt geaccepteerd is onderdeel van de belangafwegingen die worden gemaakt bij het toetsen van de aanvraag.

De Handreiking omgevingsgesprek beschrijft hoe een initiatiefnemer in een paar stappen het gesprek met de omgeving kan organiseren.

Het niet uitvoeren van participatie is geen reden om een aanvraag buiten behandeling te laten, behoudens in die gevallen waarbij de gemeenteraad heeft besloten dat participatie verplicht is. Bij gevallen waarbij de gemeenteraad heeft besloten participatie verplicht te stellen kan een aanvraag wel buiten behandeling worden gesteld wanneer er niet of onvoldoende participatie heeft plaatsgevonden.

Beleidslijn

- Bij initiatieven waarbij de raad heeft besloten dat participatie verplicht is, laten we een aanvraag buiten behandeling wanneer er geen of onvoldoende participatie heeft plaatsgevonden. Artikel 4:5 Awb is hierbij van toepassing.
- We brengen de Handreiking omgevingsgesprek onder de aandacht van initiatiefnemers.
- Wanneer een initiatiefnemer invult geen participatie te hebben toegepast (en participatie dus niet verplicht was) bekijken we goed of het niet toch wenselijk is om participatie toe te passen. Indien we van mening zijn dat dit wel het geval is, zullen we stimuleren toch een omgevingsgesprek te voeren afhankelijk van de aard van het initiatief.

4.3 Gemeente als participant

De gemeente is participant in een traject van anderen. Om ons heen worden veel initiatieven ontplooid en plannen geschreven. Als het een van onze maatschappelijke belangen betreft, denken we graag mee met onze omgeving. Een inwoner, maatschappelijke organisatie of bedrijf kan ons vragen mee te denken over of mee te doen met een project. Maar ook een medeoverheid kan ons vragen te participeren in een beleidstraject op een project. De ander is dan initiatiefnemer en verantwoordelijk voor het participatieproces.

Beleidslijn

- Wanneer een derde ons erom vraagt doen we actief mee aan een participatietraject (bij maatschappelijke belangen) maar de verantwoordelijkheid voor het participatieproces ligt bij de initiatiefnemer.

4.4 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

- We delen de Handreiking omgevingsgesprek met derden. Ook al hebben we zelf geen rol in het participatietraject, de handreiking kan ook anderen van dienst zijn.

Deze nota heeft betrekking op de eerste en de tweede rol, de gemeente als initiatiefnemer en de gemeente als bevoegd vergunningverlener. Voor de overige drie rollen kan deze nota en de bijbehorende handreiking een meerwaarde zijn in het gehele proces.

5. Welke participatievormen zijn mogelijk?

5.1 Basisprincipes bij participatie

We werken bij participatie vanuit drie uitgangspunten:

1. De aard van de opgave bepaalt.
2. We denken vanuit duidelijke rollen.
3. We zetten in op goede processen.
4. Evalueren en verbeteren.

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 typen opgaven die om een andere aanpak vragen. De aard van de opgave staat altijd centraal. Uiteindelijk bepaalt de aard van de opgave welke rol de gemeente inneemt en welke participatie aanpak 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 (maatschappelijke) opgaven lukt alleen als inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en gemeente er samen voor gaan. Het is belangrijk dat je van tevoren goed met elkaar afspreekt wie welke rol heeft en welke verwachtingen iedereen heeft. Ook is het belangrijk om tijdens het participatietraject te blijven communiceren over deze rolverdeling en verwachtingen. Dit sluit aan bij de door de raad vastgestelde 'notitie ontwikkeling in rollen en relaties'.

Ad 3. Goede processen zijn de basis

De uitgangspunten voor goede processen zijn:

- Participatie vraagt altijd om maatwerk. Dit maatwerk is afhankelijk van de opgave die er ligt.
- Participatieprocessen moeten van begin tot eind duidelijk zijn. Dit vraagt ook om duidelijkheid over heldere doelen, keuzes, rollen en verwachtingen.
- Alle betrokkenen dienen in beeld te zijn. Al deze betrokkenen (of een afvaardiging hiervan) nemen deel in het participatietraject. Daar waar dit niet lukt wordt dit inzichtelijk gemaakt.
- Deelnemers in een participatietraject krijgen een gelijkwaardig gesprekspodium. Waar nodig wordt gebruik gemaakt van gespreksleiders die ervoor zorgen dat een ieder aan het woord komt.
- Het proces is open en transparant. We zeggen wat we doen en doen wat we zeggen.
- Belangrijk is dat iedereen uit kan gaan van dezelfde en voldoende informatie. De initiatiefnemer zal hiervoor zorg moeten dragen.

Ad 4. Evalueren en verbeteren

Participatie is maatwerk en met en van elkaar leren. Daarom evalueren we het beleid cyclisch. Waar nodig zullen we het beleid en de handreiking 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. We kijken iedere keer welke vorm van participatie het beste past en wie erbij betrokken wordt.
- Participatie is zeggen wat je doet en doen wat je zegt.
- We zorgen ervoor dat iedereen in het participatietraject voldoende en dezelfde informatie heeft.
- We zorgen voor duidelijkheid over doelen, keuzes, rollen en verwachtingen.
- We leren van en met elkaar en evalueren dit beleid cyclisch

5.2 Participatieladder

Participatie kan op diverse manieren worden ingestoken, van heel minimaal tot heel vergaand. In dit kader wordt veelal verwezen naar de participatieladder. Hieronder de vijf vormen van participatie opgesomd in mate van invloed die betrokkenen kunnen uitoefenen. Deze opsomming noemen we de participatieladder.



De vorm die een initiatiefnemer kiest is vrij, de Omgevingswet geeft geen mogelijkheden om hier een vorm verplicht te stellen. Dit komt mede voort uit het gegeven dat een initiatiefnemer erbij gebaat is om op een goede manier te participeren. Participatie aan de voorkant kan helpen om juridische procedures aan de achterkant voorkomen. De gebruikelijke rechtsbescherming blijft bestaan. Mocht een belanghebbende, ondanks een participatietraject, bezwaar hebben blijft de mogelijkheid bezwaar/beroep aan te tekenen.

De basisprincipes van participatie in paragraaf 5.1 zijn het uitgangspunt bij de keuze van de participatievorm. Het kan zelfs zo zijn dat bij een uitgebreid project er meerdere vormen gekozen worden.

Beleidslijn

- We gaan uit van de vijf vormen van participatie zoals vastgelegd in de participatieladder, namelijk informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.
- Voorafgaand aan een participatietraject beoordelen we (met initiatiefnemer) welke vorm het beste aansluit bij het initiatief dat er ligt.
- De vorm van participatie kan binnen een project/initiatief ook wisselen.

5.3 Handreiking omgevingsgesprek

Wil participatie echt van toegevoegde waarde zijn, dan is dat in die gevallen waarbij de initiatiefnemer daar zelf de waarde van inziet. Het is daarom van belang om initiatiefnemers tot een goed participatietraject te stimuleren. Hiervoor is er de Handreiking omgevingsgesprek opgesteld. De handreiking beschrijft hoe je in een paar stappen participatie met de omgeving en andere belanghebbenden kunt organiseren.

Deze handreiking wordt door de vergunningverleners, projectleiders, secretaris regiekamer en beleidsmedewerkers RO actief onder de aandacht gebracht. De verantwoordelijkheid voor participatie ligt bij de initiatiefnemer, als de initiatiefnemer advies nodig heeft zal de gemeente in eerste instantie verwijzen naar de architect of adviseur van het initiatief. Op deze manier wordt ook voorkomen dat er sprake is van dubbele petten.

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.

Beleidslijn

- De vergunningverleners, projectleiders en beleidsmedewerkers RO dragen de Handreiking omgevingsgesprek actief uit.
- We denken op verzoek actief met initiatiefnemers mee over de invulling van een participatietraject en de mogelijkheden die er zijn.

*Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Cranendonck
In de openbare vergadering d.d. 13 december 2022*

Met vriendelijke groet,

NAMENS DE RAAD VOORNOEMD,

*De griffier,
Mr. P.J.F. Bemelmans*

*De voorzitter,
F.A.P. van Kessel*

Bijlage 1: 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	Wie is verantwoordelijk voor de naleving?	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.	Bevoegd gezag	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.	Bevoegd gezag	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.	Bevoegd gezag (is B&W gemeente)	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 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.	Bevoegd gezag (is NIET de gemeente) Als een ander dan het bevoegd gezag initiatiefnemer is, kan het participatietraject wel een gezamenlijke actie zijn. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bepalen samen de rolverdeling, waarbij het bevoegd gezag uiteindelijk beslist. Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving participatie aan wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.	Omgevingswet (art. 5.47, 5.48 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5)
Omgevingsvergunning	In de omgevingsregeling 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.	Initiatiefnemer	Omgevingswet (art. 16.55) Het aanvraagvereiste 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.	Initiatiefnemer.	Omgevingswet (art. 16.55) in combinatie met een besluit van de gemeenteraad.

Als er niet of onvoldoende aan participatie is gedaan kan het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten.		
---	--	--