

Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Gennepe

De gemeenteraad van Gennepe,

- gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Gennepe d.d. 11 juli 2023;
- gehoord de voorbereidende raadsvergadering d.d. 4 september 2023;
- gelet op de Omgevingswet;

besluit:

1. de beleidsnotitie Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Gennepe vast te stellen en op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet in te laten gaan.

Aldus besloten in de openbare besluitvormende raadsvergadering d.d. 25 september 2023.

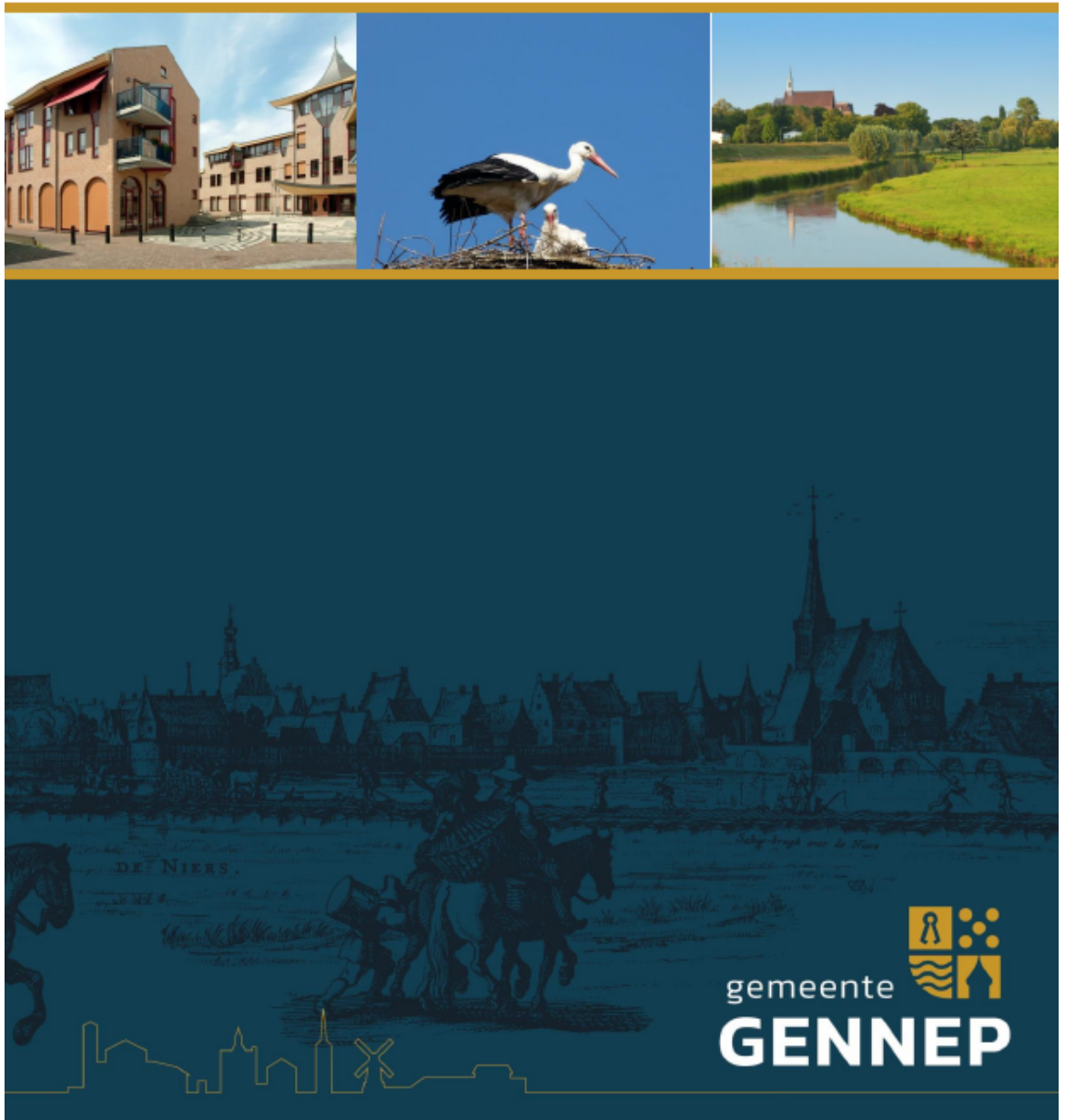
De raad voornoemd,

De griffier, Jos van der Knaap

De voorzitter, Hans Teunissen

Participatiebeleid

Omgevingswet





Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1. INLEIDING.....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Afbakening.....	3
1.3 Doelstelling.....	3
1.4 Uitvoering, leertraject en evaluatie.....	4
1.5 Leeswijzer.....	4
2 VISIE OP PARTICIPATIE.....	5
3 PARTICIPATIE BIJ DE OMGEVINGSWET.....	6
3.1 Inleiding.....	6
3.2 Instrumenten Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma.....	6
3.3 Instrument Omgevingsplan.....	8
3.4 Instrument Omgevingsvergunning.....	10
4 UITVOERING.....	14
Bijlage 1 Participatie in relatie tot zienswijzen.....	15
Bijlage 2 Participatieleidraad.....	16
Bijlage 3 Beoordelingskader verplichte participatie.....	18

Vastgesteld door de gemeenteraad op 25 september 2023.



1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

De fysieke leefomgeving verandert continu. In dit proces speelt participatie (ook wel omgevingsdialoog genoemd) een steeds belangrijker rol. Of het nu gaat om initiatieven in de directe woonomgeving of ontwikkelingen als gevolg van grootschalige ontwikkeling zoals nieuwe woonwijken, de energietransitie of natuur en recreatie. Initiatieven komen zowel vanuit de overheid als vanuit inwoners, bedrijven en projectontwikkelaars.

Op dit moment zijn rond participatie twee ontwikkelingen van belang. De eerste ontwikkeling is de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Hiermee worden verschillende wetten en regels rond de fysieke leefomgeving gebundeld. Bij de Omgevingswet speelt participatie een belangrijke rol. Hieruit volgt voor gemeenten de verplichting om participatiebeleid voor de Omgevingswet op te stellen. Met de nu voorliggende beleidsnotitie geven we hieraan invulling. De tweede ontwikkeling is het toegenomen belang dat overheden, inwoners en bedrijven hechten aan participatie. Dit sluit aan bij het coalitieakkoord 2022-2026.

Participatie staat zowel lokaal in Gennep als landelijk volop in de schijnwerpers en is een uitdagend onderwerp. Dat geldt voor zowel voor initiatiefnemers, belanghebbenden en de overheid. Met deze notitie geven we richting aan het participatiebeleid voor de Omgevingswet in de gemeente Gennep. We zien dit als een startpunt. Op basis van dit beleid doen we in de komende periode ervaring op en gaan we oefenen. Deze beleidsnotitie is daarmee geen statisch document en wordt bijgesteld als daar aanleiding voor is. We gaan de uitvoering evalueren. Eind 2024 rapporteren we de uitkomsten aan de raad.

1.2 AFBAKENING

Deze beleidsnotitie heeft betrekking op participatie bij de Omgevingswet. Uiteraard is wel van belang dat dit aansluit bij de algemene visie op participatie in de gemeente Gennep. De eerste aanzet van deze gedachtelijn staat in hoofdstuk 2. De beleidsregels voor participatie bij de Omgevingswet sluiten hierbij aan. Verder is van belang dat het kabinet werkt aan de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Hiermee wil het kabinet de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid versterken. Het wetgevingstraject hiervoor loopt nog en een invoeringsdatum is nog niet bekend.

1.3 DOELSTELLING

Dit participatiebeleid bij de Omgevingswet kent twee doelstellingen:

1. Het voldoen aan de wettelijke verplichtingen
2. Het zo vroegtijdig mogelijk betrekken van inwoners en belanghebbenden bij ruimtelijke initiatieven zodat tijdig belangen, meningen en ideeën naar voren komen. Dit kan leiden tot een beter plan en/of meer draagvlak. Hiermee werken we in gezamenlijkheid aan een goede leefomgeving.

In het participatiebeleid geven we aan hoe we deze doelstellingen willen bereiken.



1.4 UITVOERING, LEERTRAJECT EN EVALUATIE

Deze beleidsnotitie is opgesteld op basis van landelijke richtlijnen vanuit het Rijk en VNG over participatie. Ook zijn de ervaringen met participatie in de fysieke leefomgeving in de gemeente Gennep betrokken. Verder heeft op 20 september 2022 een raadsinformatieavond plaatsgevonden over participatie bij de Omgevingswet. De uitkomsten hiervan hebben we in deze notitie meegenomen.

Een beleidsnotitie en het beschikbaar stellen van hulpmiddelen zijn eerste stappen. Om als gemeente (ambtelijk en bestuurlijk), initiatiefnemers, inwoners en belanghebbenden succesvol met participatie te kunnen werken is meer nodig. Hiervoor nemen we in deze beleidsnotitie ook een aantal aanvullende acties op om te oefenen, te evalueren en waar nodig tot bijstelling te komen.

1.5 LEESWIJZER

Deze beleidsnotitie kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 benoemen we de algemene visie op participatie van de gemeente Gennep. In hoofdstuk 3 beschrijven we het beleid voor participatie bij de Omgevingswet. Hierbij hanteren we een onderscheid naar de beleidsinstrumenten van de Omgevingswet, namelijk: omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan en omgevingsvergunning. Per instrument beschrijven we kort het instrument, geven we het wettelijk kader en benoemen we de lokale beleidsregels. Tot slot besteden we in hoofdstuk 4 aandacht aan de acties die nodig zijn om tot een goede uitvoering te komen.



2 VISIE OP PARTICIPATIE

Met het participatiebeleid bij de Omgevingswet lopen we vooruit op ons algemene participatiebeleid. In de loop van 2024 verwacht het college algemeen participatiebeleid aan de raad te kunnen aanbieden. Maar of we het nu hebben over participatie voor de Omgevingswet of over participatie bij andere initiatieven, hoe we er tegenaan kijken blijft in de basis hetzelfde.

Participatie is voor ons uiteraard niet nieuw. We maken er zelf al veel gebruik van en stimuleren inwoners en ondernemers dat ook te doen. Dat kan op verschillende manieren. Soms door alleen te informeren, maar ook door advies te vragen of zelfs dingen samen op te pakken.

In verschillende vastgestelde beleidsstukken is al beschreven hoe we participatie zien en toepassen. Dit hebben we samengevat en opgenomen in onderstaande visie op participatie. Deze visie benutten we voor het opstellen van participatiebeleid voor de Omgevingswet.

Gennep maken we samen. Met onze inwoners, ondernemers en partners. We willen hen de ruimte geven om met onze plannen mee te denken en mee te doen. We staan open voor nieuwe initiatieven en stimuleren dat de samenleving zelf initiatieven oppakt. Om de betrokkenheid te vergroten, doen we ons best om iedereen die een bijdrage wil leveren, uit te nodigen dat te doen. Zo maken we samen Gennep beter.

Alle betrokkenen hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid. Soms is de gemeente aan zet om anderen te betrekken bij initiatieven. Wanneer inwoners of ondernemers met plannen of initiatieven komen, zijn zij verantwoordelijk om de omgeving te betrekken. Om hen hierin te ondersteunen, hebben we verschillende instrumenten ontwikkeld. We nemen onze verantwoordelijkheid als dat nodig is, maar verwachten dat ook van de samenleving. Dit doen we met respect voor elkaars rollen, belangen en bevoegdheden.

Participatie is altijd maatwerk. Per vraagstuk bepalen we wie welke rol heeft. We zijn helder over de ruimte en kaders die we bieden en wat er met de resultaten gebeurt.

Participatie is niet hetzelfde als draagvlak. Want ook al zijn inwoners of ondernemers betrokken, dan wil niet zeggen dat zij het er mee eens zijn. Maar goede participatie kan wel bijdragen aan de kwaliteit van een initiatief en het verhogen van het draagvlak.



3 PARTICIPATIE BIJ DE OMGEVINGSWET

3.1 INLEIDING

Participatie is een belangrijke pijler bij de Omgevingswet. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo kan participatie zorgen voor meer draagvlak en betere besluiten. Dit kan tijdswinst opleveren. Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden.

In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: 'het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. De Omgevingswet bevat regels om participatie te borgen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de kerninstrumenten van de Omgevingswet. In onderstaande tabel geven we per kerninstrument de kaders rond participatie aan:

Kerninstrument	Regels participatie	Wie is verantwoordelijk voor het participatietraject?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsprogramma	Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsplan	Kennisgeving + Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsvergunning	Aanvraagvereiste	Initiatiefnemer

Bij de inrichting van de participatie geeft de wet de vrijheid aan het bevoegd gezag en de initiatiefnemer om eigen keuzes te maken. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders.

Participeren is anders dan het indienen van een zienswijze. In bijlage 1 is de vergelijking opgenomen. De procedures rond zienswijzen, bezwaar en beroep blijven gewoon bestaan. Participatie vervangt de formele rechtsbescherming namelijk niet.

We gaan hieronder in op participatie bij de kerninstrumenten. We hanteren hierbij telkens een gelijke opbouw waarbij we achtereenvolgens aandacht besteden aan:

- I. Beschrijving instrument
- II. Wettelijk kader participatie
- III. Lokale beleidsregels

3.2 INSTRUMENTEN OMGEVINGSVISIE EN OMGEVINGSPROGRAMMA

3.2.1 Beschrijving instrumenten

De wettelijke eisen en beleidsregels bij de kerninstrumenten omgevingsvisie en omgevingsprogramma zijn vergelijkbaar vandaar dat we ze gezamenlijk behandelen.



Omgevingsvisie

Gemeenten zijn verplicht om een omgevingsvisie te hebben. Hierin legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. De gemeenteraad is bevoegd tot het vaststellen van de visie. De gemeenteraad heeft in 2019 de omgevingsvisie "Samen maken we Gennepe" vastgesteld. De omgevingsvisie kan op een bepaald moment geactualiseerd worden. In Gennepe zijn hiervoor momenteel geen plannen. De omgevingsvisie van Gennepe is tot stand gekomen met een uitgebreid participatieproces.

Omgevingsprogramma

In het omgevingsprogramma formuleren gemeenten beleid en maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarmee geeft het programma nadere invulling aan het bereiken van het toekomstbeeld dat in de omgevingsvisie is benoemd. De maatregelen kunnen heel divers zijn. Voorbeelden hiervan zijn communicatieve, financiële en juridische maatregelen. Maar ook het nemen van feitelijke maatregelen – zoals de uitvoering van projecten – zijn een middel om de doelstellingen uit programma's te bereiken. Er zijn verplichte en niet-verplichte programma's. Verplichte programma's zijn meestal een voortzetting van de al bestaande plannen en programma's vanuit Europese regelgeving, zoals de richtlijn omgevingslawaaier en luchtkwaliteit.

Het programma is zelfbindend. Dit betekent dat het alleen het bestuur zelf bindt. Een programma kan wel inwoners en bedrijven stimuleren om die dingen te doen, die helpen om de doelstellingen te bereiken. Het college van B&W is bevoegd tot het vaststellen van het programma.

3.2.2 Wettelijk kader participatie

Wat betreft participatie geldt voor zowel de omgevingsvisie als het omgevingsprogramma een *motiveringsplicht*. Dit houdt in dat we moeten aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Dit is geregeld in de artikelen 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit. Hierin is ook bepaald dat bij het vaststellen van de omgevingsvisie of het omgevingsprogramma wordt aangegeven in hoeverre aan de gemeentelijke beleidsregels voor het betrekken van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan. In de volgende paragraaf zijn de beleidsregels opgenomen.

3.2.3 Lokale beleidsregels

Voor de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma hanteren we de volgende beleidsregels:

- De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen of wijzigen van de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma;
- Voorafgaand aan het opstellen of wijzigen van de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma stellen we een plan van aanpak op;
- In het plan van aanpak geven we aan hoe we participatie vormgeven. Hierin komt naar voren wie we betrekken, op welk moment en op welke manier;
- Optioneel: Het college van B&W stelt het plan van aanpak vast;
- De vormgeving van participatie is maatwerk en sluit aan bij de visie van de gemeente Gennepe op participatie (zie hoofdstuk 2);
- De participatie is gericht om zo breed mogelijk inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen te betrekken;
- Bij het vaststellen van de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma geven we aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn (motiveringsplicht).



3.3 INSTRUMENT OMGEVINGSPLAN

3.3.1 Beschrijving instrument

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Bij invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 ontstaat van rechtswege het tijdelijke omgevingsplan. Dit omvat de huidige bestemmingplannen en regels die vanuit het Rijk aan gemeenten zijn overgedragen (de zogenaamde bruidsschat). Gemeenten moeten deze regels voor 1 januari 2032 opnemen in het gemeentebrede omgevingsplan. In Gennep streven we naar het gemeentebrede omgevingsplan in 2026 gereed te hebben. Dit is één integraal plan met alle regels voor de fysieke leefomgeving voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Dit is anders dan de huidige bestemmingsplannen die op een bepaald gebied betrekking hebben. De gemeenteraad is bevoegd tot het vaststellen en wijzigen van het omgevingsplan.

3.3.2 Wettelijk kader participatie

Wat participatie betreft geldt voor het omgevingsplan een kennisgeving- en motiveringsplicht (artikel 10.2 Omgevingsbesluit). De kennisgevingsplicht houdt in dat het college bij het kennisgeven van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aangeeft hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken. Net als bij de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma geldt bij het omgevingsplan de *motiveringsplicht* die hiervoor al is beschreven.

3.3.3 Lokale beleidsregels

Voor het omgevingsplan is van belang dat dit een ander instrument is dan de huidige bestemmingplannen. Het omgevingsplan heeft betrekking op alle regels in het fysieke domein en is één plan (document). Dit plan wordt continu aangepast als regels wijzigen. De aanleiding voor aanpassingen kunnen heel divers zijn. Om deze reden is het van belang te bepalen hoe we omgaan met participatie bij de verschillende aanleidingen.

Daarbij hanteren we de volgende basisuitgangspunten:

- Participatie is proportioneel in relatie tot de aard en omvang van de wijziging;
- Participatie heeft alleen betrekking op de delen van het omgevingsplan die wijzigen of hierdoor beïnvloed worden.

Hieronder geven we per aanleiding voor het wijzigen van het omgevingsplan aan welke beleidsregels we hanteren.

I. Grootschalige en thematische aanpassingen omgevingsplan

Hierbij gaat het om grootschalige (gebieds)ontwikkelingen en thematische aanpassingen van het omgevingsplan waarbij (veelal) de gemeente initiatiefnemer is. Dit kan soms ook in samenwerking zijn met andere initiatiefnemers. Het betreft grootschalige gebiedsontwikkelingen zoals de Lob van Gennep en de daaraan gelieerde verplaatsing van voetbalclub Achates. Verder kan het gaan om thematische ontwikkelingen zoals het verbod kamerbewoning.

Hierbij hanteren we de volgende beleidsregels:

- De gemeente is, al dan niet samen met andere initiatiefnemer, verantwoordelijk voor de participatie;
- We voldoen aan de eerder beschreven wettelijke kennisgevings- en motiveringplicht;



- Meer specifiek gaat het dan om het kennisgeven van de aanpak waarmee we de participatie vormgeven. Hierin komt naar voren wie we betrekken, op welk moment en op welke manier;
- Bij betrokkenheid van andere initiatiefnemers dan alleen de gemeente Gennepe is van belang om vooraf met mede-initiatiefnemers duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling. Uitgangspunt is dat vooraf voor gemeente, andere initiatiefnemers en belanghebbenden de rolverdeling duidelijk moet zijn.
- De vormgeving van participatie is maatwerk en sluit aan bij de visie van de gemeente Gennepe op participatie (zie hoofdstuk 2);
- De participatie is gericht om zo breed mogelijk inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen te betrekken.

II. Aanpassingen omgevingsplan bij individuele initiatieven

Nadat het gemeentebrede omgevingsplan volledig in werking is getreden zullen verreweg de meeste wijzigingen van het plan betrekking hebben op individuele initiatieven net zoals nu het geval is bij bestemmingsplannen. Deze initiatieven komen meestal van inwoners of ontwikkelaars, maar ook de gemeente kan zelf initiatiefnemer zijn. Voorbeelden zijn woningbouwprojecten van externe initiatiefnemers en de ontwikkeling van gemeentelijk eigendom waarvoor een omgevingsplanwijziging nodig is.

Hierbij hanteren we de volgende beleidsuitgangspunten:

- De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de participatie;
- Omdat het wijzigen van het omgevingsplan in deze situatie voortkomt uit initiatieven gelden hiervoor de specifieke beleidsregels die zijn opgesteld voor initiatieven (zie paragraaf 3.4.3);
- We voldoen aan de eerder beschreven wettelijke kennisgevings- en motiveringplicht;
- Ten behoeve van de kennisgeving informeert initiatiefnemer het college over de wijze waarop deze vormgeeft aan participatie. Hierin komt naar voren wie wordt betrokken, op welk moment en op welke manier.

III. Aanpassing omgevingsplan vanwege periodiek opnemen van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Periodiek moeten gemeenten het omgevingsplan actualiseren met de vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (de zogenaamde bopa). Het omgevingsplan moet namelijk een zo actueel mogelijk beeld geven van de regels in het fysieke domein. Veelal zal het gaan om meerdere omgevingsvergunningen die in het omgevingsplan moeten worden verwerkt. Dit is vergelijkbaar met de huidige actualisatie van bestemmingsplannen. Ook hierin worden vergunningen die gedurende de planperiode zijn verleend, verwerkt.

Hierbij hanteren we de volgende beleidsuitgangspunten:

- De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de participatie;
- Omdat het wijzigen van het omgevingsplan vanwege vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voortkomt uit initiatieven gelden hiervoor de specifieke beleidsregels die zijn opgesteld voor initiatieven (zie paragraaf 3.4.3);
- Voor het wijzigen van het omgevingsplan heeft de gemeente een kennisgevings- en motiveringplicht. Het gaat in dit geval echter om vergunningen die al zijn verleend. Participatie heeft daarbij al plaatsgevonden volgens de wettelijke en lokale regels (zie paragraaf 3.4.3). We gaan hierbij de participatie voor het wijzigen van het omgevingsplan niet opnieuw uitvoeren. De vergunningverlening (inclusief de belangenafweging) heeft immers al plaatsgevonden.



3.4 INSTRUMENT OMGEVINGSVERGUNNING

3.4.1 Beschrijving instrument

Een omgevingsvergunning is nodig voor activiteiten in de fysieke leefomgeving die vergunningplichtig zijn. Als de gemeente voor deze activiteiten bevoegd gezag is beoordeelt de gemeente de vergunningaanvraag. Bij de omgevingsvergunning kan een onderscheid worden gemaakt in:

- I. Omgevingsvergunningen voor activiteiten die passen binnen het (tijdelijke) omgevingsplan
- II. Omgevingsvergunningen voor activiteiten die strijdig zijn met het (tijdelijke) omgevingsplan. Dit zijn de zogenaamde omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa).

3.4.2 Wettelijk kaderparticipatie

Participatie bij omgevingsvergunningen heeft als doel om een beeld te krijgen van wat de omgeving vindt van een plan. Het gaat hierbij niet alleen om omwonenden. Afhankelijk van het project kan de initiatiefnemer de mening van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen inwinnen. De initiatiefnemer kan op basis hiervan zijn plan aanpassen zodat een beter plan en/of meer draagvlak ontstaat. De gemeente betreft de uitkomst van de participatie bij de besluitvorming. Het hangt af van het plan of participatie zinvol is. Voor het sloopwerk binnen een woning kan participatie overbodig zijn. Voor een groot project in een woonwijk is participatie erg verstandig.

De regels rond participatie bij een omgevingsvergunning zijn in vergelijking met de andere instrumenten complexer. Naar verwachting zal er in de komende jaren landelijk op basis van praktijkervaringen en jurisprudentie meer duidelijkheid ontstaan. Hieronder schetsen we de huidige wettelijke regels aan de hand van een aantal aspecten. Dit doen we op basis van informatie van het informatiepunt Leefomgeving van het Rijk en VNG (IPLO)¹. Dit geeft naar onze mening op dit moment het meest betrouwbare beeld.

I. Aanvraagvereisten

I.1 Algemene aanvraagvereiste participatie bij omgevingsvergunningen

De aanvrager van een omgevingsvergunning (initiatiefnemer) is verplicht om in de aanvraag aan te geven:

- of de aanvrager aan participatie heeft gedaan
- zo ja: hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn

Dit is geregeld in artikel 7.4 van de omgevingsregeling.

Dit aanvraagvereiste omvat geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Het antwoord op de eerste vraag hierboven mag dus ook 'nee' zijn. De gemeente mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen, omdat er geen participatie is geweest. Ook mag het bevoegd gezag de aanvraag niet buiten behandeling laten, omdat er te weinig participatie is geweest. De bedoeling van de wetgever is om de initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie. Als aan participatie is gedaan, moet de gemeente weten wat de resultaten zijn. Meer dan dat houdt de plicht niet in. De gemeente neemt de resultaten mee bij de belangenafweging.

¹ Het IPLO heeft hiervoor de volgende bronnen gebruikt:
Toelichting bij de Omgevingsregeling, paragraaf 10.3.1 en artikelgewijs gedeelte bij artikel 7.4
Toelichting bij het Omgevingsbesluit, pagina 133
Toelichting bij Amendement Van Eijs c.s., TK 34 986, nr. 56



I.II Uitzonderingssituatie verplichte participatie

In aanvulling op de algemene aanvraagvereiste kan de gemeenteraad specifieke gevallen aanwijzen waarbij participatie wel verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa)², waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen.

In Gennepe heeft de gemeenteraad op 31 januari 2022 de gevallen voor verplichte participatie bepaald. Op basis van voortschrijdend inzicht en de nu voorliggende beleidsnotitie is de lijst met verplichte participatie aangepast. Tegelijkertijd met vaststelling van deze beleidsnotitie zal de raad een separaat voorstel worden voorgelegd met een aangepaste lijst met gevallen voor verplichte participatie.

De wetgever heeft niet bepaald wanneer er sprake is van voldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Maar uit het feit dat het hier gaat om verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben. De vorm en mate van participatie zal daarbij afhangen van het initiatief. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Bij een project met grote impact op de omgeving zal meer uitgebreide participatie nodig zijn.

De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan is aan de gemeente. Bij die beoordeling kan de gemeente gebruikmaken van eventueel vooraf opgestelde beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid. In paragraaf 3.4.3 zijn deze beleidsregels opgenomen.

II. Geen aanvullende eisen

Gemeenten mogen geen aanvullende eisen stellen aan de participatie bij omgevingsvergunningen. Niet via een extra aanvraagvereiste en niet via een extra vormvereiste. Dit geldt ook voor de eventueel verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

III. Informatie uit participatie

De gemeente kan informatie uit participatie nodig hebben voor de motivering van zijn besluit. Daarvoor moet de initiatiefnemer de informatie die bij de participatie is verkregen opnemen in de aanvraag. De gemeente beoordeelt of de aangeleverde informatie correct en voldoende is. Het bevoegd gezag mag namelijk voor de motivering van een besluit niet alleen verwijzen naar de door de initiatiefnemer verstrekte informatie. Het bevoegd gezag moet een eigen afweging maken over de juistheid van de verstrekte informatie en of nog aanvullende informatie nodig is.

De gemeente kan de initiatiefnemer niet tot participatie dwingen, behalve bij bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (de lijst met activiteiten voor verplichte participatie). Bij onvoldoende informatie stimuleert de gemeente de initiatiefnemer om met participatie de ontbrekende informatie te verzamelen.

Daarnaast kan het bevoegd gezag zelf extra informatie inwinnen. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor participatie niet overgenomen maar is de inspanning van de gemeente gericht op het inwinnen van informatie. Dit kan tijdens de verplichte procedurestappen van de Awb³ of daarbuiten. Mogelijkheden daarvoor zijn bijvoorbeeld:

² Activiteiten die strijdig zijn met het omgevingsplan.

³ Algemene wet bestuursrecht



- De gemeente kan aan de initiatiefnemer tijdens het vooroverleg een ontwerp van de aanvraag vragen. Het bevoegd gezag kan deze dan zelf ter inzage leggen en meningen daarover inwinnen, voordat de initiatiefnemer de aanvraag indient;
- De gemeente kan een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen;
- De gemeente kan een ontwerpbesluit ter inzage leggen en zienswijzen inwinnen. Bij de uitgebreide procedure is dit verplicht op grond van artikel 3:11 van de Awb;
- De gemeente kan rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden;
- De gemeente is op grond van artikel 4:8 van de Awb verplicht om belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben, de gelegenheid te geven een zienswijze in te brengen. Deze verplichting geldt alleen als de beschikking zou steunen op gegevens die de belanghebbende betreffen en die de belanghebbende niet zelf heeft verstrekt;
- De gemeente kan een informatieavond of spreekuur houden.

IV. Verlengen beslistermijn

Soms kost het inwinnen van extra informatie zoveel tijd dat er gevaar is voor overschrijding van de maximumtermijn van de reguliere procedure. In dat geval kan het bevoegd gezag de beslistermijn verlengen van 8 naar 14 weken. Verlenging is mogelijk op basis van artikel 16.64 van de Omgevingswet.

3.4.3 Beleidsregels bij initiatieven

In deze paragraaf staan de beleidsregels die de gemeente hanteert bij omgevingsvergunningen. Deze beleidsregels gelden voor alle initiatieven met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dit omvat ook initiatieven die leiden tot een aanpassingen van een omgevingsplan (zie ook paragraaf 3.3.2 onderdeel II).

- **Rollen en verantwoordelijkheden bij het ontwikkelen van ruimtelijke initiatieven**
 1. Bij het ontwikkelen van een initiatief is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor participatie. Het gaat dan om initiatieven die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en die kunnen leiden tot een aanvraag voor een omgevingsvergunning of het wijzigen van een omgevingsplan. De gemeente zelf kan ook initiatiefnemer zijn en is in deze gevallen uiteraard zelf verantwoordelijk voor de participatie. In het merendeel van de gevallen is echter sprake van de eerstgenoemde situatie met een externe initiatiefnemer.
 2. De gemeente stimuleert initiatiefnemers om aan participatie te doen. Hiervoor is een participatieleidraad ontwikkeld. Onderdeel hiervan is een model waarbij de impact van het initiatief kan worden bepaald en de mate waarin participatie wenselijk is (zie bijlage 2). Dit model wordt in de komende periode nog verder uitgewerkt. De mate van participatie varieert van:
 - Participatie waarschijnlijk niet nodig
 - Beperkte participatie
 - Gemiddelde participatie
 - Intensieve participatie

De invulling van participatie vereist altijd maatwerk, afhankelijk van de omvang en impact van het initiatief. Afhankelijk van de gewenste mate van participatie worden hulpmiddelen voor initiatiefnemers ontwikkeld (zie bijlage 2). Het college van B&W stelt de hulpmiddelen vast.

3. Het is van belang om vooraf met initiatiefnemers duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling. Hierbij is maatwerk mogelijk. Dit geldt bijvoorbeeld in situaties waarin de gemeente samen met derden initiatiefnemer is. Uitgangspunt is dat vooraf voor initiatiefnemer, gemeente en belanghebbenden de rolverdeling duidelijk moet zijn.



- **Verplichte participatie**
 1. Bij verplichte participatie vragen we de initiatiefnemer om in een rapportage aan te geven hoe aan participatie vorm is gegeven en wat de resultaten. Op basis van de rapportage beoordeelt de gemeenten of in voldoende mate aan verplichte participatie is gedaan. In bijlage 3 geven we het beoordelingskader van de gemeente aan. Als hulpmiddel stellen we een voorbeeldformat beschikbaar. De initiatiefnemers is vrij om te bepalen op welke wijze de participatie wordt vormgegeven.
 2. Als bij het beoordelen van verplichte participatie blijkt dat er onvoldoende aan participatie is gedaan dan kan het college de aanvraag buiten behandeling laten.
- **Beoordeling initiatieven**
 1. Het beoordelen van initiatieven door de gemeente vindt plaats op basis van de wet- en regelgeving. Hierbij wordt gekeken naar een goede ruimtelijke ordening en zorgvuldige belangenafweging. Het bestuursorgaan verzamelt bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen en moet het besluit motiveren (artikel 3:4 en 3.46 Awb). De uitkomsten van participatie is een onderdeel van deze belangenafweging. Een positieve of negatieve uitkomst van een participatietraject staat niet gelijk aan het verstrekken of afwijzen van een aanvraag.
 2. De gemeente beoordeelt of de informatie uit de participatie voldoende is voor de integrale belangenafweging. Als de informatie naar oordeel van de gemeente voldoende is dan vindt de beoordeling plaats. Als de informatie onvoldoende is dan treedt de gemeente met initiatiefnemer in overleg met het verzoek om ontbrekende informatie te leveren. De initiatiefnemer is hiertoe niet verplicht (met uitzondering van de activiteiten waarvoor verplichte participatie geldt). De rol van de gemeente is stimulerend;
 3. Als naar oordeel van de gemeente er uit het participatietraject onvoldoende informatie is om een integrale belangenafweging te maken dan kan de gemeente ook zelf extra informatie inwinnen. In paragraaf 3.4.2 onderdeel III zijn hiervoor de mogelijkheden opgenomen. Hierbij neemt de gemeente de verantwoordelijkheid voor participatie niet over van de initiatiefnemer, maar kan ontbrekende informatie verzamelen die voor de beoordeling relevant is.



4 UITVOERING

Tot slot van de beleidsnotitie geven we inzicht in de wijze waarop aan het participatiebeleid voor de Omgevingswet uitvoering wordt gegeven. Hierbij onderscheiden we volgende vijf stappen:

1. Uitwerken van hulpmiddelen

In de periode tot aan invoering van de Omgevingswet werken we de participatieleidraad en een eerste set van hulpmiddelen uit (zie bijlage 2). Na invoering stopt dit niet en bekijken we continu wat nodig is.

2. Communicatie richting initiatiefnemers, inwoners en belanghebbenden

Voorafgaand aan de invoering communiceren we richting initiatiefnemers, inwoners en belanghebbenden wat participatie onder de Omgevingswet inhoudt en stellen we hulpmiddelen voor participatie beschikbaar. Ook na invoering continueren we dit.

3. Oefenen met voorbeeldcasussen

De ambtelijke organisatie gaat aan de hand van de beleidsnotitie oefenen met voorbeeldcasussen. Ook voor de raad wordt desgewenst een bijeenkomst georganiseerd waarbij met participatiebeleid bij de Omgevingswet geoefend kan worden.

4. Uitvoering

Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 geven we uitvoering aan het participatiebeleid onder de Omgevingswet. We zien het participatiebeleid als een startpunt. De Omgevingswet is nieuw en ook met participatie binnen de wet moet nog ervaring worden opgedaan. Daarbij kan blijken dat niet alles werkt volgens de bedoeling. Indien nodig stellen we beleid en/of uitvoering bij.

5. Tussenevaluatie

Eind 2024 voeren we een tussenevaluatie uit. Hierin nemen we de ervaringen met de uitvoering mee. Ook betrekken we ervaringen van initiatiefnemers, inwoners en belanghebbenden. Verder volgen we de landelijke ontwikkelingen en eventueel al ontwikkelde jurisprudentie rond participatie. De raad informeren we over de resultaten van de evaluatie. Daarin komt ook naar voren of er aanleiding is om het participatiebeleid bij te stellen.



BIJLAGE 1 PARTICIPATIE IN RELATIE TOT ZIENSWIJZEN



Het verschil tussen participatie en zienswijzen (inspraak)

Participatie

- Informeel proces
- Vroegtijdig betrekken van belanghebbenden
- Een ieder
- Resultaat van participatie kan worden meegewogen in het besluit

Zienswijzen

- Formeel proces
- Gedurende besluitvormingsproces of voorafgaand aan de aanvraag
- Belanghebbenden
- Resultaat van zienswijzen moet worden meegenomen in het besluit



BIJLAGE 2 PARTICIPATIELEIDRAAD

De gemeente stimuleert initiatiefnemers om aan participatie te doen. Hiervoor wordt een participatieleidraad ontwikkeld. In deze bijlage schetsen we hiervan de contouren. Deze leidraad bestaat uit twee onderdelen, namelijk:

1. Een model waarmee kan worden bepaald in welke mate participatie wenselijk is.
2. Hulpmiddelen voor participatie.

1. Model wenselijke mate van participatie

Initiatieven zijn er in allerlei vormen. Het kan gaan om een klein initiatief zoals het realiseren van een recreatiewoning bij een woning in het buitengebied of het plaatsen van zonnepanelen in de tuin of grote initiatieven zoals het realiseren van een nieuwe haven of het verplaatsen van een voetbalclub. Om op een transparante wijze te bepalen welke mate van participatie wenselijk is gebruiken we een model. Dit maakt het voor initiatiefnemers (eventueel in afstemming met de gemeente) gemakkelijker om de gewenste mate van participatie te bepalen.

We gebruiken hiervoor elementen van een model dat landelijk is ontwikkeld met betrokkenheid van gemeenten⁴. We doen hier het komende jaar ervaringen mee op en betrekken dit bij de (tussentijdse) evaluatie van het participatiebeleid en stellen het indien nodig bij.

De aanpak bestaat uit een aantal stappen die we hieronder op hoofdlijnen presenteren. Dit werken we nog verder uit en vertalen we naar een versie die geschikt is voor initiatiefnemers, inwoners en belanghebbenden.

Stap 1 Bepalen gewenste niveau van participatie

Op basis van de impact van het initiatief en de complexiteit van de procedure kan het gewenste niveau van participatie worden bepaald. Hiervoor is onderstaande matrix opgesteld. Als voorbeeld: een initiatief met een zeer grote impact en een meervoudige complexiteit vraagt een intensieve participatie.

Gewenste niveau van participatie

Impact	Zeër klein	Klein	Neutraal	Groot	Zeër groot
Complexiteit					
Eenvoudig	0	1	1	2	3
Meervoudig	1	1	2	3	3
Complex	1	1	2	3	3

Legenda:

- 0 – Participatie waarschijnlijk niet nodig
- 1 – Beperkte participatie
- 2 – Gemiddelde participatie
- 3 – Intensieve participatie

De *impact van het initiatief* kan worden bepaald aan de hand van vier hoofdvragen.

Deze vier hoofdvragen worden nog verder uitgewerkt. Het gaat dan om:

1. Belang: Zijn er verschillende en/of potentieel tegenstrijdige belangen?
2. Omvang: Is de omvang van het initiatief aan te merken als klein, matig, groot?

⁴ Whitepaper Participatietrajecten, NEN Januari 2023



3. Effect op de omgeving: In welke mate ervaren betrokkenen de effecten van het initiatief?
4. Maatschappelijke aandacht: Is het initiatief politiek gevoelig en/of is er veel maatschappelijke belangstelling?

Voor het bepalen van de *complexiteit* hanteren we de volgende indeling:

1. Eenvoudig (één of enkele activiteiten met beperkt beoordelingskader, geen of beperkte afstemming nodig)
2. Meervoudig (meerdere adviezen nodig binnen gemeenten en/of omgevingsdienst)
3. Complex (buitenplans zoals meervoudig maar ook met meerdere bevoegde gezagen)

Stap 2 Bepalen rolverdeling

Bij het ontwikkelen van een initiatief is de **initiatiefnemer** –conform het wettelijke kader en beleidsregels- zelf verantwoordelijk voor participatie. De gemeente zelf kan ook initiatiefnemer zijn en is in deze gevallen uiteraard zelf verantwoordelijk voor de participatie. In het merendeel van de gevallen is echter sprake van de eerstgenoemde situatie met een externe initiatiefnemer.

Het is van belang om vooraf met initiatiefnemers duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling. Hierbij is maatwerk mogelijk. Dit geldt bijvoorbeeld in situaties waarin de gemeente samen met derden initiatiefnemer is. In ieder geval moet vooraf voor initiatiefnemer, gemeente en belanghebbenden de rolverdeling duidelijk zijn.

In alle gevallen heeft de gemeente als bevoegd gezag ook een rol als beoordelaar van het initiatief. De gemeente beoordeelt ook of de informatie uit de participatie voldoende is voor de integrale belangenafweging. Daar waar het gaat om verplichte participatie beoordeelt de gemeente bovendien of er in voldoende mate invulling is gegeven aan verplichte participatie (zie bijlage 3).

Bij onvoldoende informatie stimuleert de gemeente de initiatiefnemer om met participatie de ontbrekende informatie te verzamelen. De gemeente kan de initiatiefnemer niet tot participatie dwingen, behalve bij bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (de lijst met activiteiten voor verplichte participatie). Daarnaast kan de gemeente zelf extra informatie inwinnen. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor participatie niet overgenomen maar is de inspanning van de gemeente gericht op het inwinnen van informatie. In de beleidsnotitie is een lijst met mogelijkheden opgenomen om extra informatie te verzamelen (paragraaf 3.4.2)

Stap 3 Toepassing

Initiatiefnemers kunnen dit model gebruiken voor het opstellen van een plan of het onderbouwen van keuzes in de uitvoering van het participatietraject. Ook geeft het model belanghebbenden inzicht in de argumentatie voor de invulling van een participatietraject. De initiatiefnemer is overigens vrij om te bepalen op welke wijze de participatie wordt vormgegeven. Dit is wettelijk bepaald.

Hulpmiddelen

Om de initiatiefnemers te stimuleren en te faciliteren ontwikkelen we vanuit de gemeente hulpmiddelen die aansluiten bij de verschillende niveaus van participatie. De hulpmiddelen worden door het college in de tweede helft van 2023 bepaald en uitgewerkt. Op dit moment denken we aan:

- Een uitgewerkte participatieleidraad (of handreiking)
- Voorbeelden van aanpakken voor participatie per niveau
- Voorbeelden (formats) van een participatieplan en participatieverslag
- Voorbeeld burenbrieven
- Mogelijkheden voor procesbegeleiding voor initiatiefnemers



BIJLAGE 3BEOORDELINGSKADER VERPLICHTE PARTICIPATIE

Bij verplichte participatie vragen we de initiatiefnemer om in een rapportage aan te geven hoe aan participatie vorm is gegeven en wat de resultaten zijn. Op basis van de rapportage beoordeelt de gemeente of in voldoende mate aan verplichte participatie is gedaan. Hiervoor gebruiken we onderstaand beoordelingskader. Dit beoordelingskader nemen we ook als voorbeeldformat voor een participatieplan op in de participatieleidraad. De initiatiefnemer is vrij om te bepalen op welke wijze de participatie wordt vormgegeven. Naar verwachting zal na verloop van tijd jurisprudentie ontstaan waaruit blijkt wanneer er in welke gevallen sprake is van (on)voldoende participatie en hoe we dit kunnen beoordelen.

Op basis van de rapportage beoordeelt de gemeente de verschillende aspecten en geeft hiervoor een beoordeling goed, voldoende of onvoldoende. Om de verplichte participatie in totaliteit als voldoende te beoordelen mag maximaal 1 criterium met een onvoldoende zijn beoordeeld als dat gecompenseerd wordt met minimaal 1 goede beoordeling.

De verschillende criteria worden nader uitgewerkt in hulpvragen

Criterium	Omschrijving	Beoordeling
Participatieplan	Er is vooraf een helder participatieplan opgesteld voor de uitvoering	
Trekker en organisatie	Het is voor de participanten voldoende duidelijk (gemaakt) wie verantwoordelijk was voor de participatie	
Representatie en inclusiviteit	De (beoogde) participanten zijn de doelgroep. Afhankelijk van het project, zijn dit de direct betrokkenen zelf of een goede afspiegeling van de betrokkenen die benoemd zijn in de stakeholdersanalyse	
Doel van de participatie	Het doel van de participatie is expliciet gemaakt en is behaald.	
Invloed	Participatie heeft plaatsgevonden op een zo hoog mogelijk niveau op de participatieladder passend bij de in stap 1 gestelde intensiteit en de kenmerken van het initiatief	
Kaders	De kaders voor de participatie (waarop hebben we wel/geen invloed) zijn vooraf helder gesteld en zijn gecommuniceerd	
Transparantie	Het participatietraject is duidelijk besproken met de participanten in een zo vroeg mogelijk stadium	
Timing	Participanten zijn zo vroeg mogelijk betrokken in het participatietraject, zodra het zinvol is en de resultaten gebruikt kunnen worden	
Toegang tot informatie	Participanten hadden de beschikking over de juiste middelen om met succes te kunnen participeren	
Terugkoppeling	De resultaten van de participatie zijn verwerkt en teruggekoppeld aan de participanten, met een onderbouwing van wel en niet verwerkte inbreng	
Evaluatie	Er heeft een evaluatie plaatsgevonden met de deelnemers aan de participatie. In ieder geval na afronding van de participatie en mogelijk ook tussentijds	
Vervolg	Het is voor de participanten duidelijk hoe het vervolg van het traject eruitziet bij de totstandkoming van het initiatief	

Verder beoordeelt de gemeente of de rapportage duidelijkheid biedt over de resultaten. Hiervoor moeten de volgende vragen in voldoende mate zijn beantwoord:

- Wat waren de uitkomsten van de participatie;
- Welke uitkomsten zijn meegenomen;
- In hoeverre kunnen de participanten zich in de uitkomst vinden;
- Zijn er nog perspectieven niet meegenomen.

