



Participatie onder de Omgevingswet



Datum inwerkingtreding:
1 januari 2024

Datum vaststelling:
Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 26 september 2023



www.reimerswaal.nl

t: 14 0113



Inhoud

Inhoud	2
Samenvatting	3
1. Aanleiding, definitie en doel.....	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Definitie van participatie	4
1.3 Onderscheid tussen participatie en inspraak	4
1.4 Wat willen we bereiken?.....	4
2. Beleid en regelgeving.....	5
2.1 Bestaande beleidskaders	5
2.2 Juridisch kader	5
2.3 Reikwijdte van het participatiebeleid.....	7
3. Uitgangspunten	8
3.1 Beleidsuitgangspunten participatie	8
3.2 Niveau van participatie	8
3.3 Maatwerk en gebiedsgericht.....	8
4. Participatie door de gemeente.....	9
4.1 Participatieleidraad voor de gemeente	9
5. Participatie door initiatienemers.....	10
5.1 Participatieleidraad voor initiatienemers	10
5.2 Niet verplichte participatie: aanvraag en toetsing	10
5.3 Verplichte participatie: aanvraag en toetsing	11

Samenvatting

Participatie wordt onder de Omgevingswet gedefinieerd als het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit. Vroegtijdige participatie is belangrijk om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Het helpt om duidelijke kaders of spelregels af te spreken over participatie. Zo wordt de kwaliteit van het participatieproces gewaarborgd en is het voor iedereen duidelijk wat van hen wordt verwacht en wat zij van andere partijen kunnen verwachten.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn overheden verplicht participatie in te richten. Gemeenten krijgen grote vrijheid in de manier waarop dit proces wordt ingericht. In dit beleidsstuk worden de kaders aangegeven waarbinnen de gemeente Reimerswaal met participatie omgaat ten aanzien van een omgevingsplan, omgevingsvisie en omgevingsprogramma. Participatie is altijd maatwerk. Voor het bepalen van een aanpak die in verhouding staat tot de gevolgen van een plan wordt door de gemeente een participatieleidraad gebruikt.

In dit beleidsstuk wordt ook ingegaan op initiatieven waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. Een aanvrager van een omgevingsvergunning is niet verplicht maar wordt wel aangemoedigd om aan participatie te doen. Door vroegtijdig aandacht te vragen voor een initiatief kan de acceptatie ervan toenemen, waardoor de stap naar de uitvoering soepeler kan verlopen. Als hulpmiddel bij een aanvraag is de "Participatieleidraad voor initiatiefnemers" gemaakt.

De gemeenteraad wijst in dit beleidsdocument ook enkele gevallen aan waarin participatie wel verplicht is. Dat betreft omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplan-activiteiten.

1. Aanleiding, definitie en doel

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet verplicht overheden om tijdig extra aandacht aan participatie te besteden bij vraagstukken over de fysieke leefomgeving en om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet regels over participatie opgenomen. Door de zogenoemde kennisgevings- en motiveringsplicht bij een omgevingsplan, omgevingsvisie en omgevingsprogramma zijn overheden verplicht participatie in te richten. De gemeente Reimerswaal geeft hier invulling aan door middel van het voorliggende participatiebeleid.

1.2 Definitie van participatie

Participatie onder de Omgevingswet wordt gedefinieerd als het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit. Belanghebbenden kunnen inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden zijn, als het initiatief betrekking heeft op hun woon- en/of werkomgeving.

1.3 Onderscheid tussen participatie en inspraak

Participatie is actieve betrokkenheid van belanghebbenden in een vroeg stadium van plannen en projecten. Dat wil zeggen, in een stadium waarin nog geen formele besluitvorming heeft plaatsgevonden en opties nog openliggen. Daarmee verschilt participatie van inspraak. Naast participatie bestaat het wettelijke recht op inspraak of het indienen van zienswijzen, het maken van bezwaar of in beroep gaan. Hierbij gaat het om het reageren op plannen die al zijn gemaakt. Participatie vindt in beginsel eerder in een traject plaats dan het wettelijke recht op inspraak. De ruimte voor beïnvloeding is bij participatie meestal groter dan bij het wettelijke recht op inspraak.

1.4 Wat willen we bereiken?

De gemeente Reimerswaal past al vele jaren op diverse terreinen vormen van participatie toe. Tot op heden is er echter geen participatiebeleid vastgesteld. Met deze beleidsnota wordt het Reimerswaalse participatiebeleid voor omgevingsplannen, omgevingsvisies, omgevingsprogramma's en initiatieven waarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd moet worden, geregeld.

Belanghebbenden willen weten waar ze aan toe zijn en voor hun belangen opkomen. De gemeente weegt zo veel mogelijk alle belangen en argumenten mee als zij een keuze maakt en een besluit neemt. Voor een succesvol participatieproces is het van belang dat ieders inbreng op tijd en voldoende wordt meegenomen. Door participatie is er meestal meer draagvlak voor plannen en ontwikkelingen, voorkomt de gemeente wellicht bezwaar- en beroepsprocedures later in het proces en kan na besluitvorming sneller gestart worden met de uitvoering. Door vroegtijdig aandacht te vragen voor een initiatief kan de acceptatie ervan toenemen, waardoor de stap naar de uitvoering soepeler kan verlopen. Dat betekent echter niet dat belanghebbenden altijd krijgen wat ze wensen. De gemeente houdt tegelijkertijd rekening met de belangen van betrokken voor- en tegenstanders.

Samengevat willen we:

- gesprekken over initiatieven tussen initiatiefnemers en belanghebbenden aanmoedigen;
- handvaten aanreiken voor het doorlopen van een participatietraject;
- het draagvlak voor een te nemen besluit vergroten;
- voldoen aan de regels van de Omgevingswet.

2. Beleid en regelgeving

2.1 Bestaande beleidskaders

Er is nog geen participatiebeleid. De gemeenteraad heeft wel een inspraakverordening vastgesteld. Hierin is geregeld:

- op welke wijze ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken;
- de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven;
- in welke gevallen er wel/geen inspraak wordt verleend.

2.2 Juridisch kader

Het juridisch kader van het participatiebeleid wordt gevormd door de bepalingen in de Omgevingswet, de Omgevingsregeling en het Omgevingsbesluit (zie tabel 1). Onder de Omgevingswet is het verplicht om bij het maken van een omgevingsplan, omgevingsvisie en omgevingsprogramma participatie toe te passen en daarvoor gemeentelijk beleid op te stellen (Invoeringsbesluit Omgevingswet). Bij het maken van een omgevingsvisie en omgevingsprogramma geldt een motiveringsplicht. Bij een omgevingsplan geldt naast de motiveringsplicht ook een kennisgevingsplicht. In de Omgevingswet staan 3 vormen van participatie:

Motiveringsplicht

Als de motiveringsplicht van toepassing is, geeft de gemeente aan hoe andere partijen bij het besluit betrokken zijn en wat de resultaten daarvan zijn.

Kennisgevingsplicht

In gevallen waarbij de kennisgevingsplicht van toepassing is, doet de gemeente een 'kennisgeving participatie'. In de kennisgeving staat onder andere hoe de gemeenteraad burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding gaat betrekken.

Aanvraagvereiste

Een aanvrager van een omgevingsvergunning is verplicht om bij 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 daarvan zijn.

Tabel 1 *Overzicht van de regels voor participatie per gemeentelijk instrument van de Omgevingswet*

Instrument	Regels	Verantwoordelijk voor het naleven van de regels?	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	College van B&W	Omgevingsbesluit (artikel 10.7)
Omgevingsprogramma	Motiveringsplicht	College van B&W	Omgevingsbesluit (artikel 10.8)
Omgevingsplan	Kennisgeving en motiveringsplicht	College van B&W	Omgevingsbesluit (artikel 10.2, lid 1 en 2)
Omgevingsvergunning Algemeen aanvraag-vereiste participatie	De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja, hoe aan participatie is gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer	Omgevingsregeling (artikel 7.4)
Omgevingsvergunning Aanvraagvereiste bij verplichte participatie	De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is.	Initiatiefnemer	Omgevingswet (artikel 16.55, lid 7)

Verplichte participatie

De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is (artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet). Dit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij voor het bouwen is. De participatie-inspanning van de aanvrager moet in verhouding staan tot de aangevraagde activiteit.

2.3 Reikwijdte van het participatiebeleid

Het participatiebeleid onder de Omgevingswet geldt voor omgevingsplannen, omgevingsvisies, omgevingsprogramma's en initiatieven van derden waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Met het vaststellen van dit beleid wijst de gemeenteraad ook de volgende gevallen aan waarvoor participatie verplicht is:

Tabel 2 *Lijst met activiteiten waarvoor participatie verplicht is*

	Activiteiten waarvoor participatie verplicht is
1	Een activiteit voor de duur van 10 jaar of langer die is geprojecteerd buiten de grenzen van het bestaand bebouwd gebied* en: <ul style="list-style-type: none"> • niet past binnen de omgevingsvisie** of de opzet van een ter visie gelegd ontwerp-omgevingsplan én • hoger is dan 5 meter (voor antenne-installaties*** geldt hoger dan 40 meter) of meer dan 150 m² beslaat
2	Besluiten waarvoor (conform artikel 16.65, lid 1, of lid 4 van de Omgevingswet) afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is (verklaard)
3	Gebouwen - met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen - hoger dan 20 meter
4	Het realiseren van meer dan 11 wooneenheden binnen de bebouwde kom, niet passend binnen de opzet van een ter visie gelegd ontwerp-omgevingsplan of de omgevingsvisie **
5	Bouwwerken geen gebouw zijnde hoger dan 20 meter
6	Huisvesting van arbeidsmigranten met een andere woon- of verblijfplaats
7	De opvang (geen huisvesting) van asielzoekers of een andere categorie vreemdelingen

* Bestaand stedelijk gebied = het gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- of verblijffunctie heeft. De contouren van dit gebied zijn opgenomen in de 'Beleidsregel Nieuwbouw in het landelijk gebied van de gemeente Reimerswaal', vastgesteld bij raadsbesluit van 28 juni 2022.

** Uiterlijk tot en met 31 december 2026 en zolang er geen omgevingsvisie is vastgesteld gelden vastgestelde structuurvisies volgens het overgangsrecht.

*** Een antenne-installatie bestaat uit één of meerdere antennes, antennedragers, bedrading en apparatuur of techniek kast met bevestigingsconstructie (definitie volgens het antennebureau).

Participatie bij andere gemeentelijke projecten

Dit beleid geldt niet voor gemeentelijke projecten of plannen anders dan een omgevingsplan, omgevingsvisie en omgevingsprogramma. Bij een evaluatie van dit beleid zal het vergroten van de reikwijdte (uitbreiding naar alle gemeentelijke projecten) ter sprake komen.

3. Uitgangspunten

3.1 Beleidsuitgangspunten participatie

Voor projecten/plannen die vallen **binnen de reikwijdte van dit beleid** zijn onderstaande uitgangspunten vastgesteld.

1. Met de participatieleidraad wordt een participatieaanpak en -vorm bepaald die in verhouding staat tot de gevolgen van het plan.
2. Bij omgevingsplannen geldt de kennisgeving- en motiveringsplicht.
3. Bij omgevingsvisies en omgevingsprogramma's geldt alleen de motiveringsplicht.
4. Initiatiefnemers die een omgevingsvergunning aanvragen worden aangemoedigd om te participeren en daarvoor de "Participatieleidraad voor initiatiefnemers" te gebruiken.
5. Bij participatie staan een respectvolle omgang met elkaar en wederkerigheid (mogelijkheid te reageren) hoog in het vaandel.

3.2 Niveau van participatie

In Reimerswaal werken we met vijf participatieniveaus namelijk:

1. informeren
2. raadplegen
3. advies vragen
4. samenwerken (dat heet ook wel 'co-creëren')
5. meebeslissen

In de participatieleidraad worden deze niveaus nader toegelicht. Bij trede 5 'meebeslissen' wordt de besluitvorming geheel of gedeeltelijk overgedragen aan de inwoners. Resultaten uit het participatieproces hebben dan een bindende werking: de gemeente neemt de resultaten over. Trede 5 komt in de gemeentelijke praktijk niet of nauwelijks voor. Deze trede kan alleen toegepast worden als de gemeenteraad hiermee voorafgaand aan een participatietraject heeft ingestemd.

3.3 Maatwerk en gebiedsgericht

Ieder participatietraject is maatwerk. De aanpak is afhankelijk van het onderwerp, wie betrokken zijn, hoe het onderwerp leeft onder de betrokkenen en de kaders van het initiatief of traject. Ook kan de aanpak per fase van een traject verschillen. Daarom is het van belang om per fase opnieuw een afweging voor participatie te maken. Er wordt daarbij gebiedsgericht gewerkt, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de omgeving. Wat in het ene gebied een goede aanpak is, hoeft ergens anders niet succesvol te zijn. Dat betekent dat per gebied wordt bepaald wat een goede aanpak is.

4. Participatie door de gemeente

Bij het vaststellen van een omgevingsplan, omgevingsvisie of omgevingsprogramma geeft de gemeente aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het participatiebeleid.

4.1 Participatieleidraad voor de gemeente

Participatie is maatwerk. In het geval van een plan of visie met een grotere impact op de directe omgeving of wanneer er meer belanghebbenden zijn, vergt participatie ook een grotere inspanning. Voor het bepalen van een passende aanpak/vorm wordt altijd de participatieleidraad gebruikt. Met de leidraad worden 3 stappen doorlopen: de analyse, de aanpak en de afspraken.

Stap 1, de analyse.

Hierin wordt duidelijk:

- waar de participatie over gaat;
- welke actoren en factoren een rol spelen (welke deelnemers directe belangen bij het onderwerp hebben);
- hoe groot de impact is op de omgeving;
- wat de randvoorwaarden zijn;

Stap 2, de aanpak:

In deze stap moet duidelijk worden wie de deelnemers zijn en welke participatievorm geschikt is. Bij deze stap kan het team communicatie ingeschakeld worden ter ondersteuning. Uiteindelijk moet duidelijk worden welke rol en verantwoordelijkheid de deelnemers krijgen en welk niveau van participatie van toepassing is.

Stap 3, afspraken:

Door goede afspraken te maken weten deelnemers waar ze aan toe zijn en wat ze kunnen verwachten. Het managen van de verwachtingen is een belangrijk aandachtspunt.

De resultaten van de participatie worden vastgelegd in een participatieverslag.

5. Participatie door initiatienemers

De omgeving vroegtijdig bij een initiatief betrekken, vergroot het draagvlak/begrip en voorkomt vaak bezwaren in een later stadium. Participatie wordt daarom altijd aangemoedigd.

5.1 Participatieleidraad voor initiatienemers

Aanvragers van een omgevingsvergunning worden aangemoedigd en aangeraden om de 'Participatieleidraad voor initiatiefnemers' te gebruiken. Dit hulpmiddel is te vinden op de website van de gemeente. Met de leidraad kan eenvoudig worden bepaald of er sprake is van een kleinschalig of grootschalig initiatief. Vervolgens helpt het de initiatiefnemer om de omgeving op een goede manier te betrekken en zijn bevindingen in een participatieverslag vast te leggen.

5.2 Niet verplichte participatie: aanvraag en toetsing

Aanvraag

Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer aangeven of aan participatie is gedaan. Participatie is geen verplichting voor de aanvrager. Het antwoord op de vraag mag dus ook 'nee' zijn. Als er wel aan participatie is gedaan geeft de aanvrager aan hoe dit is gebeurd en wat de resultaten zijn. De participatie is altijd vormvrij.

Toetsing door gemeente

Vraag 'of aan participatie is gedaan' niet beantwoord:

Indien een initiatiefnemer de vraag "of aan participatie is gedaan" niet heeft beantwoord, is niet aan het aanvraagvereiste voldaan. In dat geval kan de gemeente vragen om aanvullende informatie en daarmee de initiatiefnemer de mogelijkheid bieden de ontbrekende informatie aan te vullen. De beslistermijn voor het bevoegd gezag wordt hiermee opgeschort (op grond van artikel 4:15 Awb). Als de aanvrager alsnog geen informatie verstrekt over of derden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, dan kan het bevoegd gezag besluiten om de aanvraag buiten behandeling te laten (op grond van artikel 4:5 Awb).

Vraag 'of aan participatie is gedaan' met "nee" beantwoord:

De gemeente neemt de aanvraag in behandeling te nemen als een initiatiefnemer aangeeft dat er geen participatie is geweest. De gemeente mag de aanvraag niet weigeren.

Vraag 'of aan participatie is gedaan' met "ja" beantwoord:

De gemeente neemt de aanvraag in behandeling te nemen als een initiatiefnemer aangeeft dat er wel participatie is geweest. De aanvrager geeft aan hoe dit is gebeurd en wat de resultaten zijn. De gemeente mag een aanvraag niet buiten behandeling laten als zij vindt dat er te weinig participatie is geweest.

Beoordeling participatie

Als de gemeente vindt dat er ten onrechte niet aan participatie is gedaan (vraag met 'nee' beantwoord) of de participatie onvoldoende is geweest, kan ze zelf ook extra informatie inwinnen en/of belangen ophalen. Hiervoor zijn bijvoorbeeld de volgende mogelijkheden:

- Via artikel 4:8 van de Awb zienswijzen aan derden vragen. Dat kan ook bij de reguliere procedure van een omgevingsvergunning. De beslistermijn kan verlengd worden van acht naar veertien weken indien de gemeente dit noodzakelijk acht. Er is dan meer ruimte om de belangen op te halen. Dit zal, in veel gevallen, alleen gedaan worden als de aanvraag niet past binnen het omgevingsplan.
- De gemeente kan een informatieavond of spreekuur organiseren, of rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden die bedenkingen hebben. Doordat de kennisgeving van de aanvraag wordt gepubliceerd kunnen derden met bedenkingen zich ook bij het bevoegd gezag melden.
- Bij een (ingediende) aanvraag die afwijkt van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) en die aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben, kan het college van B&W de uitgebreide procedure van toepassing verklaren (uitbreiding naar 26 weken met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen).

De opgehaalde belangen worden meegenomen in het eindresultaat.

5.3 Verplichte participatie: aanvraag en toetsing

Aanvraag

De gemeenteraad heeft met het vaststellen van dit beleid een aantal gevallen aangewezen waarvoor participatie verplicht is (zie tabel 2 in paragraaf 2.3). Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor 1 van deze gevallen moet de initiatiefnemer aangeven of aan participatie is gedaan. Participatie is een verplichting voor de aanvrager. Het antwoord op de vraag mag niet 'nee' zijn. De aanvrager geeft aan hoe aan participatie is gedaan en wat de resultaten zijn. De participatie is altijd vormvrij.

Toetsing door gemeente

Een aanvraag wordt bij de ontvankelijkheidstoets beoordeeld op:

- de vraag of er geparticipeerd is;
- de vraag hoe de participatie heeft plaatsgevonden;
- de vraag wat er met de resultaten is gebeurd.

De gemeente kan een aanvraag niet in behandeling te nemen als er geen participatie is geweest. De gemeente mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen, als er wel aan participatie is gedaan. Ook mag de gemeente een aanvraag niet buiten behandeling laten of weigeren als zij vindt dat er te weinig participatie is geweest.

Wanneer een aanvraag in behandeling is genomen kan er tijdens de voorbereiding op een beslissing (nagenoeg) alleen een inhoudelijke afweging worden gemaakt op basis van de resultaten van participatie. In uitzonderlijke gevallen kan het bevoegd gezag besluiten een uitgebreide procedure met zienswijzen te starten.

Beoordeling participatie

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor één van deze gevallen moet de participatie-inspanning van de aanvrager in verhouding staan tot de activiteit. Als de gemeente vindt dat de participatie onvoldoende is geweest, kan ze zelf ook extra informatie inwinnen. Dit kan tijdens de verplichte procedurestappen van de Awb of daarbuiten. Hiervoor zijn bijvoorbeeld de volgende mogelijkheden:

- Via artikel 4:8 van de Awb zienswijzen aan derden vragen. Dat kan ook bij de reguliere procedure van een omgevingsvergunning. De beslistermijn kan verlengd worden van acht naar veertien weken indien de gemeente dit noodzakelijk acht. Er is dan meer ruimte om de belangen op te halen. Dit zal, in veel gevallen, alleen gedaan worden als de aanvraag niet past binnen het omgevingsplan.
- De gemeente kan een informatieavond of spreekuur organiseren, of rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden die bedenkingen hebben. Doordat de kennisgeving van de aanvraag wordt gepubliceerd kunnen derden met bedenkingen zich ook bij het bevoegd gezag melden.
- Bij een (ingediende) aanvraag die afwijkt van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) en die aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben, kan het college van B&W de uitgebreide procedure van toepassing verklaren (uitbreiding naar 26 weken met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen).

In geval er een wettelijke verplichting bestaat om belanghebbenden actief te benaderen zal daar invulling aan gegeven worden. In alle overige gevallen is de gemeente Reimerswaal terughoudend in het zelf inwinnen van extra informatie bij belanghebbenden en blijft deze verantwoordelijkheid zo veel als mogelijk bij de initiatiefnemer liggen. In een uitzonderlijke situatie waarin bijvoorbeeld de belanghebbenden kwetsbaar zijn is het gemeentelijk overnemen van een (gedeelte van een) participatietraject wel denkbaar.