



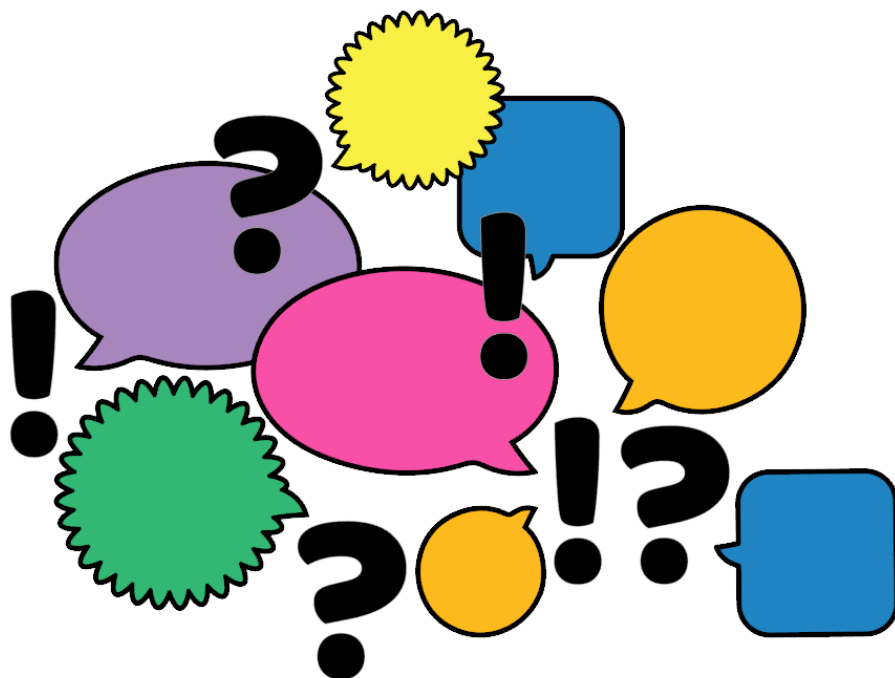
# Beleidsnotitie participatie

*Samenwerken in en aan Eemsdelta*

## PARTICIPATIE ONDER DE OMGEVINGSWET

## Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1. Aanleiding .....	3
1.2. Opzet notitie .....	3
2. Participatie in de Omgevingswet .....	4
2.1. Wat is participatie.....	4
2.2. Verschillende instrumenten in de wet .....	4
3. Hoe geef je vorm aan een participatieproces.....	6
3.1. Wanneer is participatie verplicht? .....	6
3.2. Mate van participatie .....	7
3.3. Participatieladder .....	8
3.4. Werkvormen.....	10
4. Participatie voor de gemeente .....	11
4.1. Van inspraak naar participatie.....	11
5. Na een participatieproces .....	13



## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Deze nieuwe wet kent een drietal verbeterdoelen: (1) een verregaande vereenvoudiging van het wetgevingsstelsel voor de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving, (2) betere en snellere besluitvorming, en (3) bevordering van participatie. Op het laatste gaat deze notitie in.

Naast de Omgevingswet is er nog een wet in voorbereiding, dit is de wet 'Versterking participatie op decentraal niveau'. Deze wet is een uitbreiding van artikel 150 van de Gemeentewet. Hierin wordt o.a. voorgesteld om de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Er worden geen inhoudelijke eisen gesteld, maar er wordt aangespoord om beleid te ontwikkelen om inwoners meer en eerder te betrekken bij planvorming. Het gaat in op alle onderdelen waar de gemeente zich mee bezighoudt en dus niet alleen over beleid rondom de fysieke leefomgeving, waar de Omgevingswet betrekking op heeft. Van deze wet is nog geen exacte inwerkingtredingsdatum bekend.

In Eemsdelta wordt ingezet op het verbeteren van participatie, omdat we dat graag willen en niet omdat het wettelijk verplicht wordt. Vooruitlopend op de wetswijziging van de Gemeentewet, heeft de gemeenteraad van Eemsdelta in 2021 opdracht gegeven om te werken aan participatiebeleid. De raad heeft zelf al een visie op communicatie en participatie ontwikkeld en heeft in het verlengde daarvan het college de opdracht gegeven om beleid te ontwikkelen op participatie. Deze ontwikkelingen passen in het verder uitvoeren van de organisatievisie 'Eemsdelta is dichtbij'. Het algemene participatiebeleid is in de raadsvergadering van 29 maart 2023 vastgesteld.

In deze notitie wordt ingegaan op participatie onder de Omgevingswet. In de Omgevingswet is een belangrijke rol weggelegd voor het vroegtijdig betrekken van inwoners en organisaties die belang hebben bij de vaststelling van nieuw beleid of bij een concrete aanpassing van de fysieke leefomgeving. Dat is het geval wanneer de gemeente het initiatief neemt voor een project of nieuw beleid, maar ook wanneer een inwoner, een bedrijf of een organisatie een plan wil realiseren. In deze notitie wordt inzicht gegeven in de mate van participatie bij verschillende activiteiten die invloed hebben op de fysieke leefomgeving, onder de Omgevingswet worden dit omgevingsplanactiviteiten genoemd. Verder geeft de notitie weer wanneer sprake is van verplichte participatie voor inwoners en bedrijven/organisaties met plannen binnen de gemeente én voor de gemeente zelf. Daarnaast is het belangrijk om een idee te krijgen welke vorm van participatie passend is bij een plan of ontwikkeling.

### 1.2. Opzet notitie

De notitie gaat eerst in op wat onder de Omgevingswet wordt verstaan onder participatie. Daarna worden de verschillende onderdelen vanuit de wet besproken waar participatie o.a. aan de orde is. Wanneer er een plan of ontwikkeling is, is het belangrijk om te weten of er verplicht een participatieproces moet doorlopen worden of niet, zie hiervoor paragraaf 3.1. Als het verplicht is, dan staat het op de lijst die door de gemeente is vastgesteld. Als het verplicht is, dan is het belangrijk om te weten welke mate van participatie dan passend is bij het plan of bij de ontwikkeling, hier wordt inzicht in gegeven in paragraaf 3.2. In het laatste deel van de notitie is opgenomen hoe de gemeente bij de voorbereiding of bij het opstellen van nieuw beleid, nieuwe ontwikkelingen of plannen vorm moet geven aan participatie.

## 2. Participatie in de Omgevingswet

### 2.1. Wat is participatie

In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan:

*"Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit".*

Door vroegtijdige participatie van de omgeving worden belanghebbenden veel eerder in het proces betrokken dan nu (vaak) het geval is. Juist in de verkennende fase van een plan of ontwikkeling of van beleid, is de inbreng van inwoners, bedrijven of maatschappelijke organisatie van groot belang. Het vergroot de betrokkenheid en de lokale kennis over een bepaald onderwerp wordt beter benut. Daarmee is het idee dat de kwaliteit van de besluitvorming wordt verbeterd, de uitkomst van het proces is hoogstwaarschijnlijk duidelijker en daarmee ook het uiteindelijke besluit. Als inwoners, bedrijven of maatschappelijke organisaties onderdeel uitmaken van het proces, wordt tijdens het proces duidelijk waarom er tot een bepaald antwoord gekomen is, positief of negatief. Voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de gemeente zal voornamelijk participatie rondom vergunningen aan de orde zijn. Daarnaast zullen ze vroegtijdig betrokken worden bij de onderdelen die de gemeente dient op te stellen. In principe is participatie vrijwillig, het is dus niet verplicht (tenzij aangewezen door de raad) om een participatieproces te doorlopen, maar het is wel verstandig om te doen.

### 2.2. Verschillende instrumenten in de wet

Participatie komt bij verschillende instrumenten onder de Omgevingswet voor:

- Participatie omgevingsvergunning (art. 7.4 Omgevingsregeling)

Bij de aanvraag wordt aangegeven of inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Als inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Dat er niet aan participatie gedaan is, kan ook een antwoord zijn. De vrijwilligheid geldt niet voor de onderwerpen waarvan de gemeenteraad heeft aangegeven dat er verplichte participatie van toepassing is, zie hiervoor paragraaf 3.1.

Participatie bij een omgevingsvergunning is gericht op een ieder die een plan heeft en hiervoor een vergunning dient aan te vragen. De handvatten die in deze notitie worden gegeven, zijn vooral gericht op deze processen. Initiatiefnemers worden geacht aan te geven hoe zij vorm gegeven hebben aan participatie bij bijvoorbeeld een aanvraag omgevingsvergunning en wat zij met de resultaten hebben gedaan. Maar er wordt ook ingegaan op de zaken die de gemeente dient uit te voeren als het gaat om de instrumenten die de gemeente dient op te stellen en waarbij de gemeente dient aan te geven hoe zij vormgegeven heeft aan participatie en wat er met de resultaten gedaan is.

- Participatie omgevingsvisie (art. 10.7 Omgevingsbesluit)

De omgevingsvisie van de gemeente is een visie waarin o.a. een beeld gevormd wordt van de ontwikkeling, het behoud, het gebruik maar ook de bescherming van de fysieke leefomgeving. Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

- Participatie omgevingsplan (art. 10.2 Omgevingsbesluit)

In het omgevingsplan worden de doelen en het beleid uit de omgevingsvisie samen met de informatie uit de programma's omgezet naar juridische regels. Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan te gaan maken, wordt aangegeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.

- Participatie Programma (art.10.8 Omgevingsbesluit)

De gemeente kan in een programma aangeven hoe invulling wordt gegeven aan de ambities, doelen en opgaven uit de omgevingsvisie. Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Bij het vaststellen van de verschillende instrumenten moet aangegeven worden hoe invulling gegeven is aan het eigen participatiebeleid: dit is de motiveringsplicht. Dit moet ook opgenomen worden in het vaststellingsbesluit.

### 3. Hoe geef je vorm aan een participatieproces

Eerder is al aangegeven dat participatie veelal geen verplichting is, het is een aanvraagvereiste maar geen weigeringsgrond. Dit betekent dat bij het indienen van een aanvraag ook aangegeven kan worden dat er niet aan participatie is gedaan. De gemeente mag de aanvraag hierom niet weigeren, tenzij de raad het onderwerp waar de vergunning betrekking op heeft, heeft aangewezen als verplichte participatie. Echter is het advies wel om een participatieproces te doorlopen hoe groot of hoe klein een plan ook is.

Als het plan binnen het omgevingsplan past, heeft hier al verplicht participatie over plaatsgevonden bij de totstandkoming van het omgevingsplan. Ook is eerder aangegeven dat ook dan participatie wel wenselijk is in de zin dat het de initiatiefnemer ook voordelen kan bieden. Door omwonenden te betrekken bij het proces, kan men tot een gezamenlijk eindproduct komen en kan er gebruik gemaakt worden van lokale kennis. Daarnaast wordt het als basis gezien dat omwonenden / burens geïnformeerd worden over een ontwikkeling, zo weet men wat er speelt in de omgeving.

De gemeenteraad kan gevallen / vraagstukken aanwijzen waarbij wel verplicht een participatieproces moet worden doorlopen. In onderstaand schema zijn de verschillende scenario's opgenomen. Onder scenario 1, 2 en 4 hoeft niet verplicht een participatieproces doorlopen te worden. Bij scenario 3 alleen wanneer het een initiatief is die de gemeenteraad heeft aangewezen waarin participatie verplicht is en dient de initiatiefnemer aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. De initiatiefnemer mag zelf weten hoe hij het participatieproces aanpakt en hier uitvoering aan geeft.

#### 3.1. Wanneer is participatie verplicht?

Scenario	Initiatief Omgevingswet	Participatie
1	Past binnen het Omgevingsplan	Wenselijk, maar niet verplicht
2	Past niet binnen Omgevingsplan, maar wel binnen opgenomen afwijkingsmogelijkheden	Wenselijk, maar niet verplicht
3	Past niet binnen Omgevingsplan, maar gemeente wil wel medewerking verlenen	Wenselijk en verplicht wanneer aangewezen
4	Past niet binnen Omgevingsplan en gemeente wil geen medewerking verlenen	n.v.t.

#### Verplichte participatie

De raad kan onderwerpen aanwijzen waarvoor participatie een verplicht onderdeel is van de aanvraag omgevingsvergunning. Op basis van deze beleidsnotitie heeft de raad van Eemsdelta ervoor gekozen dat verplichte participatie in elk geval geldt voor de onderwerpen op de lijst waarvoor de raad verplicht advies wil geven (adviesrecht). Dit is een lijst met daarop onderwerpen waarvan het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, maar waarin de raad een verplicht advies wil afgeven op basis van artikel 16.15a sub b Ow Omgevingswet. Dit gaat om initiatieven met een grote (maatschappelijke) impact. De gemeenteraad heeft aangegeven dat bij deze initiatieven, door deze grote (maatschappelijk) impact, het belangrijk is dat er een participatieproces doorlopen moet worden. Kortom, wanneer een initiatief op de lijst van adviesrecht staat, valt deze onder scenario 3 en is het daarmee verplicht voor de initiatiefnemer om een (passend) participatieproces te doorlopen.

De gemeenteraad heeft een aanvulling gedaan voor de onderstaande onderwerpen. Dit betekent dat eerder een verplicht participatieproces moet doorlopen worden dan in het adviesrecht wordt voorgeschreven. Dit betekent dat in ieder geval een verplicht participatieproces doorlopen moet worden bij alle onderwerpen die op de adviesrechtlijst zijn opgenomen, maar dat in de onderstaande gevallen eerder een participatieplicht aanwezig is.

Voorbeeld: in het adviesrecht is opgenomen dat de raad advies moet geven bij een antenne hoger dan 40m buiten het stedelijk gebied. Er moet verplicht een participatieproces doorlopen worden bij een antenne hoger dan 5m binnen en buiten het stedelijk gebied.

#### **Door de gemeenteraad aangewezen onderwerpen verplichte participatie (artikel 16.55 lid 7 Ow)**

##### **Algemeen**

Initiatieven die vallen onder de onderwerpen van de adviesrechtlijst.

##### **Antenne**

Een (vrijstaande) antenne installatie hoger dan 5 m binnen en buiten het stedelijk gebied.

##### **Wonen**

Realiseren van meer dan twee woningen binnen en buiten de bebouwde kom.

##### **Maatschappelijke voorzieningen**

Realiseren van maatschappelijke voorzieningen.

##### **Intensieve recreatie**

Realiseren nieuwe recreatieparken, -plassen, campings en gelijk te stellen activiteiten en uitbreiden van bestaande. Voorzieningen voor recreatief medegebruik en kleinschalige (boeren)campings, dit geldt voor nieuwe ontwikkelingen maar ook voor uitbreidingen.

Aanwijzen nieuw evenemententerrein

##### **Niet-agrarische bedrijven/activiteiten**

Uitbreiden van de oppervlakte van de bedrijfsbebouwing en van de opslag buiten gebouwen van bestaande niet-agrarische bedrijven en maatschappelijke voorzieningen binnen 100 m tot de dichtstbijzijnde woning(en).

##### **Agarische bedrijvigheid**

Initiatieven die vallen onder de onderwerpen van de adviesrechtlijst.

##### **Gebiedsontwikkelingen/herstructureringsprojecten**

Functiewijzigingen in gebruik.

##### **Infrastructuur**

Groot onderhoud of vervanging van bestaande werken en infrastructuur.

##### **Milieu en gezondheid**

Initiatieven die vallen onder de onderwerpen van de adviesrechtlijst.

##### **Externe veiligheid**

Initiatieven die vallen onder de onderwerpen van de adviesrechtlijst.

##### **Energie**

Realiseren alle zonneparken en/of windturbines.

##### **Nieuwe onderwerpen**

Indien zich nieuwe gevallen voordoen, welke op voorhand niet in te schatten waren bij het opstellen van bovenstaande lijst aan onderwerpen, zal bij de behandeling van het initiatief beoordeeld worden of er een verplicht participatieproces doorlopen moeten worden.

***Let op: de meest actuele versie van de lijst van adviesrecht van de gemeenteraad dient te allen tijde geraadpleegd te worden.***

### **3.2. Mate van participatie**

Wanneer een initiatiefnemer een participatieproces wil doorlopen (al dan niet verplicht gesteld door de gemeenteraad), is het belangrijk en handig om te weten welke vorm passend is bij het plan of bij de ontwikkeling.

De gemeenteraad heeft aangegeven wanneer er verplicht een participatieproces doorlopen moet worden, maar de wet schrijft niet voor welke vorm participatie moet hebben. De gemeente mag dus niet voorschrijven hoe het proces er uit moeten komen te zien en wie er betrokken moeten worden etc. De gemeente kan echter wel aangeven dat de mate van participatie, passend moet zijn bij het initiatief. Hiermee kan de gemeente ook handvatten bieden aan de initiatiefnemers als zij een dergelijk proces gaan opstarten.

Om inzicht te krijgen in welke mate van participatie passend is bij een initiatief, kan gebruik gemaakt worden van onderstaand schema. Hierbij kan het initiatief tegen de impact van dat initiatief afgezet worden en komt naar voren welk niveau van participatie passend is. Dit geldt ook voor initiatieven vanuit de gemeente zelf.

Impact planactiviteit	Weinig impact	Matige impact	Veel impact
<b>Soort initiatief</b>			
Eenvoudig en enkelvoudig (snel te verlenen)	Niveau 1	Niveau 1	Niveau 2
Meer ingewikkeld en/of meervoudig (meerdere adviezen binnen de gemeente)	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 2
Complex (meerdere bevoegde gezagen en/of meerdere planactiviteiten)	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3

Niveau participatie	Omschrijving	Wie neemt deel aan het proces?
niveau 1	Minimale participatie (activiteit heeft minimale invloed)	bijv. directe burens
niveau 2	Geringe participatie (activiteit heeft invloed)	bijv. de straat
niveau 3	Uitgebreide participatie (activiteit heeft veel invloed)	bijv. geheel dorp / wijk / gemeente

*Op basis van het participatiebeleid van de gemeente wordt informeren gezien als basisvoorwaarde voor goede participatie en dient daarom te allen tijde gedaan te worden.*

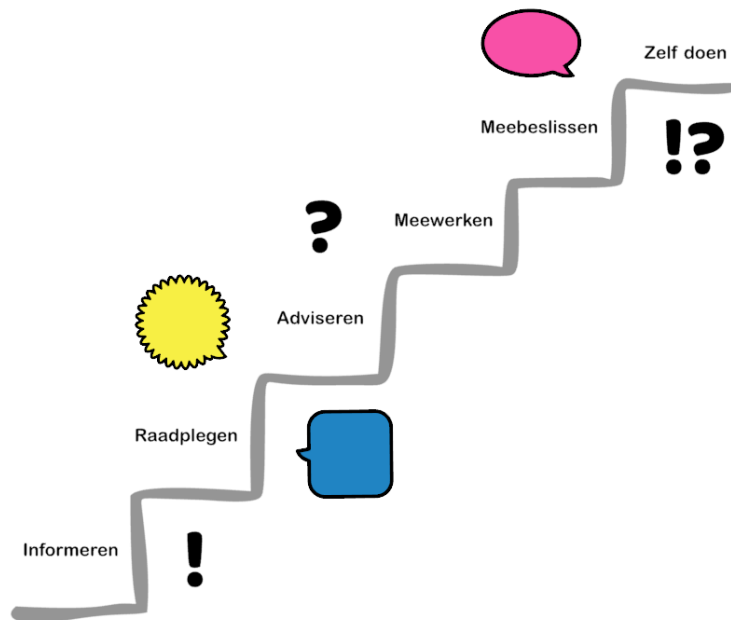
Als het niveau bekend is, wie neemt deel aan het proces, wie moeten betrokken worden (de arena waarbinnen het proces uitgevoerd gaat worden), dan moet duidelijk gemaakt worden aan de participanten wat van hen verwacht wordt. Mogen ze meebeslissen of worden ze geraadpleegd in het proces. Om op voorhand duidelijk te zijn in de rol die de betrokken tijdens het proces hebben, worden er geen verwachtingen gewekt waar niet aan voldaan kan worden.

### 3.3. Participatieladder

Bij de start van een participatieproces is het belangrijk om een goede afweging te maken over het niveau van participatie in de ontwikkeling / een plan. De mate van participatie wordt vaak omschreven door middel van de participatieladder.



- Zelf doen: eigen plan maken en uitvoeren
- Meebeslissen: samenwerken met initiatiefnemer een proces opstarten en doorlopen
- Meewerken: meewerken met initiatiefnemer aan een plan
- Adviseren: initiatiefnemer wil graag advies over een plan
- Raadplegen: initiatiefnemer wil graag weten wat een ieder vindt van een plan
- Informeren: initiatiefnemer informeert over een plan



Bij de start van het proces is het van belang dat duidelijk wordt op welke trede men zich bevindt. Kortom, geef aan wat de inbreng kan zijn van alle betrokkenen, ook op zaken waar ze geen invloed op hebben maar alleen over geïnformeerd worden. Hiermee wordt voorkomen dat er andere verwachtingen worden gewekt of ontstaan, waarmee aan het einde (maar ook tijdens het proces) wrijving kan ontstaan.

### Verschillen in betrokkenen

Alle betrokkenen komen het proces binnen met een eigen beeld, opvatting en misschien al wel met een doel voor ogen. Maar sommigen zullen ook geen kennis hebben van de inhoud of nog geen idee hebben wat het eventuele doel zou kunnen zijn. Er is niet één soort betrokkene of één soort inwoner, maar er zijn heel veel verschillende die allen op een andere wijze zijn of haar input kunnen leveren binnen het participatieproces.

Het is belangrijk dat iedereen gelijke informatie heeft om mee te kunnen denken: iedereen moet op gelijk hoogte over de "schutting" heen kunnen kijken: iedereen kan het vraagstuk 'goed zien', al dan niet met een aantal bouwblokken met benodigde informatie. Hiervoor dient de starter van het proces te zorgen, in het participatieplan zal hier aandacht voor moeten zijn bij de kaders en randvoorwaarden.

Tijdens de verschillende fases van het participatieproces, kunnen de betrokken zich op verschillende treden van de participatieladder bevinden. In de startfase maar ook tijdens het proces moet gezorgd worden dat iedereen op gelijke hoogte staat met het kijken over de schutting. De betrokkenen bevinden zich meer op de trede van informeren, raadplegen. Door alle kennis, vraagstukken en informatie die gedeeld wordt tijdens het proces en het samenwerken, komt men (als het goed) steeds meer tot een gezamenlijke oplossing, dit wordt ook wel de maatschappelijk of de publieke waarde genoemd.

Om alle participanten op een juiste manier te betrekken bij het proces en een stem te kunnen geven, is het belangrijk dat er aandacht is voor de verschillen tussen de participanten. Door het opstellen van een analyse wordt hier meer inzicht in verkregen, een voorbeeld hiervan is te vinden in de bijlage. Niet alleen in de informatie die we graag ophalen bij de participant is daarbij van belang, maar ook de manier van betrekken en op welk tijdstip de participanten worden uitgenodigd, hoe gecommuniceerd wordt met de verschillende participanten. Hierbij zijn verschillende werkvormen te bedenken. Een inwoner met jonge kinderen staat anders in het proces dan een agrariër en ook een ondernemer uit het gebied kijkt anders naar het proces dan een jongere van 18 jaar.

### 3.4. Werkvormen

Bij het opstellen van het plan van aanpak rondom participatie, is het goed om na te denken over welke werkvorm past bij de soort ontwikkeling. Een werkvorm is datgene wat je inzet om tot participatieresultaten te komen, zoals een online of fysieke brainstormsessie, een enquête, een online challenge, een discussieavond, informatieavonden, ontwerptafels, interviews op straat of een burgerpanel. Het is dus de praktische uitwerking van hoe er antwoord op de participatievragen verkregen gaat worden.

Aandachtspunten:

- Zorg dat de werkvorm past bij het doel van de participatie, de participant en de participatievragen. Zet dus geen creatieve brainstormsessie op als er al heel veel kaders vastliggen;
- Probeer vooral online georiënteerde jongeren niet via de krant te bereiken;
- Een inloopbijeenkomst kan goed passen bij de behoefte van lokale omwonenden van een project;
- Een werkvorm met een wedstrijdelement kan ideeën van jongeren en studenten binnen halen;
- Een online community kan helpen bij het verkrijgen van bijdragen van mensen uit de hele gemeente;
- Een-op-een gesprekken verbinden je weer met participanten die minder snel aan een groepsproces meedoen.

Het is belangrijk om inzicht te krijgen in de verschillende participanten. Jonge gezinnen worden op een andere manier en misschien wel op een ander tijdstip op de dag betrokken bij het proces dan jongeren. Jongeren zijn vaak meer digitaal ingesteld en om hen te betrekken en te bereiken is het inzetten van een digitale weg belangrijk. Ouderen binnen de gemeente, zijn waarschijnlijk minder digitaal ingesteld en willen misschien wel graag een informatiebijeenkomst bijwonen. Ook het tijdstip van de bijeenkomsten is belangrijk. Jonge gezinnen hebben vaak piekmomenten qua drukte (rond avondeten, zaterdagochtend met sport etc.), zorg ervoor dat die doelgroep dan niet op dat moment wordt uitgenodigd, maar houdt zoveel mogelijk rekening met de verschillen in leefstijlen. De gemeente kan bij het opstellen van een participatieplan helpen met ideeën over welke werkvorm passend zou zijn en hoe het proces ingestoken zou kunnen worden.

De initiatiefnemer dient wel zelf het proces vorm te geven en uit te voeren, de gemeente kan alleen een faciliterende rol hierin hebben of onderdeel uitmaken als participant, maar is niet de trekker van het proces.

## 4. Participatie voor de gemeente

Het voorgaande is niet alleen van toepassing op plannen of ontwikkelingen van initiatiefnemers, maar ook de gemeente dient participatieprocessen te doorlopen.

In paragraaf 2.2. zijn de verschillende instrumenten opgenomen waarbij de gemeente een participatieproces moet doorlopen. De gemeente zal bij het opstellen van plannen, visies en programma's aan moeten geven hoe er vorm gegeven is aan participatie. Kortom: hoe heeft de gemeente de inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken in het proces. En wat heeft de gemeente gedaan met de resultaten uit het proces. In de huidige situatie worden veel plannen al samen met inwoners, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen opgesteld en wordt er dus al min of meer gewerkt volgens de nieuwe wet.

Bij de start van een nieuw project of ontwikkeling, moet een plan van aanpak opgesteld worden, net als bij een initiatiefnemer die een plan heeft binnen de gemeente. De gemeente dient aan te geven hoe er tijdens het proces invulling is gegeven aan het algemene participatiebeleid dat is vastgesteld door de raad.

In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken, moet in ieder geval worden aangegeven door de gemeente:

- wie worden betrokken;
- waarover zij worden betrokken;
- wanneer zij worden betrokken;
- wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen; en
- waar aanvullende informatie beschikbaar is.

Dit dient opgenomen te worden in het plan van aanpak.

### 4.1. Van inspraak naar participatie

Met de komst van de Omgevingswet gaat het werkproces rondom inspraak en participatie veranderen. Het vaststellen van nieuw (algemeen) participatiebeleid verandert ook het één en ander. Op basis van de inspraakverordening werd het proces vorm gegeven. Deze werkwijze is vertrouwd en wordt al jaren op deze wijze gebruikt. Met de komst van het nieuwe beleid van de gemeente én de Omgevingswet in 2024 gaat dit veranderen. Beleid, visies en plannen worden samen met de inwoners, bedrijven en maatschappelijk voorzieningen van de gemeente opgesteld. Daarmee draagt het ook meer bij aan de wens voor verkrijgen van maatschappelijk draagvlak die nu al in de huidige nota's is opgenomen.

Een nieuwe manier van samenwerken, vergt wel dat iedereen zijn of haar rol duidelijk heeft, maar ook dat participatie niet iets is wat opgelegd wordt. Het is geen kunstje die je doet in het proces, maar dat de meerwaarde van samen zoeken naar een oplossing en daarmee een publieke waarde ontdekt, iets wordt wat vanzelfsprekend is. Er wordt gestimuleerd dat iedereen die in de gemeente woont of werkt positiever gaat kijken naar participatie, ook binnen de gemeente. Onder de Omgevingswet wordt het bepaalde gevallen verplicht, maar te allen tijde geadviseerd. De gemeente heeft zelf al aangegeven in haar participatiebeleid dat ze het zelf ook wil. Door vaker aan participatietraject te doorlopen, krijgt men er meer gevoel bij en als de uitkomst een breed gedragen oplossing is en een goed doorlopen proces, dan draagt dit bij een positieve kijk op participatie.

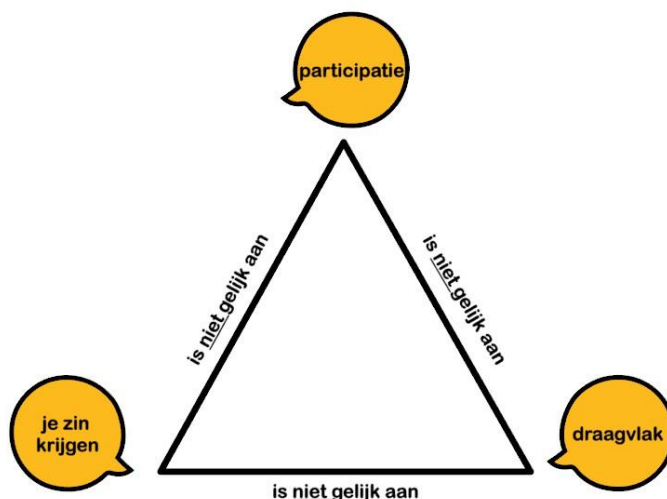
Maar ook leer je van elkaar tijdens een participatieproces. Dit proces speelt zich af binnen een arena. In een arena zijn de betrokkenen aanwezig, de regels en kaders die gesteld zijn en middelen om tot besluiten te komen. Door samen in een proces te zitten en samen tot een oplossing te komen, ontstaat er als het goed is een publieke waarde, 'de opbrengst van ieder participatietraject'. Het is denkbaar dat tijdens een proces niet iedereen achter dezelfde oplossing staat of dat mensen het er niet mee eens zijn. Tijdens het participatieproces is het van belang om te kijken waar de verschillen vandaan komen en waarom die betrokkenen op die manier naar het proces kijken. Alle betrokkenen komen het proces binnen met een eigen beeld, opvatting en misschien al wel een doel voor ogen. Maar sommigen zullen ook geen kennis hebben van de inhoud of nog geen idee hebben wat het eventuele doel zou kunnen zijn. Er is niet één soort betrokkene of één soort inwoner, maar er zijn heel veel verschillende die allen op een andere wijze zijn of haar input kan leveren en die samen binnen het participatieproces. In paragraaf 3.3 is er al eerder gesproken over de 'schutting' waarover een ieder die onderdeel uitmaakt van het proces kan kijken. Iedereen dient gelijke informatie te hebben om goed mee te kunnen doen in het proces. Dit betekent o.a. dat de gemeente informatie moet delen met de participanten zodat zij in ieder geval beschikken over dezelfde informatie.

Het kan natuurlijk ook zo zijn dat bepaalde doelgroepen in de gemeente niet reageren op een oproep om deel te nemen aan een participatieproces, terwijl het wel van belang is dat zij gehoord worden in het proces. Door ze te benaderen op een manier die passend is bij deze doelgroep, wordt de kans groter dat zij mee willen doen in het proces. Het is daarom van groot belang dat er inzicht verkregen wordt in de verschillende doelgroepen en de manier die bij hen past om onderdeel uit te maken van het proces.

Om een totaalbeeld te krijgen van alle betrokkenen die in de arena aanwezig zijn, is het van belang om elkaar goed te informeren van de inzichten die er zijn. Daarom is het aan te raden om vanuit elke groep een aantal personen in een groter overleg met alle verschillende participanten, te laten zien wat uit die specifieke groep naar voren komt. Zo heeft men inzicht van elkaars beleving van het gebied en idee over het nieuwe beleid, plan of visie. Wat hieruit naar voren komt, kan weer mee teruggenomen worden in de kleinere groepen. Het is verstandig om van elke fase een participatieverslag te maken. Dit kan een onderbouwing zijn voor het vervolg in de volgende fase en de betrokkenen weten wat er afgesproken is of waar nog onduidelijkheden over zijn.

## 5. Na een participatieproces

In een participatieproces is het altijd belangrijk om duidelijk te hebben dat niet iedereen het eens is of wordt tijdens het proces. Het is denkbaar dat tijdens een proces niet iedereen achter dezelfde oplossing staat of dat mensen het er niet mee eens zijn. Het deelnemen aan het proces (en dit dient ook aan het begin van het proces duidelijk vermeld te worden aan alle deelnemers) betekent niet dat een ieder zijn of haar zin krijgt. Kennis en kunde wordt opgehaald en alles tezamen wordt gebruikt om tot een goede afweging te komen waar het besluit op gebaseerd wordt of wat in bijvoorbeeld een visie wordt opgenomen.



Het is belangrijk om duidelijk te maken in alle participatieprocessen, dat participatie niet gelijk staat aan draagvlak en dat draagvlak niet gelijk staat aan je zin krijgen. Dat door in een participatieproces mee te doen, betekent dus niet dat je je zin (in alle gevallen) krijgt. Door dit duidelijk te maken bij de start van het proces, worden er geen verkeerde verwachtingen geschept bij de participanten.

Door tijdens het proces in elke fase een participatieverslag te maken, kunnen gemaakte afspraken vastgelegd worden. Dit kan natuurlijk ook een onderbouwing zijn voor het vervolg in de volgende fase en de betrokkenen weten wat er afgesproken is of waar nog onduidelijkheden over zijn. Maar het kan ook een onderdeel uitmaken van de onderbouwing die bij de gemeente ingediend moet worden voor het doorlopen van het proces. Hierin moet aangegeven worden wie er geparticipeerd hebben, wat de inbreng was, wat de resultaten zijn en wat is overgenomen en wat niet en waarom wel of niet. Het resultaat van het proces wordt meegewogen in het besluit dat de gemeente moet nemen op het initiatief.

Als uit het proces naar voren komt dat er onvoldoende of geen participatie heeft plaatsgevonden, dan mag het bevoegd gezag aanvullende informatie vragen om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen. Als een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is aangewezen voor verplichte participatie en de aanvrager daarover geen gegevens verstrekt, kan het college van burgemeester en wethouders de aanvraag volledig buiten behandeling laten.

Na besluitvorming is ook na een (goed) doorlopen participatieproces nog bezwaar en beroep mogelijk. Want participatie is geen vervanging van rechtsbescherming. Belanghebbenden kunnen hun mening kenbaar maken tegen de wijze (van motivering) waarop participatie heeft plaatsgevonden door middel van (de nu ook al bestaande) zienswijze- of bezwaarprocedure die geldt voor projectbesluiten, omgevingsvergunningen, omgevingsplannen, programma's en omgevingsvisies. Wanneer hierover een bezwaar binnenkomt, moet het bevoegd gezag nog eens toetsen of er belangen over het hoofd zijn gezien.