

Nota

Participatie onder de Omgevingswet

Het betrekken van de omgeving bij ruimtelijke ontwikkelingen



Inhoud

1.	Participatie: het betrekken van de omgeving	3
1.1	Afbakening van de Nota	3
1.2	Betere plannen door participatie	3
1.3	Betrekken van de omgeving als vanzelfsprekendheid.....	3
1.4	Leeswijzer.....	3
2.	Participatie onder de Omgevingswet	4
2.1	Participatie door de gemeente	4
2.2	Participatie door initiatiefnemers.....	4
3.	Participatie: de Rhenense manier	6
3.1	Waarderend Vernieuwen	6
3.2	Samen naar resultaat van betekenis.....	6
3.3	Participatie en waarderend vernieuwen	7
4.	Spelregels voor participatie door initiatiefnemers	8
4.1	Adviezen en verplichtingen bij betrekken omgeving.....	8
4.2	Participatieaanpak bij de aanvraag van een omgevingsvergunning	8
4.3	Beoordeling van gevallen waarvoor participatie verplicht is	9

Colofon: Versie: 1.0 Behandeling College van B&W: 14 november 2023 Geagendeerde raadsvergadering: 19 december 2023

1. Participatie: het betrekken van de omgeving

Op 1 januari 2024 gaat de Omgevingswet in. De Omgevingswet regelt alles voor de ruimte waarin mensen wonen, werken en ontspannen: de fysieke leefomgeving. Participatie is een belangrijk onderwerp in de wet.

1.1 Afbakening van de Nota

Deze Nota is van toepassing op participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen onder de Omgevingswet. Het gaat over hoe de gemeente Rhenen belanghebbenden betreft bij de kerninstrumenten onder de Omgevingswet en hoe initiatiefnemers de omgeving betrekken bij hun ruimtelijke plannen.

Naast deze Nota zijn de algemene Rhenense uitgangspunten voor participatie van toepassing. Deze staan in het Participatiestatuuut (2018) en de methode van Waarderend Vernieuwen (zie Hoofdstuk 3).

1.2 Betere plannen door participatie

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving. Onder de fysieke leefomgeving vallen in ieder geval: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Bij aanpassingen in de fysieke leefomgeving worden initiatiefnemers - zoals inwoners, projectontwikkelaars en de gemeente - gestimuleerd om de omgeving te betrekken. Bijvoorbeeld bij een initiatief van inwoners om een duurzaam energiesysteem te bouwen. Of bij de bouw van een aantal woningen door een projectontwikkelaar. De Omgevingswet stimuleert initiatiefnemers om belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken. Met belanghebbenden bedoelt de Omgevingswet inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden, van wie het belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is. Het betrekken van de omgeving in een vroegtijdig stadium wordt participatie genoemd.

Het doel van participatie is om de verschillende belangen die spelen zo compleet en transparant mogelijk in kaart te brengen. De initiatiefnemer kan hierdoor het plan kwalitatief verbeteren en beter laten landen in de omgeving. De gemeente neemt het proces en de uitkomst van de participatie mee om zo een afgewogen en gemotiveerd besluit te nemen. Met participatie kan de betrokkenheid van de inwoners bij ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente worden vergroot.

1.3 Betrekken van de omgeving als vanzelfsprekendheid

De gemeente Rhenen vindt participatie belangrijk en vanzelfsprekend. Door participatie wordt gebruik gemaakt van de kracht en kennis in de gemeente om zo tot betere plannen te komen voor de gemeente. De gemeente wil initiatiefnemers stimuleren en faciliteren zodat participatie vanzelfsprekend is en zij deze op een goede manier kunnen uitvoeren. De [Wegwijzer participatie](#) voor initiatiefnemers van de gemeente geeft daarvoor handvatten. In een aantal gevallen vindt de gemeente participatie meer dan vanzelfsprekend en in die gevallen stelt de gemeente participatie verplicht.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 vat samen wat de Omgevingswet zegt over participatie door de gemeente zelf én wat de wet aangeeft ten aanzien van initiatiefnemers. In Hoofdstuk 3 wordt de Rhenense manier van participatie besproken; wat vindt de gemeente belangrijk en hoe doet ze dat? Tot slot geeft de Nota een overzicht van praktische uitgangspunten bij participatie voor initiatiefnemers in de gemeente Rhenen (Hoofdstuk 4).

2. Participatie onder de Omgevingswet

De Omgevingswet stelt eisen aan de participatie door de gemeente zelf én aan participatie door initiatiefnemers. In dit hoofdstuk staat een samenvatting van deze eisen.

2.1 Participatie door de gemeente

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten voor gebruik en bescherming van de fysieke leefomgeving. De gemeente moet zelf voor participatie zorgen bij een aantal van deze kerninstrumenten. Dat geldt bij de kerninstrumenten: de Omgevingsvisie, het Programma en het Omgevingsplan. Voor het kerninstrument omgevingsvergunning geldt dat als de gemeente initiatiefnemer is bij het aanvragen van een omgevingsvergunning, voor de gemeente hetzelfde geldt als voor iedere andere initiatiefnemer die een omgevingsvergunning aanvraagt (zie paragraaf 2.2).

De verplichtingen tot participatie verschillen per kerninstrument. Zie de tabel hieronder.

Instrument	Motiveringsplicht	Kennisgeving	Aanvraagvereiste	Indieningsvereiste
Omgevingsvisie	X			
Programma	X			
Omgevingsplan	X	X		
Omgevingsvergunning binnen- en buitenplans			X	
Omgevingsvergunning buitenplans en participatieplichtig			X	X

De motiveringsplicht betekent dat de gemeente aan moet geven hoe ze inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden heeft betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

De kennisgevingsplicht geldt alleen voor het opstellen en aanpassen van het Omgevingsplan. De gemeente moet in de kennisgeving vooraf aangeven hoe de participatie wordt vormgegeven. Ze geeft aan wie betrokken wordt, waarover en wanneer.

De aanvraagvereiste en indieningsvereiste bij een aanvraag omgevingsvergunning worden behandeld in de volgende paragraaf.

2.2 Participatie door initiatiefnemers

Participatie als aanvraagvereiste bij het aanvragen van een omgevingsvergunning

De Omgevingswet geeft aan dat bij het aanvragen van een omgevingsvergunning participatie een aanvraagvereiste is. Dit betekent dat initiatiefnemers die een omgevingsvergunning aanvragen bij de aanvraag moeten aangeven of ze aan participatie hebben gedaan. En zo ja, hoe ze dat hebben gedaan en wat de resultaten zijn. Als de aanvrager van een omgevingsvergunning hierbij niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, mag het bevoegd gezag niet weigeren om de aanvraag voor een omgevingsvergunning in behandeling te nemen. Vindt de gemeente dat er onvoldoende informatie op het gebied van participatie is om een afgewogen besluit te nemen, dan kan ze ook zelf extra informatie inzamelen. Dit kan de gemeente doen door bijvoorbeeld de ingediende aanvraag ter inzage te leggen.

Participatie in aantal gevallen verplicht

De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Het uitvoeren van participatie is dan een indieningsvereiste bij die gevallen. Het gaat dan om activiteiten die niet in het Omgevingsplan passen, de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Als de initiatiefnemer bij de aanvraag omgevingsvergunning voor één van deze activiteiten niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan de gemeente de aanvraag voor een omgevingsvergunning buiten behandeling laten. Wel moet de gemeente de aanvrager de gelegenheid geven om het gebrek te herstellen.

Participatie is vormvrij

De Omgevingswet geeft niet aan in welke vorm participatie plaats moet vinden. De gemeente mag dan ook geen aanvullende eisen stellen aan de vorm van participatie. Initiatiefnemers van een project of activiteit zijn vrij in hoe ze het participatieproces inrichten. Er is ruimte voor maatwerk: de locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn elke keer anders.

Participatie en de officiële procedure van bezwaar en beroep

Participatie vervangt niet het officiële proces van voorlopige voorziening, bezwaar en beroep bij omgevingsvergunningen. Dat proces start als de omgevingsvergunning is verleend. Mensen blijven de mogelijkheid houden om bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan tegen het besluit van de gemeente om de omgevingsvergunning te verlenen.

Participatie stimuleren in de geest van de Omgevingswet

De gemeente Rhenen vindt participatie vanzelfsprekend bij ruimtelijke ontwikkelingen. In de geest van de Omgevingswet stimuleert zij dan ook initiatiefnemers om aan participatie te doen. Het is belangrijk om ideeën, meningen, standpunten, zorgen en kansen van belanghebbende(n) mee te wegen bij het nemen van een gemotiveerd besluit. Dit betekent niet dat bezwaren of tegengeluiden altijd een reden zijn om een omgevingsvergunning te weigeren. En andersom wordt een omgevingsvergunning niet automatisch verleend als alle belanghebbenden vóór zijn. Wel bepaalt de gemeente bijvoorbeeld of belanghebbenden nadelige gevolgen ondervinden die onevenredig zijn in verhouding tot het doel van een ruimtelijke ontwikkeling.

3. Participatie: de Rhenense manier

De gemeente Rhenen vindt participatie belangrijk en vanzelfsprekend. Door participatie maakt de gemeente gebruik van de kracht en kennis van de gemeenschap. Dat doet de gemeente niet alleen bij ruimtelijke ontwikkelingen.

3.1 Waarderend Vernieuwen

Bij de gemeente Rhenen wordt er gemeente breed gewerkt volgens de methode van waarderend vernieuwen. Bij waarderend vernieuwen wordt er vanaf het begin van een proces samen opgetrokken met de omgeving. In het samen optrekken, gaat de gemeente naast inwoners staan in plaats van boven of tegenover hen. Er is een oprechte interesse in elkaars ervaringen en kennis. Met elkaar wordt gezocht waar het gezamenlijke verlangen naar uitgaat. Wat is het waard om met elkaar naartoe te werken? Bij waarderend vernieuwen presenteert een gemeentebestuur dus geen oplossingen waar eventueel nog tussen kan worden gekozen. Bij waarderend vernieuwen worden nieuwe plannen samen ontwikkeld, maar wel binnen de geldende kaders.

Naast de beleidsinhoudelijke kaders, kan de gemeenteraad specifieke aandachtspunten voor het participatieproces meegeven. In dat geval kan het Participatiestatuuut (maart 2018) van toepassing zijn. Het statuut geeft richting aan de opzet en uitvoering van participatietrajecten volgens de methode van waarderend vernieuwen.

3.2 Samen naar resultaat van betekenis

Waarderend vernieuwen biedt een methodische manier van werken waarbij stap voor stap, maar gestaag wordt toegewerkt naar een resultaat dat van betekenis is. Vanuit de grondhouding: laten wij beginnen met het leren kennen van elkaars positieve kanten en die van de zaak.

De stappen die in het proces worden gezet zijn¹:



¹ Bron: Academie voor Waarderend Vernieuwen, Sandra Kensen.

De cirkel van Waarderend Vernieuwen

Start: Ik wil

Waarderend vernieuwen begint bij een wens: ik wil. Dit is het initiatief van bijvoorbeeld een inwoner, een ondernemer of de gemeente zelf. In deze stap verwoordt de initiatiefnemer concreet wat zijn wens is en welke kaders er zijn. De kaders geven aan wat de beperkingen zijn, maar ook waar juist wel ruimte is voor invloed van de omgeving. Kaders geven duidelijkheid: een belangrijke voorwaarde voor een goed participatieproces.

Daarna wordt de cirkel gevolgd:

Stap 1: Verkennen. Wat gaat er al goed? Welke goede voorbeelden/ervaringen kunnen mensen met elkaar delen? Welke data is nog nodig?

Stap 2: Verlangen. Wat is uw verlangen? Wat kan nog beter? Wat zou er nog meer mogelijk zijn? Hoe zou het er hier over xx jaar uit kunnen zien?

Stap 3: Vormgeven. Wie of wat is er nodig om de verlangens te realiseren? Welke oplossingen zijn er mogelijk?

Stap 4: Vernieuwen. Wat is de eerste stap die u wilt zetten om de oplossing te realiseren? En met wie gaat u dat doen?

3.3 Participatie en waarderend vernieuwen

De gemeente Rhenen gebruikt de methode van waarderend vernieuwen als manier van werken en om participatie vorm te geven. De gemeente stimuleert initiatiefnemers om participatie zoveel mogelijk volgens waarderend vernieuwen vorm te geven. In de [Wegwijzer participatie](#) voor initiatiefnemers zijn de ideeën vanuit waarderend vernieuwen meegenomen.

4. Spelregels voor participatie door initiatiefnemers

De gemeente Rhenen wil een zorgvuldig en transparant participatieproces door initiatiefnemers stimuleren. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de spelregels. Deze zijn praktisch uitgewerkt in een aparte Wegwijzer participatie voor initiatiefnemers.

4.1 Adviezen en verplichtingen bij betrekken omgeving

Op basis van de Omgevingswet is de initiatiefnemer voor een ruimtelijk plan zelf verantwoordelijk voor de participatie. Als de gemeente geen initiatiefnemer is, dan pakt de gemeente geen actieve rol, maar is toehoorder.

De gemeente Rhenen adviseert en stimuleert de initiatiefnemer om bij ieder initiatief na te denken en met de omgeving in gesprek te gaan over de ruimtelijke en maatschappelijke impact van het initiatief. De mate waarin en de manier waarop de omgeving wordt betrokken is maatwerk. Vaak is participatie raadzaam, in bepaalde gevallen is participatie ook verplicht.

Bij het opstellen van de participatieaanpak gelden de volgende adviezen en regels:

	Situatie	Participatie	Voorbeelden
1	Er is <u>geen vergunningsplicht</u> . Ik hoef alleen te melden dat ik iets ga doen.	Participatie is niet noodzakelijk, maar wel handig! Een goede relatie met de burens is fijn.	Erfafscheiding tot een hoogte van 1 meter.
2	Ik ga een <u>omgevingsvergunning</u> aanvragen voor een plan dat past <u>binnen het Omgevingsplan</u> .	Participatie is wenselijk, in de Wegwijzer participatie voor initiatiefnemers staan tips.	Schuur bouwen die past binnen de regels van het Omgevingsplan.
3	Ik ga een <u>omgevingsvergunning</u> aanvragen voor een initiatief dat <u>afwijkt van het Omgevingsplan</u> .	Participatie is zeer wenselijk en in bepaalde gevallen verplicht. Bekijk lijst met verplichte participatie voor BOPA's ² of voor uw initiatief participatie verplicht is.	15 woningen bouwen op een locatie waar het nu niet mag.

4.2 Participatieaanpak bij de aanvraag van een omgevingsvergunning

Wanneer een initiatiefnemer zich voorbereidt op de aanvraag van een omgevingsvergunning (situatie 2 wenselijk en situatie 3 zeer wenselijk in bovenstaande tabel), is het belangrijk om na te denken over de manier waarop deze de omgeving betreft.

Bij het opzetten van de participatieaanpak is het aan te raden om aan te sluiten bij de Rhenense aanpak (zie Hoofdstuk 3). Daarbij gelden de volgende **vier principes**:

1. Werk waarderend: ga naast betrokkenen staan en niet tegenover. Heb oprechte interesse in de mening en inzichten van de ander.
2. Start vroegtijdig: vroegtijdig betekent op een moment dat alternatieven nog mogelijk zijn, dus voorafgaand aan bijvoorbeeld de vergunningaanvraag of vooraf aan de formele procedure van een aanpassing van het Omgevingsplan.
3. Pas de mate van participatie aan op de impact: Participatie is en blijft maatwerk. Het hoeft niet altijd een uitgebreid traject te zijn. Hoe groter de maatschappelijke of ruimtelijke impact van een initiatief, hoe uitgebreider de omgeving wordt betrokken.
4. Wees duidelijk over de invloed van betrokkenen: kijk naar de fasen uit waarderend vernieuwen (zie Hoofdstuk 3). Kijk samen naar wat goed gaat en wat beter kan. Formuleer ook samen oplossingen. Ontwerp met elkaar.

² Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Het is aan te raden om de aanpak vooraf uit te werken in een Participatieplan. Dit hoeft niet heel uitgebreid te zijn. In het geval van een aanvraag voor een initiatief dat afwijkt van het Omgevingsplan en valt binnen de lijst van gevallen waarvoor participatie verplicht is (situatie 3), verwacht de gemeente een meer uitgebreid Participatieplan.

In het Participatieplan is aandacht voor:

- de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen van het initiatief, plan of activiteit;
- op wie het initiatief, plan of activiteit van invloed is: wie zijn de belanghebbenden;
- op welke manier de initiatiefnemer de omgeving betreft;
- de vorm waarin de vier principes van de Rhenense manier mee zijn genomen in de aanpak;
- de doorlooptijd en planning.

4.3 Beoordeling van gevallen waarvoor participatie verplicht is

Bij behandeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een initiatief dat afwijkt van het Omgevingsplan en waarvoor participatie verplicht is, toetst de gemeente de aanvraag onder meer op participatie. De beoordeling van de participatie gebeurt op basis van een verantwoording door de initiatiefnemer. Deze verantwoording bevat het Participatieplan en een overzicht van hoe het proces is verlopen en wat de uitkomsten zijn. Daarbij komen de volgende punten aan de orde.

- Hoe is de initiatiefnemer in gesprek gegaan met de omgeving?
- Hoe heeft de initiatiefnemer daarbij rekening gehouden met de vier Rhenense uitgangspunten voor participatie?
- Hoe zijn de gesprekken of bijeenkomsten verlopen?
- Wat was de uitkomst van het proces (het verslag) en is dit teruggelegd bij de betrokkenen?

Op basis van de verantwoording wordt beoordeeld of de initiatiefnemer (voldoende) aan participatie heeft gedaan. De beoordeling daarvan is aan het bevoegd gezag. Voor omgevingsvergunningen is dit het college van burgemeester en wethouders.