

Participatie bij de Omgevingswet

1 Inleiding

Naar verwachting wordt per 1 juli 2022 de Omgevingswet ingevoerd. De gemeente Neder-Betuwe is al geruime tijd bezig om de voorbereidingen te treffen die daarvoor nodig zijn. Daarbij gaat het onder meer ook over de invulling van de (verplichte) participatie bij de Omgevingswet. In deze notitie beschrijven we de manier waarop we in Neder-Betuwe hiermee omgaan.

Participatie in de Omgevingswet is een belangrijke vernieuwing. De Omgevingswet wil niet alleen meer ruimte bieden voor initiatieven uit de samenleving, processen versimpelen en versnellen maar ook de omgeving, in een vroegtijdig stadium, betrekken bij de veranderingen die daarin plaatsvinden. Daarmee biedt de Omgevingswet ruimte aan initiatiefnemers en aan degenen die daarvan gevolgen ondervinden. In een dialoog met elkaar – de Omgevingswet noemt dit een omgevingsdialoog – ontstaat inzicht in belangen die spelen, kansen en zorgen. Dat helpt bij een evenwichtige besluitvorming over ontwikkelingen in de samenleving én draagt bij aan de kwaliteit van de ontwikkelingsplannen en initiatieven.

In Neder-Betuwe vinden we participatie heel vanzelfsprekend bij beleidsontwikkeling, projectplannen en uitvoering. We verwachten van initiatiefnemers en ontwikkelaars dat zij participatie ook vanzelfsprekend vinden én deze op een goede manier uitvoeren. In een aantal gevallen vinden we participatie meer dan vanzelfsprekend en stellen we het verplicht.

2 Participatie in Neder-Betuwe: vanzelfsprekend een omgevingsdialoog voeren

In onze visie op communicatie en participatie hebben we uitgesproken dat we het vanzelfsprekend vinden om onze inwoners, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties, scholen en verenigingen (hierna: inwoners) zorgvuldig en vroegtijdig te betrekken bij beleid, plannen en projecten die hen direct of indirect raken. Onze inwoners kunnen belanghebbend zijn of gewoon geïnteresseerd. Zorgvuldige participatie ontstaat in een dialoog of proces waarbij alle partijen bereid zijn naar elkaar te luisteren. Waarin over en weer begrip is voor elkaars rollen, verantwoordelijkheden en belangen en waarbij er respect is voor elkaars standpunten.

Goede participatie gaat vooral over luisteren naar signalen uit de omgeving en luisteren naar elkaar. Het vraagt dat iedereen die een mening, belang of zorg heeft over de verandering in de omgeving daadwerkelijk de kans krijgt mee te denken en mee te doen. En het gaat er ook om met de opbrengst iets te doen en de omgeving hierover te informeren. Onder de Omgevingswet wordt dat de 'omgevingsdialoog' genoemd. In Neder-Betuwe hebben we een aantal uitgangspunten voor goede participatie. Wij houden ons daar aan en verwachten hetzelfde van derden, initiatiefnemers, ontwikkelaars en bewoners(groepen) als zij een omgevingsdialoog starten.

Neder-Betuwse uitgangspunten voor goede participatie

De intentie van participatie is altijd: prettig samenleven, betere en beter gedragen plannen maken en zorgvuldige besluiten nemen. Dat doen we door de volgende stappen te nemen.

- **We betrekken belanghebbenden tijdig.** Het streven is om zo goed en zo vroeg mogelijk alle – directe en indirecte - belangen en belanghebbenden alsook geïnteresseerden in beeld te

brengen, te bereiken en te betrekken. Daarbij hebben we oog voor een brede vertegenwoordiging van belangen, representativiteit en inclusie

- **We stellen duidelijke kaders.** De belanghebbenden weten waarover en hoe participatie gaat plaatsvinden, wat er gebeurt met de opbrengsten van de participatie en hoe de besluitvorming verloopt.
- **We creëren een gelijk speelveld.** Het proces, de toegang tot informatie en de communicatie zijn laagdrempelig, transparant en begrijpelijk voor alle belanghebbenden. Belanghebbenden krijgen de ruimte en mogelijkheden om hun ideeën, wensen en zorgen op tafel te leggen.
- **We zijn transparant over de resultaten.** De inbreng van belanghebbenden wordt zorgvuldig (AVGproof) en nauwkeurig gedocumenteerd. Belanghebbenden weten tevoren hoe wij hun inbreng verwerken en ontvangen een terugkoppeling over hun bijdrage met argumenten waarom deze wel of niet wordt verwerkt.



Wat is participatie niet?

- Participatie is niet hetzelfde als draagvlak creëren. Wel is participatie bedoeld om belangen van derden in kaart te brengen ter onderbouwing en ondersteuning van de afweging door bevoegd gezag.
- Een alternatief voor beroep en bezwaar. Ook onder de Omgevingswet blijft de mogelijkheid tot beroep en bezwaar bestaan.
- Een proces dat steeds op dezelfde wijze verloopt. Participatie is maatwerk; de reikwijdte en impact van een initiatief, activiteit, project of (beleids)plan op de omgeving bepaalt de intensiteit van participatie en het verloop van de omgevingsdialoog.
- Participatie is geen mobilisatie van voor- en tegenstanders. Wel een middel om de besluitvorming te verrijken.

3 Participatie bij de Omgevingswet

Participatie is een centraal element in de Omgevingswet en speelt in het bijzonder bij de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan, projectbesluit¹ en omgevingsvergunning. Voor de participatie bij omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan ligt het initiatief bij de gemeente. Particuliere initiatiefnemers die een omgevingsvergunning aanvragen nemen het initiatief tot een omgevingsdialoog over hun plan of activiteit.

	Beleidsinstrumenten	Motiveringsplicht	Kennisgeving	Aanvraagvereiste
1 Beleids-ontwikkeling	Omgevingsvisie	X		
	Programma	X		
	Omgevingsplan	X	X	
2 Projecten	Projectbesluit	X	X	
3 Particuliere initiatieven	Omgevingsvergunning			X

¹ Een projectbesluit is een instrument van de provincie en het waterschap; niet van de gemeente.

De *motiveringsplicht* houdt in dat het bevoegd gezag (achteraf) bij elk besluit moet aangeven hoe de omgeving, bewoners, ondernemers, organisaties en andere bestuursorganen, is betrokken en wat de resultaten daarvan zijn - de opbrengsten van de omgevingsdialoog – én wat met de resultaten is gedaan. Zo hebben we bij de omgevingsvisie Neder-Betuwe alle bewoners op de hoogte gesteld via een huis-aan-huis brief en hun mening gevraagd via een enquête, online en inloop bijeenkomsten en hebben we via de projectensite de resultaten kenbaar gemaakt. Ook voor het omgevingsplan richten we een participatietraject cq omgevingsdialoog in.

Een *kennisgeving* participatie betekent dat het bevoegd gezag vooraf moet aangeven hoe het participatietraject eruit komt te zien. Dat betekent dat voor belanghebbenden en geïnteresseerden duidelijk is wie wordt betrokken, waarover het gaat, wanneer de participatie plaats vindt, wat de rol van bevoegd gezag (en de initiatiefnemer) is bij het betrekken van de partijen en waar aanvullende informatie beschikbaar is of komt én wat er gebeurt met de resultaten.

Wie de initiatiefnemer bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type omgevingsplan, de aard, de omvang en invloed (impact) op de fysieke leefomgeving. De verplichtingen voor participatie bij het omgevingsplan staan in artikel 10.2 lid 1 en 2 van het Omgevingsbesluit.

Participatie als *aanvraagvereiste* maakt dat een initiatiefnemer bij een vergunningaanvraag moet aangeven of, en zo ja hoe, hij aan participatie heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft dit bij de integrale belangenafweging. Daarbij moet worden opgemerkt dat participatie wel een aanvraagvereiste is maar niet verplicht is. Als een initiatiefnemer aangeeft dat er bewust geen participatie is gedaan, dan mag dat geen reden zijn om een vergunningsaanvraag te weigeren. Wel zal het bevoegd gezag bij het verlenen van een vergunning meewegen of participatie heeft plaatsgevonden, of het participatieproces zorgvuldig is uitgevoerd en het participatieverslag correct en volledig is.

De reden dat participatie een aanvraagvereiste is, is dat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft alle belangen af te wegen bij het verlenen van een vergunning. Goede participatie is dat bestuur zich rekenschap geeft van alle belangen en gevoelens die leven en daarmee dus ook rekening kan houden. Daarbij kijkt het bestuur niet alleen naar bouwhoogtes, de groennorm of de parkeernorm maar neemt het ook de belangen van de omgeving mee in de besluitvorming. Daarom stimuleert Neder-Betuwe participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet en vinden we het vanzelfsprekend dat initiatiefnemers – ook wij zelf - goed en zorgvuldig een omgevingsdialoog voeren.

Voor de goede orde

In de geest van de Omgevingswet stimuleren we dat participatie vanzelfsprekend plaats vindt bij ruimtelijke ontwikkelingen. We vinden het belangrijk om de meningen, ideeën, zorgen, kansen en standpunten van belanghebbende(n) mee te wegen in de besluitvorming. Dat wil niet zeggen dat tegengeluiden of bezwaren per definitie een reden zijn om een omgevingsvergunning te weigeren. En andersom is het ook niet zo dat als alle belanghebbenden vóór zijn, de vergunning automatisch wordt verleend. Wel is het bijvoorbeeld zo dat het bestuur bepaalt of belanghebbenden nadelige gevolgen ondervinden die onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de ruimtelijke ontwikkeling.

4 Stimuleren van vanzelfsprekende participatie

Participatie onder de Omgevingswet is vormvrij en steeds op maat. Afhankelijk van de impact op de omgeving, de aard van omgeving (kern, bedrijventerrein of buitengebied), het aantal belanghebbenden en direct betrokkenen zal de initiatiefnemer zelf bepalen hoe hij de omgevingsdialoog inricht. De (online) tools, werkvormen en media alsook locatie en tijdstippen zullen steeds anders zijn. Aangezien participatie niet verplicht is en ook vormvrij, wordt het wel ingewikkeld als we tegelijkertijd participatie vanzelfsprekend vinden.

We stimuleren participatie omdat we het belangrijk vinden inzicht te krijgen in de belangen van de omgeving bij een ontwikkeling. Tegelijkertijd kunnen we geen eisen stellen aan de vorm van de omgevingsdialoog en willen we niet te grote obstakels opwerpen voor initiatiefnemers. Passend bij de uitgangspunten van participatie in Neder-Betuwe en in de geest van Omgevingswet stellen we daarom wel voorwaarden aan het betrekken van de omgeving (zorgvuldig, transparant) en aan de informatie die de omgevingsdialoog oplevert (volledig, correct). Dat betekent bijvoorbeeld dat betrokkenen en belanghebbenden tijdig op de hoogte zijn, gelegenheid hebben gehad om een reactie te geven en dat ze hiervan een terugkoppeling krijgen.

Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer ligt. Als gemeente geven we zelf het goede voorbeeld met zorgvuldige participatie bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan. We nemen de participatie door initiatiefnemers niet over maar pakken een neutrale faciliterende rol. Dit past bij onze visie op communicatie & participatie en bij de mogelijkheden in de organisatie. In enkele gevallen is er een sterk gedeeld belang tussen gemeente en initiatiefnemer. Dan kiezen we ervoor om het participatietraject samen te organiseren en maken we hierover afspraken. Deze gevallen werken we nog uit.

Wat we doen om participatie als vanzelfsprekend te stimuleren:

We bieden een **heldere intake** na het aanmelden van het initiatief. De medewerkers bij de intake zijn toegerust om de initiatiefnemer te informeren over participatie, de voorwaarden van goede participatie en hoe de omgevingsdialoog vorm te geven. [zie actie 4 vanzelfsprekende participatie, Visie communicatie en participatie, bijlage 2]

We stellen tools en voorbeelden ter beschikking die de initiatiefnemer kan gebruiken. In het bijzonder maken we een **handreiking Omgevingsdialoog** (participatiegids, zie actie 1 vanzelfsprekende participatie, Visie communicatie en participatie) voor initiatiefnemers met stappen en tips voor een goede en zorgvuldige omgevingsdialoog en terugkoppeling.

We faciliteren met een **handreiking voor omwonenden** die te maken krijgen met een initiatief in hun omgeving.

We maken een sjabloon voor een **participatieverslag** dat initiatiefnemers bij de aanvraag meesturen (aanvraagvereiste). [zie bijlage]

In de **werkprocessen** (mandjes) en bij de omgevingstafel is participatie een vast aandachtspunt.

We geven zelf het **goede voorbeeld** met zorgvuldige participatie bij de omgevingsvisie, het Omgevingsplan en bij beleidsontwikkeling, projecten en uitvoering.

We **faciliteren de ambtelijke organisatie** met training, kennisoverdracht, tools en handreikingen om participatie goed vorm te geven.

We zorgen voor een **actieve communicatie over de Omgevingswet** en wat dat betekent voor initiatiefnemers alsook voor onze inwoners.

5 Verplichte participatie bij buitenplanse ontwikkelingen en activiteiten

De Omgevingswet stelt dat participatie een onderdeel moet zijn bij initiatieven (aanvraagvereiste) maar dat de vorm vrij is. Dit houdt in dat de initiatiefnemer moet aangeven wat hij aan participatie heeft gedaan, maar dat een vergunningsverzoek niet afgewezen kan worden op basis van het antwoord op deze vraag.

Met de laatste aanpassingen van de Omgevingswet (artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet) is geregeld dat de gemeenteraad vooraf categorieën van gevallen kan aanwijzen waarbij participatie wél verplicht is. Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien welke belanghebbenden hij bij de aanvraag heeft betrokken en wat de resultaten zijn van de omgevingsdialoog. Het gaat dan altijd om initiatieven die niet in het omgevingsplan passen, de zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (hierna: buitenplanse opa's) waarvoor het college bevoegd gezag is.

In Neder-Betuwe heeft de raad in een gesprek aangegeven dat we voor initiatieven die niet passen in het omgevingsplan participatie niet automatisch verplicht stellen, hoewel we het wel stimuleren. De raad wil dat laten afhangen van de grootte en reikwijdte (impact) van het buitenplanse initiatief.² Bij initiatieven met een grote impact op de omgeving is het billijk om participatie te verplichten. Temeer omdat dit activiteiten zijn die niet in het Omgevingsplan staan en waarover dus nooit eerder participatie heeft plaatsgevonden. Overigens stelt de raad zich op de lijn dat bij grote buitenplanse ontwikkelingen een wijziging van het omgevingsplan de voorkeursroute is.

In de onderstaande lijst zijn buitenplanse opa's benoemd die een dusdanige impact kunnen hebben op de fysieke leefomgeving van belanghebbenden, dat de raad participatie hierover meer dan vanzelfsprekend en dus zelfs verplicht vindt.³

Categorie	Verplichte participatie bij een buitenplanse procedure (16.55 lid 7 OW)
1. Woningen	Het toevoegen van 1 of meer woningen binnen de bebouwde kom;
	Het toevoegen van 1 of meer woningen in het buitengebied, ook als sprake is van functieveranderingsbeleid.
2. Bedrijvigheid	Het oprichten, veranderen of uitbreiden van een bedrijf (indien dit een grote ruimtelijke impact heeft) en/of het wijzigen van de milieuactiviteit(en) anders dan het omgevingsplan toestaat, zowel in de bebouwde kom als op bedrijventerreinen;
	Het oprichten, veranderen of uitbreiden van <i>niet-agrarische bedrijvigheid</i> en/of het wijzigen van de milieuactiviteit in het buitengebied;

² Bij buitenplanse opa's is een onderscheid te maken in drie categorieën, in aansluiting bij de bestaande formules van de Omgevingswet:

- In en om het huis*
- Ontwerpformule (vestigen of uitbreiden met complexe regelgeving bijvoorbeeld een boerderij)*
- Ontwikkelformule (hierbij hebben alle deelnemers invloed op het proces, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een stationsgebied)*

Denk bij verplichte participatie aan gevallen b en c.

³ Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan ontstaat de noodzaak om deze 'lijst met gevallen' te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten kunnen er toe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Dit actualisatiebesluit is aan de gemeenteraad.

	Het oprichten, veranderen en/of uitbreiden van agrarisch bouwperceel.
	Toevoegen en of uitbreiden van horeca activiteiten.
3. Antenne-installatie	Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie, ongeacht hoogte.
4. Recreatie	Projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen).
5. Projecten m.b.t. energieopwekking	Het realiseren van minimaal één windmolen, ongeacht de hoogte;
	Het realiseren van zonnepanelenvelden, ongeacht de grootte;
	Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof).
6. Maatschappelijke voorzieningen en sportvoorzieningen	Het realiseren van maatschappelijke voorzieningen en horeca;
	Het realiseren van sportvoorzieningen, waaronder sportparken en sporthallen.
7. Infrastructurele projecten	Het aanleggen/ bouwen van infrastructurele (kunst)werken, zoals rond- (en rand)wegen, rotondes, viaducten en andere grote ingrepen.
8. Functiewijzigingen	Het veranderen en/of uitbreiden van een functie.

Als de aanvrager bij deze categorieën niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Het college vindt dan dat het niet over de informatie beschikt die nodig is voor de motivering van zijn besluit. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5 Awb) door alsnog via een participatieproces informatie en belangen bij derden op te halen. Er zijn aanvullend de volgende mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in te springen in het geval de informatie onvoldoende is.

- Het bevoegd gezag kan een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen.
- Het bevoegd gezag kan een ontwerpbesluit ter inzage leggen en zienswijzen inwinnen. Bij de [uitgebreide procedure](#) is dit verplicht op grond van artikel 3:11 Awb.
- Het bevoegd gezag kan, op grond van artikel 4:8 Awb, een zienswijze vragen aan derden/belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben tegen het voorgenomen besluit.

Overigens blijven mensen in de omgeving van het initiatief altijd de mogelijkheid behouden om in beroep te gaan tegen een besluit van de gemeente hierover.

Participatieverslag (zie bijlage)

Een participatieverslag is een indieningsvereiste bij een aanvraag omgevingsvergunning. In het verslag beschrijft de initiatiefnemer hoe hij het participatieproces (de omgevingsdialoog) heeft uitgevoerd en wat de opbrengsten ervan zijn.

Een aanvrager geeft in het verslag aan:

- wie hij heeft uitgenodigd voor de omgevingsdialoog
- wie heeft deelgenomen aan de omgevingsdialoog
- wat de uitkomsten van de omgevingsdialoog zijn
- hoe de uitkomsten zijn gedeeld met de omgeving
- of de deelnemers zich kunnen vinden in cq akkoord hebben gegeven op de uitkomsten van de omgevingsdialoog

Bevoegd gezag doet vervolgens een check op:

- kennisgeving van omgevingsdialoog (tijdig informeren, omgevingsbereik)
- afspiegeling en vertegenwoordiging van (direct) belanghebbenden
- volledigheid en juistheid van de vastgelegde opbrengsten (instemmingen, bezwaren en zorgen)
- instemming van deelnemers met terugkoppeling reacties

Bij een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse opa is het voeren van een omgevingsdialoog verplicht alsook het meesturen bij de aanvraag van het – ingevulde - participatieverslag .