

Beleidsnota Participatie Omgevingswet gemeente Valkenswaard 2022

De gemeenteraad van de gemeente Valkenswaard;

Overwegende dat het opstellen van participatiebeleid een verplichting is die volgt vanuit Omgevingswet die naar verwachting op 1 juli 2023 in werking zal treden.

Gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d 8 november 2022.

Besluit

- **1.** De 'Beleidsnota Participatie Omgevingswet gemeente Valkenswaard 2022' vast te stellen.
- **2.** Participatie verplicht te stellen voor alle buitenplanse Omgevingsplan activiteiten (bopa's)
- **3.** Dit besluit treedt in werking op de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

1. Inleiding

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 juli 2023 in werking. De wet geeft gemeenten de opdracht om participatiebeleid vast te stellen voor hun eigen handelen op grond van de Omgevingswet (motie Nooren). Deze beleidsnota Participatie concretiseert deze verplichting.

Binnen de gemeente Valkenswaard is al ruim ervaring opgedaan met participatie. De Omgevingswet verplicht participatie alleen voor het fysieke domein. In de Valkenswaardse praktijk vatten wij participatie breder op en bundelen wij de ervaringen op het sociaal- en fysiek domein. Voor de inwoners zijn wij immers één gemeente. Wij opereren dan ook zoveel mogelijk gemeente breed op het gebied van participatie. Met deze nota vangen wij hierdoor twee vliegen in één klap: 1: voldoen aan de vereisten van de Omgevingswet en 2: doorgaan op de weg die Valkenswaard met participatie al is ingeslagen.

Deze nota beantwoordt de volgende vragen:

- Wat houdt participatie in het fysiek domein in?
- Wanneer is participatie aan de orde?
- Wanneer en hoe participeren wij als gemeente?
- Wanneer en hoe stimuleren wij initiatiefnemers tot participatie?
- Welke participatievormen zijn zoal mogelijk?
- Hoe geven wij zelf het goede voorbeeld?

Een onderdeel van deze beleidsnota is de Handreiking Participatie. Deze handreiking geeft tips over hoe een initiatiefnemer met de omgeving op een effectieve manier kan participeren in overeenstemming met de geest van de Omgevingswet. De handreiking is een op zichzelf staand document waarnaar in deze beleidsnota wordt verwezen.

Opmerking:

Onlangs heeft de Raad van State de Ontwerpwet Versterking participatie op decentraal niveau behandeld. De Raad van State had opmerkingen over deze ontwerpwet en deze wordt dus nog aangepast. Het doel van de wet is dat elke gemeenteraad de inspraakverordening verbreedt naar een participatieverordening en onder meer het uitdaagrecht verankert. Deze participatieverordening stelt kaders voor participatie. Zowel voor inwoners als voor gemeenten wordt duidelijk hoe en wanneer zij in het beleidsproces betrokken worden. Na inwerkingtreding van deze wet zijn gemeenten verplicht hun huidige inspraakverordening te verbreden tot een Participatieverordening. Deze beleidsnota Participatie gaat onderdeel uitmaken van de nog voor te bereiden Participatieverordening en loopt vooruit op de nog door te voeren aanpassingen.

2. Wat is participatie?

De Omgevingswet verstaat onder participatie:

‘Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’.

3. Wanneer en voor wie is participatie aan de orde?

3.1 Wettelijke grondslag participatie

Participatie is als onderwerp opgenomen in:

- De Omgevingswet
- Het omgevingsbesluit
- De omgevingsregeling

De Omgevingswet geeft aan dat bij plannen participatie toegepast moet worden. Dit geldt zowel voor de gemeente als voor derden die een plan hebben (initiatiefnemer).

In het omgevingsbesluit staan regels om participatie te borgen. Zo is bijvoorbeeld voor het omgevingsplan geregeld dat in een kennisgeving wordt uitgelegd hoe de gemeente het participatietraject gaat inrichten. Ook is een motiveringsplicht opgenomen die onder andere geldt bij kerninstrumenten van de nieuwe wet: omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan. In een motivering geeft het bevoegd gezag achteraf dan aan hoe participatie heeft plaatsgevonden, wie betrokken is en wat met de opgehaalde resultaten is gedaan.

In de omgevingsregeling wordt de aanvraagvereiste voor participatie bij de omgevingsvergunning uitgewerkt. Een initiatiefnemer moet bij het indienen van de vergunningaanvraag aangeven of participatie heeft plaatsgevonden.

Daarnaast moet de raad voor de buitenplanse omgevingsactiviteiten (bopa) besluiten in welke gevallen participatie in Valkenswaard verplicht is. Bopa's zijn initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan. De raad kan gevallen aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. Juist omdat dergelijke initiatieven een grote impact op de leefomgeving kunnen hebben, stellen wij voor om participatie te verplichten bij **alle** buitenplanse omgevingsactiviteiten.

Beleidslijn

- Participatie is verplicht bij alle buitenplanse omgevingsactiviteiten.

Voor deze plannen is participatie verplicht tijdens de planvoorbereiding. De hiervoor al genoemde Handreiking Participatie geeft initiatiefnemers een aantal mogelijke participatiemogelijkheden.

De Omgevingswet laat initiatiefnemers overigens vrij om voor een vorm van participatie te kiezen. De Handreiking Participatie stimuleert initiatiefnemers om een bij hun plan passende vorm toe te passen.

In bijlage 1 staat een tabel met daarin wanneer participatie nodig is, wie verantwoordelijk is en welk artikel van de Omgevingswet dit voorschrijft.

4. Wanneer en hoe participeert gemeente Valkenswaard?

In een participatietraject kan de gemeente vier rollen spelen. In al deze rollen geldt dat participatie de democratie niet vervangt. De gemeente zal altijd de belangen van alle inwoners vertegenwoordigen en alle belangen meewegen. Inwoners die niet meedoen aan participatietrajecten, worden zo toch vertegenwoordigd. Participatie is geen kwestie van de 'meeste stemmen gelden'. Ook is het een misvatting dat inbreng leveren via een participatietraject 'gelijk krijgen' betekent. Het gaat om het tijdig in kaart brengen van alle belangen, doorlopen van een zorgvuldig proces en weloverwogen besluitvorming waar alle belangen worden afgewogen. Kortom: kwaliteit in plaats van kwantiteit.

1. Gemeente als initiatiefnemer

Als bevoegd gezag is de gemeente verantwoordelijk voor participatie bij de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en omgevingsplan. Bij een omgevingsvergunning kan de gemeente zelf initiatiefnemer zijn. In die hoedanigheid moet de gemeente ook participatie toepassen.

Instrument	Regels	Verantwoordelijkheid
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsprogramma	Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsplan	Kennisgeving vooraf Motiveringsplicht	Gemeente als bevoegd gezag
Omgevingsvergunning	Aanvraagvereiste	Initiatiefnemer

Kennisgeving vooraf:

In de kennisgeving wordt het voornemen bekend gemaakt dat de gemeente voornemens is om een omgevingsplan vast te stellen. Het onderdeel participatie beantwoordt de volgende vragen:

- Wie wordt betrokken?
- Waarover wordt iemand betrokken?
- Wanneer wordt iemand betrokken in het proces?
- Wat is de rol van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer?
- Waar kan iemand tijdens het traject aanvullende informatie vinden en hoe kan men daar kennis van nemen?

Motiveringsplicht achteraf:

De motiveringsplicht voor participatie geldt voor de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Als er sprake is van een motiveringsplicht, geeft de gemeente aan:

- Hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereidingen.
- De resultaten van het participatietraject.

Beleidslijn

- Bij start van het proces van een omgevingsplan wordt een zgn. *participatieplan* opgesteld. De impact van het initiatief bepaalt de vorm van het participatieproces en wie worden betrokken.
- Bij de start van het proces van een omgevingsvisie en omgevingsprogramma, wordt aan participatie aandacht geschonken. De impact bepaalt de vorm van het participatieproces en wie worden betrokken.
- Als een omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan worden vastgesteld, wordt altijd gemotiveerd hoe participatie is toegepast en wat met de opgehaalde resultaten is gedaan.
- Als de gemeente initiatiefnemer is voor een omgevingsvergunning, wordt altijd gemotiveerd hoe participatie is toegepast en wat er met de opgehaalde resultaten is gedaan.

2. Gemeente als bevoegd vergunningverlener

De gemeente is het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen. Een derde is initiatiefnemer en is verantwoordelijk voor het organiseren van een adequaat participatieproces. Participatie is een aanvraagvereiste bij vergunningen. Maar het is geen grondslag om de aanvraag niet in behandeling te nemen. Alleen wanneer de initiatiefnemer bij participatie helemaal niets invult, zijn de stukken niet compleet en is de aanvraag niet-ontvankelijk. De aanvraag kan dan buiten behandeling worden gelaten. Dit is ter beoordeling aan het bevoegd gezag.

Als de initiatiefnemer invult “Nee, niet aan participatie voldaan”, beslist de gemeente of hier genoeg mee wordt genomen. Het achterwege laten van participatie kan bijvoorbeeld bij een plan met geringe impact op de omgeving. De vergunning kan dan -wat betreft het criterium participatie- verleend worden.

Als de initiatiefnemer “Ja” invult, dan is het ook aan het bevoegd gezag om bij de behandeling te beoordelen of de toegepaste participatie in overeenstemming is met de impact van het initiatief op de leefomgeving.

Vind het bevoegd gezag de participatie onvoldoende, dan kan het plan niet buiten behandeling gelaten worden. Het kan dan in overleg treden met de initiatiefnemer en vragen om een nieuw participatieproces. De Omgevingswet laat bewust open hoe een initiatiefnemer aan participatie vormgeeft. Dit is bewust om zo veel mogelijk ruimte te laten om te kiezen voor het beste bij elk willekeurig initiatief passende participatievorm.

In de Handreiking Participatie staat hoe initiatiefnemers stapsgewijs een gesprek met de omgeving aan kunnen gaan.

Als een initiatiefnemer participatie achterwege heeft gelaten, dan is dat geen reden om een vergunningaanvraag niet in behandeling te nemen. Met uitzondering van die gevallen waarbij de gemeenteraad participatie heeft verplicht, bij alle bopa's. Ook kan een aanvraag niet buiten behandeling worden gelaten als de aanvrager geen vorm van participatie heeft toegepast. Het eventueel onderbouwen waarom het niet uitvoeren van participatie wordt geaccepteerd is onderdeel van de belangafwegingen die worden gemaakt bij het toetsen van de aanvraag. Het achterwege laten van participatie door de initiatiefnemer moet worden meegenomen bij de afwegingen en het beoordelen van de vergunningaanvraag.

Bij initiatieven waarvoor de raad participatie heeft verplicht, kan een aanvraag niet in behandeling worden genomen als er geen of onvoldoende participatie is toegepast.

Beleidslijn

- Bij initiatieven waarvoor de raad participatie heeft verplicht, wordt de vergunningaanvraag niet in behandeling genomen als er geen of onvoldoende participatie is toegepast. Artikel 4:5 Awb is hierbij van toepassing.
- De Handreiking Participatie wordt actief onder de aandacht van initiatiefnemers gebracht.
- Wanneer een initiatiefnemer er voor kiest om participatie achterwege te laten, wordt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag afgewogen of het niet toch wenselijker was geweest om wél participatie toe te passen. Als de gemeente tot het oordeel komt dat dit het geval is, zal de gemeente reageren - afhankelijk van de aard van het initiatief.

3. Gemeente als participant

Veel initiatieven worden opgepakt en plannen geschreven waarin betrokkenheid van de gemeente wenselijk en nodig is. De gemeente kan in zulke gevallen partner zijn in een initiatief van derden. Als het een maatschappelijk belang betreft, denkt de gemeente graag mee. Een inwoner, maatschappelijke organisatie of bedrijf kan de gemeente altijd vragen om mee te doen met een initiatief. Maar ook een andere overheid kan vragen mee te doen aan een project of initiatief. De andere overheid is dan initiatiefnemer en de verantwoordelijkheid voor het participatieproces ligt bij hen.

Beleidslijn

- Wanneer een derde ons vraagt om mee te doen aan een initiatief waarvoor participatie verplicht is, dan ligt de verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij de initiatiefnemer.

4. Gemeente heeft geen rol

Er zijn natuurlijk ook participatieprocessen waarbij de gemeente geen rol heeft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan twee bureaus die met elkaar in overleg gaan over een vergunningvrije erfafscheiding.

Beleidslijn

- De Handreiking Participatie is voor iedereen beschikbaar. Ook als de gemeente geen rol in het participatietraject heeft. De handreiking kan ook anderen van dienst zijn.

5. Welke participatievormen zijn mogelijk?

5.1 Basisprincipes bij participatie

De volgende uitgangspunten zijn relevant:

- 1. De aard van de opgave is bepalend.
- 2. Er is een duidelijke rolverdeling.
- 3. Adequate processen staan centraal.
- 4. Constant evalueren en optimaliseren.

Ad 1. De aard van de opgave bepaalt

Een opgave kan eenvoudig, eenmalig en niet-structureel zijn, maar ook complex en met veel impact op de omgeving. Dit zijn verschillende opgaven die om een eigen aanpak vragen. De aard van de opgave staat altijd centraal. En bepaalt de rol van de gemeente. De opgave bepaalt ook welke participatievorm daarbij past. Het is daarom belangrijk om bij de start van een initiatief helder te hebben om wat voor soort opgave het gaat.

Ad 2. Duidelijke rolverdeling voor iedereen

Het aanpakken van opgaven lukt alleen als inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en gemeente zich committeren. Het is belangrijk om vooraf de rolverdeling af te spreken. En de wederzijdse verwachtingen uit te spreken. Ook is het belangrijk om hier tijdens de uitvoering van de participatie onderling over te blijven communiceren.

Ad 3. Adequate processen zijn de basis

De uitgangspunten voor goede processen zijn:

- Participatie is altijd maatwerk. Passend bij de opgave die er ligt.
- Participatieprocessen moeten duidelijk zijn. Dit vraagt ook om duidelijkheid over heldere doelen, keuzes, rollen en verwachtingen.
- Alle betrokkenen dienen in beeld te zijn. Zij (of hun vertegenwoordiger) nemen deel aan het participatietraject. Daar waar deelnemen niet lukt, wordt dit inzichtelijk gemaakt.
- Alle deelnemers in een participatietraject zijn gelijkwaardig. Voor een soepel proces kan gebruik worden gemaakt van een gespreksleider die de gelijkwaardigheid bewaakt.
- Het proces is open en transparant. Motto: “wij zeggen wat wij doen en doen wat wij zeggen.”
- Dezelfde informatiepositie voor alle betrokkenen. Alle deelnemers beschikken over dezelfde, actuele en volledige informatie. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de initiatiefnemer.

Ad 4. Evalueren en verbeteren

Participatie is maatwerk en we willen met en van elkaar leren. Daarom is een borging van de zogenaamde Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus van belang. We zullen dit beleid en de gevolgen cyclisch evalueren. Dit doen we met onze stakeholders en betrokken inwoners. Waar nodig zullen we het beleid verbeteren. Ook tussentijds zullen we aansturen op het geven van feedback aan elkaar met als doel van elkaar te leren en de processen te optimaliseren.

Beleidslijn

- Participatie is maatwerk. Iedere keer wordt gekeken welke vorm het beste past.
- Participatie is ook “zeggen wat je doet en doen wat je zegt.”
- Iedereen in het participatietraject beschikt over actuele en volledige informatie.
- Alle betrokkenen beschikken over dezelfde informatie.
- Wij leren van en met elkaar en evalueren participatie systematisch.

5.2 Participatiewijzers

Er zijn talloze vormen van participatie. Op 15 oktober 2020 heeft de gemeenteraad participatiewijzers (een versie voor in- en extern) vastgesteld. Hierin staan verschillende vormen van participatie. Zowel deze beleidsnota als de Handreiking Participatie, sluiten aan bij de in de participatiewijzers omschreven vormen (zie bijlage).

Hieronder participatievormen uitgesplitst naar de mate van invloed die inwoners hebben. Deze voorstelling wordt de *participatieladder* genoemd.



Zoals eerder naar voren gebracht, laat de Omgevingswet het een initiatiefnemer vrij om een participatievorm te kiezen. Een voordeel van adequate en tijdige participatie is het om tijdschade tijdens de uitvoering van plannen te voorkomen. Door bij het begin naar belanghebbenden te luisteren en met weerstanden en wensen in het definitieve plan rekening te houden. Participatie aan de voorkant kan helpen om juridische procedures, tijdschade en vertraging aan de achterkant te voorkomen.

De in par. 5.1 opgesomde basisprincipes van participatie, vormen het uitgangspunt om een passende participatievorm te kiezen. Het kan natuurlijk dat bij een ingewikkeld initiatief er meerdere vormen van participatie toepast worden.

Beleidslijn

- Het uitgangspunt vormen de vijf functies van participatie zoals vastgelegd in de participatiewijzer: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.
- Voorafgaand aan een participatietraject wordt beoordeeld welke participatievorm het beste aansluit bij het voorliggende initiatief.
- De vorm van participatie kan binnen een initiatief/project veranderen.

5.3 Handreiking participatie

Wil participatie meerwaarde hebben, dan moet de initiatiefnemer overtuigd zijn van de kansen die deze aanpak biedt. Daarom moeten initiatiefnemers worden gestimuleerd om een adequaat participatietraject toe te passen. Om daarbij te helpen, is de *Handreiking Participatie* opgesteld. Daarin staat hoe in een paar stappen adequate en zinvolle participatie is te organiseren.

Deze handreiking wordt door de casemanagers, de beleidsmedewerkers RO en de wijkcoördinatoren actief onder de aandacht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties gebracht. De verantwoordelijkheid voor participatie ligt bij de initiatiefnemer. Als de initiatiefnemer advies nodig heeft zal de gemeente in eerste instantie verwijzen naar de architect of adviseur van het plan.

In de besluitvorming kijkt de gemeente of er op de juiste manier is geparticipeerd. Om dit te kunnen beoordelen, volgt zij ook de informatie en stappen zoals opgenomen in de handreiking.

Beleidslijn

- Bij de voorbereiding van een participatietraject wordt ook door de gemeente gebruik gemaakt van de Handreiking Participatie.
- De casemanagers, beleidsmedewerkers RO en de wijkcoördinatoren stimuleren het gebruik van de Handreiking participatie.
- We denken op verzoek actief met initiatiefnemers mee over de vormgeving van een participatietraject zodat het zo goed mogelijk bij het initiatief past.

Ondertekening

Aldus besloten in de openbare vergadering van 15 december 2022,

De raadsgriffier,

drs. C. Miedema

De voorzitter,

drs. A.B.A.M. Ederveen

Bijlage 1: Overzicht participatie per instrument

De volgende tabel bevat een overzicht per instrument van de regels voor participatie, wie verantwoordelijk is voor de naleving van de participatieregels en waar het staat.

Tabel met overzicht van de regels voor participatie per instrument			
Instrument	(Participatie)regels	Wie is verantwoordelijk voor de naleving?	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Programma	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	<p>Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aan hoe het de participatie vormgeeft.</p> <p>Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de</p>	Bevoegd gezag (is B&W gemeente)	<p>Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid)</p> <p>Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)</p>

Tabel met overzicht van de regels voor participatie per instrument

Instrument	(Participatie)regels	Wie is verantwoordelijk voor de naleving?	Waar staat het?
	<p>voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.</p>		
<p>Projectbesluit</p>	<p>Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een ‘kennisgeving participatie’. In deze kennisgeving staat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wie worden betrokken, waarover en wanneer • wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer • waar meer informatie beschikbaar komt <p>Bij de verkenning mag iedereen mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave. Degene die dit doet, kan het bevoegd gezag vragen daarover advies te vragen aan een onafhankelijk deskundige. Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan hoe derden zijn betrokken, wat de resultaten zijn van de verkenning en gaat in op de aangedragen oplossingen en de</p>	<p>Bevoegd gezag</p> <p>Als een ander dan het bevoegd gezag initiatiefnemer is, kan het participatietraject wel een gezamenlijke actie zijn.</p> <p>Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bepalen samen de rolverdeling, waarbij het bevoegd gezag uiteindelijk beslist.</p> <p>Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving participatie aan wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.</p>	<p>Omgevingswet (art. 5.47, 5.48 en 5.51) en</p> <p>Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5)</p>

Tabel met overzicht van de regels voor participatie per instrument

Instrument	(Participatie)regels	Wie is verantwoordelijk voor de naleving?	Waar staat het?
	uitgebrachte adviezen daarover.		
Omgevingsvergunning	<p>In de omgevingsregeling wordt een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan.</p> <p>Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.</p>	Initiatiefnemer	<p>Omgevingswet (art. 16.55)</p> <p>Het aanvraagvereiste wordt uitgewerkt in de Omgevingsregeling.</p>
Buitenplanse omgevingsplan activiteit	<p>Gemeenteraad kan participatie verplicht stellen (algemeen of in aangewezen gevallen). De initiatiefnemer moet aangeven hoe hij aan participatie heeft gedaan.</p> <p>Als er niet of onvoldoende aan participatie is gedaan kan het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten.</p>	Initiatiefnemer.	Omgevingswet (art. 16.55) in combinatie met een besluit van de gemeenteraad.