



Participatiebeleid Fysieke leefomgeving

Voorwoord

Participatie in Zwartewaterland

De verhoudingen tussen de overheid en de samenleving veranderen. De overheid had voorheen vaak zowel een uitvoerende als ook regisserende rol. In toenemende mate worden deze rollen gedeeld met de samenleving, bestaande uit inwoners, bedrijven en instellingen. Samen met hen wordt gewerkt aan het realiseren van maatschappelijke opgaven.

De gemeente Zwartewaterland werkt samen met inwoners aan een vitaal en sociaal sterke gemeente. Dit is een gemeente waar inwoners betrokken zijn bij hun directe leefomgeving. Zwartewaterland vraagt daarom van alle initiatiefnemers om betrokkenen te betrekken bij de realisatie van ruimtelijke initiatieven. Of het nu gaat om nieuwe plannen van de gemeente zelf, of een ondernemer of inwoner.

Participatie is voor Zwartewaterland van een grote toegevoegde waarde. Het geeft inwoners, bedrijven en instellingen de kans vroegtijdig invloed te hebben op hun eigen leefomgeving. Voor de gemeente Zwartewaterland draagt participatie bij aan krijgen van over- en inzicht in de belangen en tegenstellingen die er binnen de omgeving van een initiatief leven. Participatie leidt daarmee tot een grotere mate van legitimiteit en representativiteit van besluiten. Gezamenlijk leidt participatie ertoe dat initiatieven beter aansluiten bij de wensen van de omgeving.

Zwartewaterland werkt momenteel als een organisatie-brede visie op participatie. Dit participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving is een uitwerking van de inhoudelijke uitgangspunten die in de visie zijn gesteld. Op basis van deze uitgangspunten legt Zwartewaterland in dit participatiebeleid richtinggevende kaders en stappenplannen vast voor alle initiatiefnemers van participatie; inwoners, bedrijven, instellingen en de eigen gemeente.

Inhoudsopgave

Aanleiding – p. 4

- Doel en functie participatiebeleid

Participatie onder de Omgevingswet – p. 5

- Juridische kaders Omgevingswet
- Regels participatie per omgevingsinstrument

Begrip en uitgangspunten participatie – p. 6

- Definitie participatie
- Onderlinge verwachtingen
- Uitgangspunten participatie

Stappenplan participatie – p.7

- Verantwoordelijkheid bepalen
- Stakeholderanalyse
- Impactanalyse
- Ruimte voor participatie
- Randvoorwaarden participatie

Van participatieplan naar uitvoering – p.16

- Uitgangspunten van de uitvoering
- Uitvoering, verslaglegging & evaluatie
- Rol van de gemeente

Bijlagen – p.20

- Bijlage 1: Checklist organiseren participatie
- Bijlage 2: Format stakeholderanalyse
- Bijlage 3: Format impactanalyse
- Bijlage 4: Format participatieverslag
- Bijlage 5: Checklist participatie voor toetsen participatieverslag ruimtelijke projecten
- Bijlage 6: Verplichte participatie bij buitenplanse initiatieven

Aanleiding

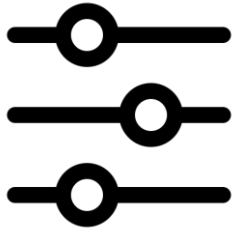
Doel & Functie participatiebeleid Zwartewaterland

Doel participatiebeleid

Dit participatiebeleid geeft richtlijnen voor participatie bij initiatieven en besluitvorming binnen de fysieke leefomgeving. Het participatiebeleid richt zich op alle initiatiefnemers; inwoners, bedrijven, instellingen en onze eigen gemeente, bestaande uit raadsleden, collegeleden en de ambtelijke organisatie.

Het participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving komt voort uit de Omgevingswet. De Omgevingswet heeft als doel de organisatie van de leefomgeving op een nieuwe wijze vorm te geven. De insteek van de Omgevingswet is om ruimtelijke opgaven integraal en domeinoverstijgend aan te pakken. Deze aanpak gaat hand in hand met de grote rol die participatie binnen de Wet krijgt. De Omgevingswet verstaat onder participatie: *'Het in een vroegtijdig stadium betrekken van bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'*.

Het lokaal vormgeven van participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. De Omgevingswet geeft daarbij alleen aan wanneer participatie moet plaatsvinden, de initiatiefnemer mag zelf bepalen hoe hij/zij participatie organiseert. Dit beleid presenteert hoe de gemeente Zwartewaterland participatie binnen de fysieke leefomgeving ziet. Dit gemeentelijke participatiebeleid is bindend voor de gemeente Zwartewaterland. Voor andere initiatiefnemers is dit beleid een handvat voor participatie binnen het fysieke domein.



Participatiebeleid: Handvat voor het organiseren van participatie

Participatie is geen zaak van 'baat het niet, dan schaadt het niet'. Het is belangrijk dat de wijze waarop participatie wordt vormgegeven past bij de kenmerken van een ruimtelijk initiatief en de omgeving. Het opzetten van participatie vraagt daarom om maatwerk. Dit participatiebeleid dient als een praktisch hulpmiddel voor het organiseren van participatie bij ontwikkelingen, initiatieven en projecten binnen onze fysieke leefomgeving. De onderdelen in dit beleid helpen om aan de voorkant van een ontwikkeling helder te maken, wat het doel is van participatie, wie de belanghebbenden zijn, wie welke rol heeft, binnen welke kaders participatie mogelijk is en wat er gebeurt met de opbrengsten.

Ontwikkeling & evaluatie participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving

Dit is een dynamisch document dat Zwartewaterland samen met inwoners, ondernemers en instellingen door de tijd heen verder gaat invullen en aanscherpen. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit beleid elk kwartaal worden gemonitord, waarna elk jaar eventuele benodigde wijzigingen of aanvullingen in het beleid worden doorgevoerd.

Participatie onder de Omgevingswet

Hoe is participatie wettelijk geregeld?

Participatie bij de verschillende kerninstrumenten

De Omgevingswet stelt vast wanneer participatie moet plaatsvinden. Hierbij zijn de volgende wettelijke plichten ingesteld: (1) aanvraagvereiste, (2) motiveringsplicht en (3) kennisgevingsplicht. Bij elk type omgevingsinstrument gelden andere vereisten. Hieronder lichten wij dit verder toe.

(1) Aanvraagvereiste:

De initiatiefnemer geeft bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aan of belanghebbenden zijn geïnformeerd of betrokken. Zo ja, dan dient de initiatiefnemer aan te geven hoe de participatie heeft plaatsgevonden en wat er met de resultaten is gedaan.

(2) Motiveringsplicht

Wanneer de gemeente een omgevingsvisie, omgevingsplan, of een omgevingsprogramma vaststelt, heeft de gemeente een motiveringsplicht. Dat wil zeggen dat de gemeente aan moet geven hoe inwoners, bedrijven en instellingen zijn betrokken bij de voorbereiding van de omgevingsvisie, -plan of -programma, en wat de resultaten daarvan zijn.

(3) Kennisgevingsplicht

Als de gemeente een omgevingsplan gaat maken, of aanpassen, dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie wil gaan vormgeven.



Aanvraag omgevingsvergunning
Aanvraagvereiste



Vaststellen of wijzigen omgevingsvisie en omgevingsprogramma
Motiveringsplicht



Vaststellen of wijzigen van omgevingsplan
Motiveringsplicht
Kennisgevingsplicht

Wanneer is participatie verplicht?

- Vaststellen van een wijziging omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan:

Bij de ontwikkeling van deze omgevingsinstrumenten is participatie wettelijk verplicht. Een participatietraject moet worden vormgegeven op basis van de kaders uit dit participatiebeleid. Deze verplichting komt voort uit de motiveringsplicht die geldt voor het bevoegd gezag.

- Omgevingsvergunning:

Bij omgevingsvergunningen is participatie enkel verplicht bij buitenplanse initiatieven waarvoor de gemeenteraad heeft aangegeven dat participatie verplicht is. In gemeente Zwartewaterland is de mate van impact leidend bij het al dan niet verplichten van participatie bij buitenplanse initiatieven ([zie bijlage 6](#)). Als een initiatiefnemer bij dergelijke activiteiten niet aan participatie heeft gedaan, wordt een aanvraag buiten behandeling gesteld. In alle andere gevallen is participatie niet verplicht. Echter, ook in de gevallen waar participatie niet verplicht is, is het in de meeste gevallen wel nuttig en wenselijk. Daarom wordt geadviseerd ook bij niet verplichte participatie het stappenplan in dit participatiebeleid te volgen.

Let op: Het al dan niet participeren is een aanvraagvereiste bij elke vergunningsaanvraag. Dit betekent dat de initiatiefnemer moet aangeven of er wel of niet is geparticipeerd. Wanneer de initiatiefnemer dit in het midden laat, is dit een grond om de aanvraag buiten behandeling te stellen.

Begrip en uitgangspunten participatie

Wat verwacht Zwartewaterland van participatie?

Participatie in Zwartewaterland

Zwartewaterland vindt het belangrijk dat ideeën en plannen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig worden ontwikkeld. Het betrekken van belanghebbenden in de totstandkoming van deze plannen is hierbij een belangrijk onderdeel. Een goed participatieproces, waarbij naar belanghebbenden wordt geluisterd, helpt bij het komen tot beter afgewogen plannen. Op deze manier sluiten plannen en initiatieven beter aan op lokale kenmerken, belangen en behoeften. Vaak zorgt het (vroeg) betrekken van belanghebbenden ook voor breder gedragen initiatieven.

In Zwartewaterland verstaan wij onder participatie het volgende:

Participatie is de manier waarop ideeën, belangen en oplossingen worden opgehaald. Hierdoor kunnen inwoners, bedrijven en instellingen invloed uitoefenen op plannen. Het doel is om hierdoor te komen tot betere plannen voor onze leefomgeving.

Wat kunnen we van elkaar verwachten?

Het verder verankeren van participatie vraagt van de gemeente om helder te zijn over verantwoordelijkheden. Wanneer de gemeente besluiten neemt die impact hebben op de fysieke leefomgeving dan wordt erop gelet dat:

- Zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij lokale wensen, kenmerken en belangen;
- belanghebbenden in de gemeente transparant en zorgvuldig zijn betrokken bij besluitvorming;
- betrokkenen hebben ervaren dat hun bezwaren en ideeën serieus zijn genomen en gehoord.

Zwartewaterland verwacht hetzelfde bij initiatieven en ontwikkelingen die vanuit inwoners, instellingen en bedrijven worden georganiseerd. De gemeente verwacht van initiatiefnemers een zorgvuldige afweging van alternatieven, waarbij zij hun omgeving betrekken en raadplegen. Wanneer inwoners, bedrijven en instellingen participatie serieus oppakken, kan de gemeente een volwaardige belangenafweging maken.

Participatie uitgangspunten

In de onderstaande participatie uitgangspunten zijn, mede op basis van de participatievisie, de belangrijkste randvoorwaarden die bijdragen aan goede participatie binnen de fysieke leefomgeving samengebracht:

- Participatie is maatwerk en de vormgeving van participatie vraagt een zorgvuldige afweging per initiatief;
- Participatie is voorafgaand, tijdens en aan het eind van het proces transparant en inzichtelijk voor alle betrokkenen;
- De informatievoorziening omtrent participatietrajecten is voor alle betrokkenen goed toegankelijk;
- Participatie is flexibel, indien nodig wordt participatie op verschillende manieren toegepast in verschillende fasen van een initiatief of ontwikkeling;
- Een participatietraject wordt breed en representatief opgezet, waar nodig worden specifieke doelgroepen actief uitgenodigd;
- De vorm(en) van participatie sluit(en) aan bij de doelgroep(en);
- Resultaten van een participatietraject worden altijd met de deelnemers gedeeld, inclusief een reactie op deze input vanuit de initiatiefnemer/gemeente;
- Evaluatie is een continue factor bij de uitvoering van participatie. Tijdens en na een participatietraject leren wij van de aanpak, resultaten en ervaringen van een participatietraject.

Stappenplan participatie in de fysieke leefomgeving

Stappenplan participatie

Participatie = maatwerk

Ieder participatietraject is maatwerk. De participatieaanpak is afhankelijk van het onderwerp, de kaders, wie betrokken zijn en hoe het onderwerp leeft onder de belanghebbenden. Ook kan de aanpak per fase van een participatietraject verschillen. Daarom is het van belang om per fase opnieuw een afweging voor participatie te maken.

Essentieel onderdeel van het participatietraject is het hebben van een plan van aanpak voor participatie. Het is daarbij niet mogelijk om één aanpak te kiezen die altijd werkt. Daarom is het van belang onderstaand stappenplan participatie te volgen. Door een aantal vaste stappen toe te passen wordt het mogelijk om tot een inhoudelijk passend participatietraject te komen.

Wat moet je weten?

Het beantwoorden van de onderstaande vragen geeft inzicht hoe participatie georganiseerd kan worden. De volgende paragrafen geven een toelichting op deze vragen en hoe deze vragen beantwoord kunnen worden:

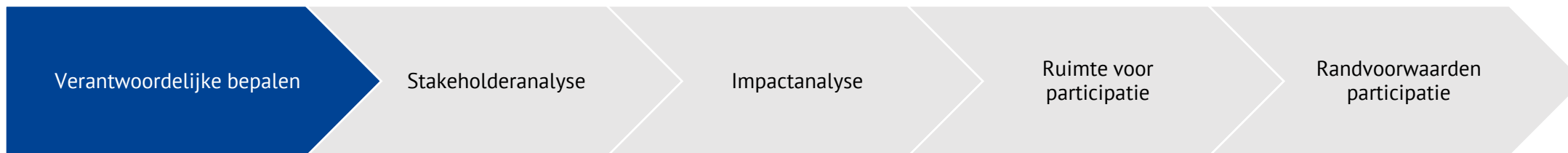
1. Wie is verantwoordelijk voor het organiseren van participatie?
2. Wie ondervindt impact van de ontwikkeling?
3. Wat is de impact van de ontwikkeling/ het initiatief?
4. Waarover kunnen belanghebbenden meedenken?
5. Wat zijn de randvoorwaarden bij het organiseren van participatie?

Deze vragen resulteren in de volgende 5 stappen:



In [bijlage 1](#) staat een checklist die samenvattend weergeeft welke gegevens duidelijk dienen te worden in het doorlopen van dit stappenplan.

Wie is verantwoordelijk?



De eerste stap bij participatie is het bepalen wie de verantwoordelijke partij is om een participatietraject vorm te geven. Hierbij zijn drie verschillende mogelijkheden:

Inwoners, ondernemers en instellingen



- Wanneer een inwoner, ondernemer of een instelling een initiatief indient, wordt van inwoner/ondernemer/instelling verwacht dat hij/zij zelf participatie organiseert. Dit zal meestal gaan om een aanvraag omgevingsvergunning.
 - De gemeente Zwartewaterland heeft hierbij een toetsende rol en kan, waar nodig, een adviserende rol op zich nemen. Indien er sprake is van de excessenregeling kan de gemeente de participatie van inwoners of bedrijven overnemen. (Zie [p.19](#) voor een toelichting op de excessenregeling)

Gemeente Zwartewaterland



- Indien de gemeente een omgevingsvergunning aanvraagt, is de gemeente, net als inwoners en ondernemers, verantwoordelijk voor het opzetten van een participatieproces.
- Dit geldt ook indien de gemeente een omgevingsvisie, -plan, -programma ontwikkelt, of wijzigt. Ook in die gevallen is de gemeente verantwoordelijk voor het organiseren van een participatieproces.

Andere Overheid/ketenpartner

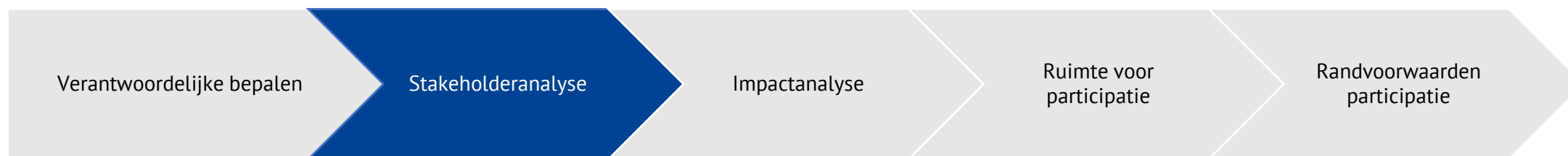


- Net als de gemeente Zwartewaterland zijn ook andere bevoegd gezagen verantwoordelijk om een participatieproces te organiseren, denk hierbij bijvoorbeeld aan de provincie Overijssel of een buurgemeente.
 - Wanneer gemeente Zwartewaterland een belanghebbende is bij de ontwikkeling van een andere overheid, dient Zwartewaterland te worden betrokken bij het participatietraject. Hierop is dit participatiebeleid overigens niet op van toepassing.

Wat wordt er van de verantwoordelijke verwacht?

De verantwoordelijke partij is eerst verantwoordelijke om een participatietraject vorm te geven en uit te voeren. Een participatietraject wordt vormgegeven door middel van het volgen van de volgende stappen in het participatiestappenplan.

Wie is betrokken?



Het is bij participatie belangrijk om er achter te komen welke belangen er spelen rondom de ontwikkeling en realisatie van een initiatief. Wie ondervindt impact van het initiatief? Zijn er inwoners, bedrijven, verenigingen en/of andere organisaties die belangrijk zijn om te raadplegen? Het inzichtelijk maken van belanghebbenden gaat via een zogeheten stakeholderanalyse (zie [bijlage 2](#) voor een format van een stakeholderanalyse). Het in kaart brengen van belanghebbenden kan op verschillende manieren worden gedaan, denk bijvoorbeeld aan:

Tools



Het bepalen van belanghebbenden gebeurt vaak via het gebruik van een cirkeltool. De cirkeltool helpt bij het analyseren van de straal waarbinnen belanghebbenden geraakt worden door het initiatief of beleidsontwikkeling. Concreet kan dit door het tekenen van een cirkel/gebied op een kaart voor elk van de impactfactoren (zicht, geur, hinder, geluid, e.d.). Daarbij geldt de regel: hoe grotere de impact, hoe groter de cirkel. Zo heeft het bouwen van een dakkapel of schuur aan een woning wellicht alleen gevolgen voor naaste burens. Het bouwen van een appartementencomplex op een braakliggend terrein of de aanleg van een zonnepark of kinderboerderij heeft vaak een grotere impact op de bredere omgeving.



Ook kan gebruik worden gemaakt van criteria die in de rechtspraak zijn ontwikkeld rondom het belanghebbende-begrip (zoals het zichtcriterium, verkeer, etc.). Het is van belang om flexibel te blijven in het selecteren van belanghebbenden. Zo kunnen inwoners, bedrijven of instellingen zich betrokken voelen, zonder dat ze in eerste instantie belanghebbende lijken te zijn.

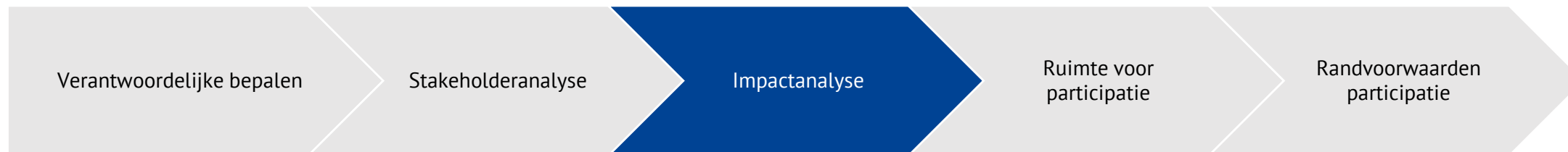


Bovenstaande tools helpen bij het identificeren van belanghebbenden die persoonlijk direct in de invloedssfeer van een ontwikkeling staan. Echter, er kunnen stakeholders zijn die een indirect belang hebben bij het initiatief. Het is ook waardevol om deze belanghebbenden mee te nemen in het participatietraject. Onderstaande vragen kunnen helpen bij het breder in kaart brengen van belanghebbenden: Wie heeft bij de realisatie van een initiatief...

- Een materieel belang? (bijvoorbeeld eigenaren ontroerend goed)
- Een politiek belang? (bijvoorbeeld een andere (buur)gemeente)
- Een sociaal belang? (bijvoorbeeld verenigingen)
- Informatief belang? (bijvoorbeeld stichting, gemeente)

Een belangrijk uitgangspunt is dat bij twijfel over wie betrokken moet worden een bredere groep betrokkenen wordt betrokken. Zo wordt voorkomen dat bepaalde betrokkenen gemist worden. Daarnaast is het ook belangrijk om flexibel te zijn, mocht tijdens het participatietraject duidelijk worden dat er nog aanvullende betrokkenen zijn, neem deze dan mee!

Wat is de impact?



Het is belangrijk om in kaart te brengen hoe de omgeving geraakt wordt door het initiatief of de beleidsontwikkeling. Welk effect heeft het initiatief? Is er verlies van uitzicht? Licht het onderwerp gevoelig? Verandert het landschap op zo'n manier dat belanghebbenden daar gevolgen van ondervinden? Door verschillende (deel)belangen kan een ontwikkeling leiden tot weerstand. Het is daarom goed om de gevoeligheden in beeld te brengen via een zogeheten impactanalyse. [Bijlage 3](#) bevat een format waarbinnen verschillende impactfactoren kunnen worden geïnventariseerd.

De algemene regel is: **Hoe groter de impact van een initiatief is, hoe uitgebreider participatie plaatsvindt.**

Bij het maken van een inschatting van de impact worden de volgende vragen beantwoordt:



Termijn: Kent het initiatief of beleidsontwikkeling invloed voor een korte of lange termijn op de omgeving?



Aard: Is er sprake van een concrete of meer algemene/abstracte verandering in de fysieke leefomgeving?



Reikwijdte: Wie worden beïnvloed door het project? De burens, buurt, wijk, gemeente, of een regio?

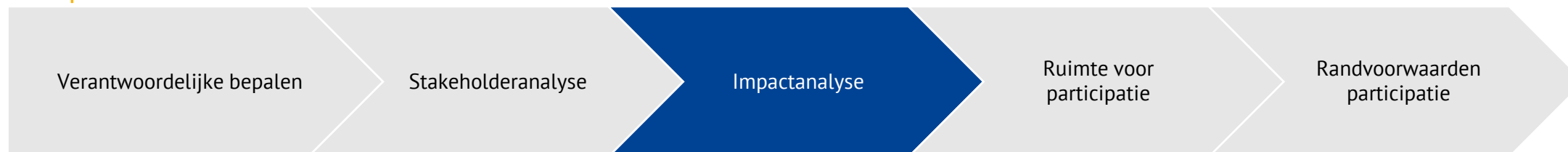


Gevolgen voor fysieke- of maatschappelijke leefomgeving: Wat is de schaal, hinder en impact op de leefbaarheid door het initiatief of de beleidsontwikkeling?



Mate van maatschappelijke of politieke aandacht: Is het project maatschappelijk en/of politiek gevoelig? Kan er vergrote aandacht ontstaan bij de uitvoering van het participatietraject of het initiatief en/of beleidsontwikkeling?

Impactbarometer



Impact is een veelzijdig begrip. Impact kan door verschillende belanghebbenden anders ervaren worden. De onderstaande impactbarometer helpt bij het inschatten van de impact van een initiatief op de fysieke en maatschappelijke leefomgeving. De impactbarometer doet dit via een zestal indicatoren. Deze indicatoren zijn niet uitputtend, maar kunnen wel helpen om een beeld te krijgen van de impact van een initiatief of ontwikkeling. Deze impactbarometer is zowel toepasbaar voor het toetsen van de impact van gemeentelijk beleid, als de initiatieven vanuit inwoners, bedrijven en instellingen.

	Geen	Weinig	Redelijk	Groot
Algemeen Belang Heeft het een invloed op de samenleving als geheel?	0	1	2	3
Maatschappelijke aandacht Verwacht je aandacht in politiek, pers of sociale media?	0	1	2	3
Hinder initiatief Geeft de beleidsontwikkeling/initiatief hinder voor de omgeving, na realisatie (denk aan zicht, geur, hinder, geluid, e.d.)	0	1	2	3
Veiligheid Heeft het een effect op de (sociale) veiligheid van de omgeving?	0	1	2	3
Belang input omgeving Is de input (van kennis) vanuit de omgeving belangrijk voor de realisatie van het initiatief/ de beleidsontwikkeling?	0	1	2	3
Overige impact (optioneel) Indien er nog overige impactfactoren van toepassing zijn bij het initiatief kunnen deze worden toegevoegd.	0	1	2	3

Door de verschillende meters in de impactbarometer in te vullen, ontstaat er een algemeen beeld van de aard en omvang van het initiatief of de beleidsontwikkeling. De wijze om tot dit beeld te komen is als volgt:

1. Vul voor elke factor een cijfer voor het initiatief/beleidsontwikkeling dat van toepassing is.
2. Tel de gegeven cijfers bij elkaar op.
3. Deel het geheel door 5 (deel door 6 indien er een extra impactindicator is toegevoegd bij *overige impact*)
4. De uitkomst geeft een indicatie van de impact.

Impact & participatieschaal



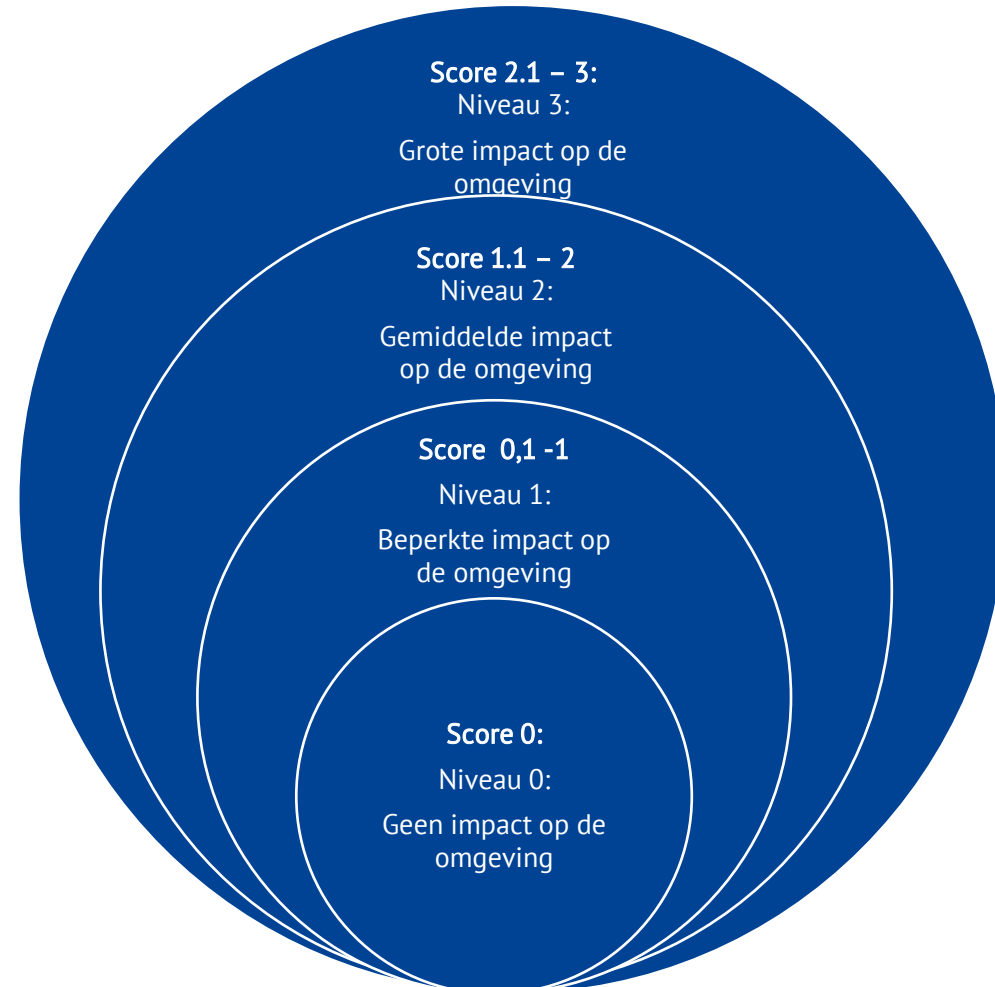
De uitkomst van de impactbarometer geeft een indicatie van de impact van een initiatief of beleidsontwikkeling. De vier categorieën die hieruit voortkomen worden gekoppeld aan een participatieniveau waarbij geldt; hoe groter de impact, hoe hoger het participatieniveau. De uitkomst geeft dus een indicatie of je veel of weinig participatie moet organiseren:

- Niveau 0 – Geen participatie
- Niveau 1 – Beperkte participatie
- Niveau 2 – Gemiddelde participatie
- Niveau 3 – Intensieve participatie

Geen participatie?

Zoals het model laat zien is, bij de afwezigheid van impact, geen participatie vereist. Participatie heeft enkel meerwaarde bij ontwikkelingen die impact hebben op de fysieke leefomgeving.

Zo kan voor het slopen van een binnenmuur van een monument participatie overbodig zijn. Dit geldt ook voor beleids-/planwijzigingen die voortkomen uit bijvoorbeeld een starnotitie of afwijkingsvergunning waarover al is geparticipeerd. In deze gevallen ondervindt de omgeving namelijk geen impact van het initiatief.

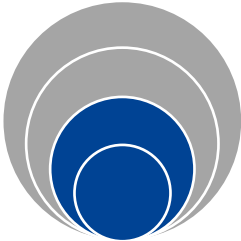


Ruimte voor participatie

Niveau participatie bepalen



De algemene regel is: **Hoe groter de impact van een initiatief is, hoe uitgebreider participatie dient plaats te vinden.** Bij een initiatief met brede impact op de gemeente, is het belangrijk om participatie ook breed op te zetten. Het is dan ook verstandig participatie in verschillende fasen op te delen en verschillende participatiemethodieken te gebruiken. Bij initiatief met beperkte impact kan een gesprek aan de keukentafel al volstaan. Onderstaande figuur illustreert welk niveau van impact leidt tot welk niveau van participatie:

Impact niveau 1 Beperkte participatie	Impact niveau 2 Gemiddelde participatie	Impact niveau 3 Uitgebreide participatie
		
Veranderingen van zeer kleine omvang, initiatief/plan past binnen ruimtelijk beleid, enkel direct omwonenden ervaren enige impact	Veranderingen van beperkte omgeving, een beperkt aantal belanghebbenden op straat of wijkniveau ervaart impact, de mate van politieke en maatschappelijke aandacht is beperkt	Merkbaar in ruimere omgeving, veel belanghebbenden, veel politieke en maatschappelijke aandacht, initiatief past vaak niet in ruimtelijk beleid
<i>Ter illustratie</i> kappen van een boom in eigen tuin, plaatsen dakkapel, onderhoud infrastructuur	<i>Ter illustratie</i> Bouwen van een huis, herinrichting van een weg, beperkte functiewijziging	<i>Ter illustratie</i> Bouwen van een school, zonnepark, of bedrijventerrein

Waarover kunnen belanghebbenden meedenken?

Toepassen participatieladder



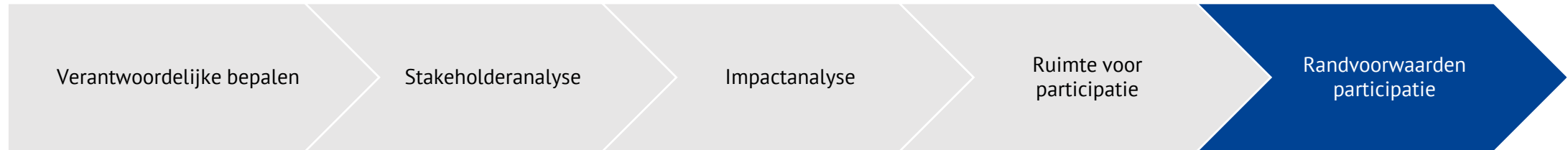
Voordat belanghebbenden betrokken worden bij een initiatief of ontwikkeling is het van belang te bepalen op welke onderdelen zij kunnen meedenken en meepraten. Door gebruik te maken van de participatieladder kan het gewenste niveau van participatie worden bepaald. De ladder geeft verschillende niveaus van participatie aan, waarbij geldt: **hoe hoger de trede, hoe intensiever de betrokkenheid van belanghebbenden.**

De mate waarin invloed vanuit belanghebbenden mogelijk en wenselijk is, is afhankelijk van verschillende factoren. Zoals de eerder genoemde impact, beperkingen in regelgeving, de doelstelling(en) van het initiatief, beschikbaar budget en het aantal en type belanghebbende(n).

Toch kan het verstandig zijn af te wijken van deze algemene regel. Zo kan een initiatief met beperkte impact zich goed lenen voor de trede 'coproductie', en kan een zeer impactvol initiatief zich door beperkingen in de regelgeving enkel lenen voor de trede 'raadplegen'. **Weeg het niveau van participatie af ten opzichte van de mogelijkheden tot participatie, en probeer daarbij op een zo hoog mogelijk niveau van de ladder te participeren.**

Meebeslissen	Meebeslissen: binnen de kaders van de initiatiefnemer mogen belanghebbenden (mee)beslissen over de invulling van het initiatief.	<i>Voorbeelden: brainstormsessie, referendum</i>
Coproduceren	Coproduceren: binnen de kaders van de initiatiefnemer wordt gezamenlijk met belanghebbenden invulling gegeven aan het initiatief	<i>Voorbeelden: discussiegroepen, designworkshop</i>
Adviseren	Adviseren: Initiatiefnemer bepaalt, vraagt belanghebbenden om advies, initiatiefnemer motiveert indien afgeweken wordt van advies	<i>Voorbeelden: adviescommissie, gesprek</i>
Raadplegen	Raadplegen: Initiatiefnemer bepaalt en vraagt belanghebbenden om reactie, initiatiefnemer is niet gebonden aan reacties	<i>Voorbeelden: opiniepeiling, gesprek, informatiemarkt</i>
Informeren	Informeren: Initiatiefnemer bepaalt en informeert belanghebbenden, belanghebbenden leveren geen bijdrage	<i>Voorbeelden: informatiebrief, bericht op sociale media</i>

Wat zijn de randvoorwaarden van participatie?



Na het bepalen van de impact en het niveau van participatie is het belangrijk vast te stellen wat de randvoorwaarden voor goede participatie zijn. Bij het organiseren van participatie kunnen praktische en juridische mogelijkheden namelijk beperkend werken op het opstellen van een participatieaanpak. Het is daarom belangrijk om randvoorwaarden vast te stellen voor (een fase van) de participatieaanpak concreet wordt uitgewerkt. Bepalende randvoorwaarden zijn:

- **Budget:** Het organiseren van participatie kan geld kosten. Het is verstandig om vooraf duidelijk te hebben of er budget beschikbaar is en hoe dit budget het beste kan worden ingezet.
- **Aanpassingsruimte initiatief/beleidsontwikkeling:** Factoren zoals (politieke) eisen of doelen kunnen de ruimte waarbinnen participatie mogelijk is, beperken. Het is belangrijk om aan de voorkant duidelijk te hebben wat de kaders zijn waarbinnen geparticipeerd kan worden. Dit kan teleurstellingen en weerstand achteraf beperken.
- **De doorlooptijd voor participatie:** Hoeveel tijd is er om participatie te organiseren? Deadlines, of andere ontwikkelingen kunnen de doorlooptijd waarbinnen participatie plaatsvindt beperken. Richt een participatietraject zo in dat er tijd is voor betrokkenen om mee te doen.
- **Capaciteit:** Grotere participatietrajecten kunnen een claim leggen op beschikbare capaciteit. Maak van te voren helder of er voldoende capaciteit beschikbaar is om het gewenste participatietraject tot uitvoering te brengen.

Van participatieplan tot uitvoering

Uitgangspunten van de uitvoering

Het doorlopen van het stappenplan participatie zorgt dat de benodigde ingrediënten zijn opgehaald voor het passend vormgeven en uitvoeren van participatie.



In de uitvoering van participatie zijn er verschillende onderdelen waar rekening mee moet worden gehouden:

Timing

Hoe participatie is ingericht is afhankelijk van de fase waar een initiatief of beleidsontwikkeling in zit. Iedere projectfase vraagt om haar eigen inrichting van het participatietraject. Hierbij is het advies dat de eerste fase van participatie in zo'n vroeg mogelijk stadium van het project plaatsvindt. Op deze manier kan participatie worden gekoppeld worden aan het ontwikkelingsproces van het initiatief of de ontwikkeling. Op basis van participatie kan dan inhoudelijk worden bijgestuurd.

Match participatiemiddelen en doelgroepen

De achtergrond van de geïdentificeerde belanghebbenden kan verschillen. Fysieke bijeenkomsten worden bijvoorbeeld vaak bezocht door een vaste groep mensen. Laagdrempelige participatievormen, die tijd- en plaats onafhankelijk zijn (bijvoorbeeld een digitale enquête), kunnen eventueel de representativiteit van het participatieproces vergroten. Bij deze analyse is het ook handig om rekening te houden met bepaalde kenmerken van een straat, wijk, of gebied. Zo zouden er bijvoorbeeld wijk- /burgerorganisaties actief kunnen zijn die de betrokkenheid van participatie kunnen vergroten. Het is goed om te beseffen dat iedere vorm van participatie mogelijk participanten uitsluit. Dat geldt zowel voor offline als online vormen van participatie. Om die reden is het vaak wenselijk verschillende participatiemiddelen toe te passen.

Informatievoorziening

Houd er rekening mee dat er onder de geïdentificeerde belanghebbenden groepen zitten, die amper tot nooit betrokken zijn bij participatie. Het uitgangspunt is een gelijke informatiepositie voor alle belanghebbenden. Het is hierbij goed om na te gaan welke informatiebehoeften er leven bij belanghebbenden.

Verwachtingsmanagement

Tijdens het bepalen van de participatiemiddelen is het goed om verwachtingsmanagement in het oog te houden. Het dient voor belanghebbenden in het participatieproces duidelijk te zijn wie, wanneer en hoe wordt betrokken. Deze transparantie dient in het hele proces te worden gemonitord.

Uitvoering, verslaglegging & evaluatie

Uitvoering participatie

Op basis van het participatieplan wordt het participatietraject uitgevoerd. Hierbij is het wenselijk ruimte te laten voor bijstelling van de participatieaanpak. Bijvoorbeeld bij de opkomst van een nieuwe groep belanghebbenden of een verandering die van invloed is op de impact van het initiatief of plan.

Maak een Participatieverslag

Na het uitvoeren van het participatietraject is het belangrijk om de resultaten van participatie vast te leggen in een participatieverslag (zie [bijlage 4](#) voor een format). Een participatieverslag gaat in op de volgende vragen:

1. Wie zijn er betrokken bij het participatieproces? Wat zijn hun belangen en wat vinden zij van het plan? Zijn er doelgroepen gemist?
2. Waarover werden zij betrokken? Over welke onderdelen mochten belanghebbenden meedenken en welke randvoorwaarden zijn vooraf meegegeven?
3. Wanneer en hoe vaak zijn zij betrokken?
4. Hoe zijn zij betrokken? Welke activiteiten en participatiemiddelen zijn toegepast?
5. Zijn de belangen en meningen van belanghebbenden voldoende in kaart gebracht?
6. Wat is er met de resultaten van de participatie gedaan? (Hierbij dient onderbouwd te worden welke resultaten wel en vooral ook niet worden meegenomen in het plan).

Evalueer

Wanneer het in de voorgaande stappen opgezette participatietraject is opgezet en uitgevoerd is het, conform de visie op participatie, belangrijk te leren van de uitvoering. Evaluatie maakt het namelijk mogelijk om de participatie continu te verbeteren. Onderdelen die in de evaluatie terug kunnen komen:

1. Wat is het effect van de inbreng van belanghebbenden?
2. Heeft de inbreng tot verdieping geleid?
3. Zijn de deelnemers aan het participatieproces tevreden?
4. Is de inbreng van de deelnemers representatief?
5. Wat kunnen we leren van het participatieproces?

Vervolgens is het ook na een participatiecontact goed om in contact te blijven met participanten. Is de aanpak goed aangeslagen? Hoe kijken de betrokkenen er bijvoorbeeld na een jaar op terug? Is er nog iets wat de gemeente of particuliere initiatiefnemer voor belanghebbenden kan doen? Dergelijke reflectie biedt een kans om participatie op de lange termijn te verbeteren.

Rol van de gemeente

Coördinerende rol gemeente

Tijdens het doorlopen van participatietrajecten van grotere schaal, blijft de gemeente een coördinerende rol vervullen. Het overzichtelijk hebben van lopende participatietrajecten helpt bij het koppelen van vergelijkbare participatietrajecten. Dit zorgt voor meer duidelijkheid voor de buitenwereld. Daarom is het wenselijk dat wanneer het voornemen bestaat om participatie te organiseren dit te melden bij de gemeente. Afhankelijk van de impact en aard van het initiatief kan de gemeente vervolgens ook een adviserende en/of ondersteunende rol op zich nemen.

Adviserende rol gemeente

In de regel blijft participatie een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Echter, bij meer complexere initiatieven en plannen, met een grote impact op de leefomgeving, is het wenselijk om voorafgaand aan de uitvoering van het participatieplan dit met de gemeente te bespreken. Dit geldt met name voor initiatiefnemers van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit geeft de initiatiefnemer de kans het participatieplan verder te verbeteren, omdat de gemeente initiatiefnemers vanuit ervaringen kan adviseren. Hierbij wordt vooral gelet op:

- Past het participatieplan bij de impact van het initiatief;
- Worden de juiste belanghebbenden benaderd;
- Passen de participatiemiddelen bij de fasering en doelgroepen?

Bij initiatieven waar ook een vooroverleg voor wordt aangevraagd, kan de toetsing van het participatieplan onderdeel uitmaken van het vooroverleg.

Toetsende rol gemeente

In het geval van een omgevingsvergunning stuurt de initiatiefnemer bij het indienen van de aanvraag in het DSO een participatieverslag mee. Een dergelijk verslag wordt dan meegenomen in het formele besluitvormingstraject. In [bijlage 5](#) kan een checklist worden teruggevonden op basis waarvan een toetser een participatieverslag controleert.

Rol van de gemeente

Participatie is onvoldoende: Excessenregeling

Wanneer blijkt dat participatie vanuit een particuliere initiatiefnemer (bijvoorbeeld inwoner of bedrijf) onvoldoende is, kunnen wij als gemeente de organisatie van participatie overnemen. In dit geval wordt van te voren afstemming met de initiatiefnemer gezocht over de verdere invulling van het participatietraject en kosten die hieruit voortvloeien. Daarbij is het uitgangspunt dat de kosten die eventueel gepaard gaan met het organiseren van participatie belegd zijn bij de initiatiefnemer. Om te toetsen of een participatietraject op een passende manier wordt ingericht heeft de gemeente de mogelijkheid om het participatietraject van initiatiefnemers actief te toetsen door:

1. vooraf een plan van aanpak op te vragen;
2. actief participatiemomenten te monitoren;
3. en/of participatieresultaten op te vragen.

Naar aanleiding van een van deze toetsmomenten heeft de gemeente de mogelijkheid om via de excessenregeling participatie over te nemen.

Bijlagen

Bijlage 1: Checklist organiseren participatie

Verantwoordelijkheid

- ☐ Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het organiseren en doorlopen van participatie

Belanghebbenden

- ☐ De belanghebbenden (doelgroepen) zijn geïdentificeerd
- ☐ De rollen per doelgroep zijn benoemd
- ☐ Het is duidelijk hoe belanghebbenden zich tegenover elkaar verhouden

Belangen

- ☐ De impact van het initiatief is beargumenteerd
- ☐ De grootte van de impact van het initiatief is bepaald
- ☐ Eventuele gevoeligheden of onzekerheden zijn beschreven

Participatieplan

- ☐ De verschillende onderdelen van het plan zijn beschreven, daarbij is aangegeven hoe en wanneer belanghebbenden kunnen participeren
- ☐ Er is beschreven op welke trede(n) van de participatieladder belanghebbenden kunnen participeren
- ☐ De participatiemethode(n) die worden ingezet worden benoemd
- ☐ Het is duidelijk hoe resultaten van participatie worden teruggekoppeld

Randvoorwaarden participatie

- ☐ Er wordt aangegeven hoeveel budget vrijgemaakt wordt voor het organiseren van participatie
- ☐ Het is duidelijk hoeveel tijd het organiseren van participatie ongeveer kost
- ☐ Het is duidelijk hoeveel capaciteit nodig is voor het organiseren van participatie

Bijlagen

Bijlage 2: Format stakeholderanalyse

STAKEHOLDERSANALYSE			
Naam initiatiefnemer: Aannemer x (voorbeeld)			
Naam initiatief: Wegreconstructie x (voorbeeld)			
Datum: 10 oktober 2022 (voorbeeld)			
Naam stakeholder	Type/ rol <i>(belanghebbende, belangrijke speler, beïnvloeder, toeschouwer)</i>	Wanneer informeren/ laten participeren	Welke wijze/ inzet middelen
Voorbeeld: <i>Buren in straat van de werkzaamheden</i>	Voorbeeld: Belanghebbenden	Voorbeeld: <i>Tijdens voorbereiding informeren, tijdens uitvoering informeren en contact houden</i>	Voorbeeld: <i>Inloopavond tijdens voorbereiding, i.c.m. brief en bouwapp/ digitale nieuwsbrief</i>

Bijlagen

Bijlage 3: Format impactanalyse

IMPACTANALYSE			
Naam initiatiefnemer: Aannemer x (voorbeeld)			
Naam initiatief: Wegreconstructie x (voorbeeld)			
Datum: 15 oktober 2022 (voorbeeld)			
Onderdeel	Gevolg/ korte omschrijving ingreep	Impact (hoog, matig laag)	Beheersmaatregel (incl. wie)
Voorbeeld: Schaal/ omvang ingreep	Voorbeeld: Dorpsstraat wordt geheel vernieuwd waardoor deze 9 maanden slecht bereikbaar is	Voorbeeld: Overlast en klachten omgeving, matig	Voorbeeld: Omleidingen, goede communicatie en informatievoorziening, aannemer
Ingreep is structureel (bv. bedrijf vestigen) of incidenteel (bv. wegreconstructie)			
Kenmerken locatie (ligging, inbreiding, uitbreiding, ondergrond, etc.)			
Eigendom			
Gebruikers			
Veiligheid			
Milieuschade			
Afval			
Geluid			
Verkeer en parkeren			
Bereikbaarheid			
Planning (duur)			

Bijlagen

Bijlage 4: Format participatieverslag

Participatieverslag	
(Voorbeeld)	
Naam initiatiefnemer: ...	
Initiatief: Plaatsen speeltoestel	
Participatievorm: Plenaire discussie (voorbeeld)	Datum: 10 april
	Locatie: Woning initiatiefnemer
	Belanghebbenden/rol (+aantal): Directe omwonenden (aantal: 10), belanghebbenden
	Fase initiatief: voorbereidingsfase
	Resultaten participatie: Project toegelicht aan burens, vragen over inrichting en gevolgen werkzaamheden beantwoord, vraag om de buurt op de hoogte te houden van ontwikkelingen.
	Vragen/kanttekeningen participanten: Meneer Heeft een bedenking bij de veiligheid.
	Vervolgacties participatie: Nieuwsbrief over initiatief maandelijks verspreiden op sociale media buurt. Aparte afspraak maken met meneer ... over veiligheid initiatief.
	Aanvullende informatie: Sociale mediapagina project
Participatievorm: Digitale brief (informerend)	Datum: 17 april
	Locatie: Woning initiatiefnemer
	Belanghebbenden (+aantal): Buurtgenoten (100)
	Fase initiatief: voorbereidingsfase
	Resultaten participatie:
	Vragen/kanttekeningen participanten:
	Vervolgacties participatie:
	Aanvullende informatie: ...

Bijlagen

Bijlage 5: Checklist participatie voor toetsen participatieverslag ruimtelijke projecten

1. Zijn de juiste doelgroepen berokken
 - a) Wie zijn er betrokken bij het participatieproces
 - b) Hoeveel belanghebbenden zijn er betrokken?
 - c) Zijn er doelgroepen gemist en zo ja, waarom?
2. Zijn alle belangen juist in beeld gebracht?
 - a) Waarover werden belanghebbenden betrokken
 - b) Over welke onderdelen mochten belanghebbenden meedenken en welke randvoorwaarden zijn vooraf meegegeven?
 - c) Wat zijn de belangen van verschillende groepen belanghebbenden en om hoeveel mensen gaat het daarbij.
 - d) Wat vinden zij van het plan?
3. Zijn er voldoende en geschikte participatiemogelijkheden geweest?
 - a) Wanneer en hoe vaak zijn belanghebbenden betrokken geweest?
 - b) Welke activiteiten en participatiemiddelen zijn toegepast?
 - c) Welke invloed kregen belanghebbenden? (raadplegen, adviseren, co-creëren en/of meebeslissen).
4. Is er onderbouwd welke participatieresultaten wel en niet worden meegenomen in het plan?

Bijlagen

Bijlage 6: Verplichte participatie bij buitenplanse initiatieven (conceptversie)

Binnenplans & Buitenplans

In het omgevingsplan onder de Omgevingswet is de gemeente in grote mate verantwoordelijk voor het bepalen van de vergunningplichten binnen de fysieke leefomgeving; oftewel voor welke initiatieven een vergunning omgevingsplanactiviteit nodig is. Daarbij is het volgende onderscheid te maken:

De benaming binnenplanse omgevingsplanactiviteit refereert naar de regels waarvoor een vergunningplicht is opgenomen in het omgevingsplan. Wanneer een initiatief voldoet aan de voorwaarden waarop een vergunning wordt afgegeven, dan is participatie in deze gevallen niet verplicht onder de Omgevingswet. Wel geldt in dit geval dat participatie een indieningsvereiste is.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn initiatieven die in strijd zijn met de geldende regels/voorwaarden zoals gesteld bij een vergunningplicht, of welke anderszins in strijd zijn met het omgevingsplan. Initiatieven die strijdig zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels of welke anderszins in strijd zijn met het omgevingsplan, zijn altijd vergunningplichtig; dit betreffen de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hiervoor is de verplichting van participatie mogelijk.

Verplichte participatie

Volgens artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet heeft de gemeenteraad de bevoegdheid gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is, voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend. Het is geheel door de gemeente vrij in te vullen. Wel kan richting worden gezocht in de beleids- en maatschappelijke doelen welke de Omgevingswet nastreeft. Participatie is vooral een effectief instrument daar waar het daadwerkelijk nodig is. Waar het echter nodig is, is niet generiek aan te wijzen. Dezelfde initiatieven kunnen een hele andere uitwerking op de ene locatie in vergelijking met een andere locatie. Daarom is een case-by-case benadering gewenst. Dit sluit aan bij het streven van de Omgevingswet om gemeenten genoeg ruimte te bieden om maatwerk te leveren. Daarom kiest de raad om op basis van de impactbarometer te stellen dat voor initiatieven met grote impact op de omgeving (niveau 3 van de impactbarometer) verplichte participatie moet worden toegepast.

Op basis hiervan wijst de raad de volgende gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan waarbij participatie van en overleg met derden verplicht wordt gesteld:

Initiatieven met grote impact op de omgeving, zoals bedoeld in de impactbarometer participatiebeleid Omgevingswet gemeente Zwartewaterland.