

Aan de gemeenteraad

| | |
|----------------|--|
| datum | 12 december 2023 |
| behandeld door | L. Cehajic |
| ons kenmerk | 2023-0170481 |
| doorkiesnummer | 14 078 |
| Onderwerp | Participatie bij programma's en vergunningen |

Geachte mevrouw, heer,

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Begin 2020 is in de Eerste Kamer de motie-Nooren aangenomen. Hierin is de verplichting opgenomen dat de overheid bij bepaalde instrumenten uit de Omgevingswet aangeeft hoe ze invulling heeft gegeven aan haar participatiebeleid. Dit betekent dat decentrale overheden verplicht zijn om zelfbindend participatiebeleid vast te stellen. Met het beleidskader *Participatie onder de Omgevingswet (omgevingsvisie en omgevingsplan)* en het beleidskader *Participatie onder de Omgevingswet (programma's en vergunningen)* geven we invulling aan deze verplichting.

Het eerste beleidskader is tijdens twee beeldvormende bijeenkomsten besproken met uw raad. Op 7 december 2023 stond het beleidskader ter besluitvorming op de raadsagenda. Het tweede beleidskader gaat over participatie bij het vaststellen van een programma onder de Omgevingswet of het verlenen van een omgevingsvergunning, dit zijn collegebevoegdheden. Dit beleidskader sturen wij u graag ter informatie toe, zodat u een compleet beeld heeft van participatie onder de Omgevingswet.

Participatie bij programma's en vergunningen

Bijgevoegd beleidskader is opgesteld om invulling te geven aan participatie door de gemeente bij het vaststellen van programma's en aan de beoordelingsbevoegdheid van het college bij plannen van initiatiefnemers. Door dit beleidskader wordt bij het opstellen van programma's gewerkt in de geest van de Omgevingswet op het gebied van verplichte participatie. Daarnaast helpt het beleidskader het college bij de beoordeling van ingediende participatiegegevens door initiatiefnemers.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Papendrecht,
de secretaris,

de burgemeester,



J.M. Ansems



M.J.M. van Driel

Beleidskader participatie onder de Omgevingswet Papendrecht Programma's en vergunningen

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet stimuleert of verplicht vroegtijdige participatie. De wet schrijft niet voor welke vorm participatie moet hebben. Daar is het bevoegd gezag vrij in.

Wat is participatie?

Participatie is het voorafgaand aan besluitvorming actief betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Participatie betekent niet dat iedereen het eens is met het initiatief. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het alsnog niet met elkaar eens zijn, ook na intensieve gesprekken en uitvoerige participatietrajecten. Het doel van participatie is om verschillende belangen die spelen zo compleet en transparant mogelijk in kaart te brengen en te kijken of het plan daar beter bij kan aansluiten.

Voor wie is dit beleidskader bedoeld?

Dit beleidskader richt zich op participatie door de gemeente zelf bij het maken van een programma en de beoordeling van participatie door aanvragers van vergunningen. Het college beoordeelt als bevoegd gezag de aanvraag om een omgevingsvergunning waar de ingediende participatiegegevens deel van uitmaken. De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan, is aan het bevoegd gezag. Bij die beoordeling kan het bevoegd gezag gebruikmaken van de in dit beleidskader opgestelde beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid. Het beleidskader mag geen eisen stellen aan de manier waarop een initiatiefnemer de participatie invult.

Bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan is de gemeenteraad bevoegd gezag. Voor participatie met betrekking tot deze instrumenten is het Beleidskader participatie onder de Omgevingswet (omgevingsvisie en omgevingsplan) opgesteld.

De Participatietool (2021)

Een externe initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor de participatie, maar dat neemt niet weg dat de gemeente tips en handvatten mee kan geven. In 2021 is hiervoor de [Participatietool](#) vastgesteld. Deze tool is een hulpmiddel voor initiatiefnemers bij het inrichten van een participatieproces. De tool draagt het belang van een zorgvuldig proces uit en stimuleert optimaal gebruik te maken van inbreng, ideeën en tips uit de omgeving. In dit beleidsstuk wordt niet ingegaan op de vorm van participatieproces geïnitieerd door externen. Daarvoor kan immers de Participatietool gebruikt worden.

Inhoud

| | |
|---|----|
| 1. Gemeente als opsteller van programma's | 3 |
| 1.2 Beleidsregels participatie programma | 4 |
| 2. Gemeente als beoordelaar omgevingsvergunning | 6 |
| 2.1 Participatie omgevingsvergunning | 6 |
| 2.1.1 Beleidsregels beoordeling participatie..... | 7 |
| 2.1.2 Participatieverslag omgevingsvergunning | 9 |
| Bijlagen | 10 |

1. Gemeente als opsteller van programma's

In een programma formuleert de gemeente maatregelen die moeten leiden tot de gewenste ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Het instrument programma is een beleidsdocument. Het college van burgemeester en wethouders stelt programma's vast (artikel 3.4 Omgevingswet). De gemeenteraad monitort de programma's.

Het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie bij de voorbereiding van een programma is verplicht voor alle programma's. Voor een programma is in de Omgevingswet een motiveringsplicht opgenomen ten aanzien van vroegtijdige participatie. Dit houdt in dat in het vaststellingsbesluit van een programma in een participatieverslag moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Op het vaststellen van een groot deel van programma's dient voorbereiding conform afdeling 3.4 Awb plaats te vinden (art. 16.27 Omgevingswet) en kunnen zienswijzen worden ingediend door een ieder.

1.2 Beleidsregels participatie programma

Wie de gemeente bij de participatie betreft, op welk moment en in welke vorm, hangt af van het programma. Hieronder volgen de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van een programma.

Beleidsregel 1

Inschatting impact programma

Op basis van de impact van het programma, bepalen we het niveau van participatie. Om in te schatten wat de impact is, gebruiken we de impactbarometer:

| | Geen | Weinig | Redelijk | Groot |
|--|------|--------|----------|-------|
| Algemeen Belang Heeft het 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 het hinder voor de omgeving, na realisatie? | 0 | 1 | 2 | 3 |
| Veiligheid Heeft het een effect op de veiligheid van de omgeving? | 0 | 1 | 2 | 3 |
| Belang input omgeving Is de input (van kennis) vanuit de omgeving belangrijk voor de realisatie? | 0 | 1 | 2 | 3 |

Door de verschillende vragen in de impactbarometer te beantwoorden, ontstaat er een algemeen beeld van de aard en omvang van het programma. De wijze om tot dit beeld te komen is als volgt:

1. Vul voor elke factor een cijfer voor het programma dat van toepassing is.
2. Tel de gegeven cijfers bij elkaar op.
3. Deel het geheel door 5.
4. De uitkomst geeft een indicatie van de impact.

Beleidsregel 2

Vaststellen participatieniveau

Op basis van de impactbarometer kan een indicatie worden gemaakt wat voor impact een programma heeft en welk participatieniveau hierbij hoort. Hierbij refereert de uiterst linker kolom naar de score die voortkomt uit de impactbarometer.

| Score | Impact | Participatieniveau |
|---------|----------------------------------|----------------------------|
| 2.1 – 3 | Grote impact op de omgeving | Adviseren of coproduceren |
| 1.1 – 2 | Gemiddelde impact op de omgeving | Raadplegen of adviseren |
| 0.1 – 1 | Beperkte impact op de omgeving | Informereren of raadplegen |
| 0 | Geen impact op de omgeving | Informereren |

Beleidsregel 3

Bepalen participatievorm

Aan de hand van het participatieniveau bepalen we de vorm.

| Participatieniveau | Participatievorm (voorbeelden) |
|--|--|
| Informereren Belanghebbenden worden geïnformeerd over het programma. | <ul style="list-style-type: none">• verstuur een brief of e-mail• plaatsen van een artikel in de krant• verstuur een persbericht• plaatsen het op de sociale media en website van de gemeente Papendrecht |
| Raadplegen Belanghebbenden worden betrokken bij het proces. Zij krijgen de ruimte om te delen wat ze belangrijk vinden. De opgehaalde belangen worden afgewogen en waar mogelijk meegenomen in de verdere planvorming. | <ul style="list-style-type: none">• organiseer een online of offline enquête• organiseer een bijeenkomst• gebruik een functioneel mailadres voor vragen, meningen of ideeën• ga bij de belanghebbenden op de koffie |
| Adviseren Belanghebbenden worden betrokken bij het proces. Zij mogen advies geven. De opgehaalde adviezen worden afgewogen en waar mogelijk meegenomen in de verdere planvorming. | <ul style="list-style-type: none">• organiseer een (online) dialoog• stel een adviescommissie op |
| Coproduceren Belanghebbenden mogen samen met de gemeente invulling geven aan het plan of de uitvoering. | <ul style="list-style-type: none">• organiseer werksessie en besluit samen wat er in (delen van) het programma komt te staan |

Voor meer voorbeelden of inspiratie kan de [Participatietool](#) geraadpleegd worden.

Beleidsregel 4

We gebruiken het voorbeeldstappenplan uit bijlage 1 als hulpmiddel om een goed participatieproces te doorlopen.



2. Gemeente als beoordelaar omgevingsvergunning

Nieuw in de Omgevingswet is dat participatie onderdeel wordt van de aanvraag omgevingsvergunning. Gemeente Papendrecht adviseert en stimuleert initiatiefnemer om bij ieder initiatief na te denken over ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen van het initiatief en wat dat dan vraagt aan participatie.

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling is een aanvraagvereiste participatie opgenomen. Initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan. En wat de resultaten daarvan zijn.

In de meeste gevallen is participatie niet verplicht. Dat wil zeggen dat initiatiefnemer moet melden of en hoe aan participatie is gedaan. De inhoud van de participatie is dus geen weigeringsgrond voor het college van B&W. Ook als initiatiefnemer niet heeft geparticipeerd moet de aanvragen om omgevingsvergunning behandeld worden.

In bepaalde gevallen is participatie verplicht. Bekijk [hier](#) de door de raad vastgestelde categorieën. Als initiatiefnemer bij deze verplichte participatie-gevallen niet heeft geparticipeerd, of zo minimaal dat dit geen participatie meer kan worden genoemd, dan kan het college van B&W de aanvraag buiten behandeling laten. Het college van B&W moet de aanvrager dan wel in de gelegenheid stellen om het gebrek te herstellen (artikel 4:5, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht).

In het volgende schema is dit weergegeven vanuit het perspectief van de initiatiefnemer.

| | |
|--|--|
| Ik heb geen vergunningsplicht of hoef alleen te melden dat ik iets ga doen. | Participatie is niet noodzakelijk maar wel handig gelet op de relatie met de (directe) omgeving. |
| Ik ga een omgevingsvergunning aanvragen voor een initiatief dat past in het Omgevingsplan. | Participatie is wenselijk om dezelfde reden als hierboven. Het stappenplan is hierbij een hulpmiddel met handige tips. Bekijk hier de participatietool met tips. |
| Ik ga een omgevingsvergunning aanvragen voor een initiatief dat afwijkt van het Omgevingsplan. | Participatie is in bepaalde gevallen verplicht. Bekijk hier de door de raad vastgestelde categorieën. |

2.1 Participatie omgevingsvergunning

Intake en omgevingstafel

De gemeente stimuleert initiatiefnemers om voorafgaand aan het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning in gesprek te gaan met de gemeente. Dit doet de gemeente aan de hand van de intake/omgevingstafel Papendrecht. Dit is een breed vooroverleg georganiseerd voor inhoudelijke adviezen. We brengen participatie en de [Participatietool](#) onder de aandacht van initiatiefnemers aan de Omgevingstafel.

Omgevingsvergunning passend binnen omgevingsplan of niet?

Iedere aanvraag omgevingsvergunning wordt getoetst aan het omgevingsplan. Bij aanvragen omgevingsvergunning die passen binnen het omgevingsplan is participatie nooit verplicht. Uiteraard wordt initiatiefnemer ook in deze gevallen gestimuleerd te participeren met belanghebbenden.

De gemeenteraad heeft bepaald voor welke activiteiten die niet in het omgevingsplan passen (aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit (Bopa)) participatie

Met opmerkingen [CL(1): Nieuwe link volgt na 7 december

verplicht is. Let op! Dus niet voor alle activiteiten die niet in het omgevingsplan passen is participatie verplicht.

De wetgever heeft de manier waarop participatie plaatsvindt 'vormvrij' gelaten. Dit betekent dat het de initiatiefnemer vrij staat om zelf een vorm te kiezen waarin participatie bij de voorbereiding van zijn aanvraag om omgevingsvergunning plaatsvindt. Maar uit het feit dat het hier gaat om verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben.

Participatie naast formeel juridische bezwaar/beroep procedure

Zodra een omgevingsvergunning is verleend, start het officiële proces (zienswijzen, bezwaar en beroep). Het is dus onder de Omgevingswet ook mogelijk dat in een beroepsprocedure de Raad van State de omgevingsvergunning toch nog vernietigt. Bijvoorbeeld omdat niet alle verschillende belangen voldoende in beeld zijn gebracht om een afgewogen besluit te kunnen nemen. Participatie vooraf kan echter wel bezwaar en beroepsprocedures voorkomen. Dat geeft aan dat de aanvrager veel belang heeft bij het organiseren van participatie.

2.1.1 Beleidsregels beoordeling participatie

De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan, is aan het college. Bij die beoordeling kan het college gebruikmaken van door henzelf vooraf opgestelde beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid. Hieronder volgen de beleidsregels.

Beleidsregel 1

Bij initiatieven waarbij de raad heeft besloten dat participatie verplicht is, laat het college een aanvraag buiten behandeling wanneer er geen of zwaar onvoldoende participatie heeft plaatsgevonden. Het college stelt de aanvrager in de gelegenheid het gebrek te herstellen (artikel 4:5, Algemene wet bestuursrecht (Awb)).

| | In hoeverre is er nagedacht over de ruimtelijke en maatschappelijke impact? | Zijn de juiste en voldoende belanghebbenden betrokken? | Hoe heeft de initiatiefnemer belanghebbenden betrokken? | Wat is er met welke bijdrage gedaan? Zijn de juiste afwegingen gemaakt op basis van de opgehaalde inbreng? | Actie gemeente |
|---|--|--|--|--|---|
| Geen participatie of zwaar onvoldoende | De initiatiefnemer heeft de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen voor betrokkenen niet onderzocht. | De initiatiefnemer heeft geen belanghebbenden betrokken. | De initiatiefnemer heeft geen belanghebbenden betrokken. | Er zijn geen bijdragen van belanghebbenden bekend. | College van B&W laat de aanvraag buiten behandeling. De aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld het gebrek te herstellen. |

Beleidsregel 2

Het college beoordeelt aan de hand van de ingediende participatiegegevens of deze voldoende inzicht geven in de mening(en) van de belanghebbenden, zodat deze kunnen worden meegewogen in

het besluitvormingstraject. Hiervoor gebruikt het college onderstaande tabel. Bij voldoende of uitstekende participatie wordt de aanvraag in behandeling genomen. Bij onvoldoende participatie zie beleidsregel 3.

Het is relevant welke activiteit de initiatiefnemer heeft aangevraagd voor de vraag of de participatie voldoende is. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving, kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Bij een project met grote impact op de omgeving zal meer uitgebreide participatie nodig zijn.

| | In hoeverre is er nagedacht over de ruimtelijke en maatschappelijke impact? | Zijn de juiste en voldoende belanghebbenden betrokken? | Hoe heeft de initiatiefnemer belanghebbenden betrokken? | Wat is er met welke bijdrage gedaan? Zijn de juiste afwegingen gemaakt op basis van de opgehaalde inbreng? | Actie gemeente |
|---------------------------------|--|---|--|--|---|
| Onvoldoende participatie | De initiatiefnemer heeft niet goed in beeld wat de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen voor betrokkenen zijn. | De initiatiefnemer heeft onvoldoende of de verkeerde belanghebbenden betrokken. | Het is onduidelijk of en hoe de initiatiefnemer belanghebbenden heeft betrokken. | Het is onduidelijk wat de initiatiefnemer met de bijdragen heeft gedaan. | College neemt aanvraag in behandeling maar stimuleert wel aanvullende participatie. (Aanvraag kan niet buiten behandeling gesteld worden) |
| Voldoende participatie | De initiatiefnemer heeft voldoende beeld van de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen voor betrokkenen. | De initiatiefnemer heeft voldoende inzet gepleegd op het betrekken van verschillende belanghebbenden. | De initiatiefnemer heeft minimaal één participatiemiddel ingezet om belanghebbenden te betrekken. | De inbreng van betrokkenen is voldoende inzichtelijk. | College neemt aanvraag in behandeling. |
| Uitstekende participatie | De initiatiefnemer heeft een volledig beeld van de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen voor betrokkenen. | De initiatiefnemer heeft alle relevante belanghebbenden betrokken. | De initiatiefnemer heeft belanghebbenden verschillende mogelijkheden geboden om hun mening kenbaar te maken. | De belangen van betrokkenen zijn zo compleet en transparant mogelijk in kaart gebracht. Het is duidelijk wat de initiatiefnemer met de bijdragen heeft gedaan. | College neemt aanvraag in behandeling. |

Beleidsregel 3

Als het college vindt dat er onvoldoende is geparticipeerd (zie bovenstaande tabel), stimuleert het college aanvrager om alsnog uitgebreider te participeren tot een voldoende of uitstekend niveau. De gemeente wijst hierbij op de participatietool. Ook de minimale vorm van participatie (informerend) kan volstaan afhankelijk van het initiatief. Let wel, ondanks onvoldoende participatie kan de

aanvraag niet buiten behandeling worden gesteld. Participatie zal binnen de wettelijke termijnen moeten plaatsvinden. Uitgebreider participeren kan niet worden verplicht. Uiteraard wordt ook in de vooroverleg fase participatie gestimuleerd.

Beleidsregel 4

Hardheidsclausule

In principe neemt de gemeente bij een onvoldoende niveau van participatie de participatie niet over van aanvrager. Alleen bij gevallen met een zeer grote impact op de omgeving kan het college er voor kiezen om de participatie samen met de initiatiefnemer te organiseren. Dit geldt zowel in gevallen van verplichte participatie als niet verplichte participatie. Zie voor de mogelijkheden en aandachtspunten bijlage 2.

Beleidsregel 5

Wanneer de gemeente zelf aanvrager is voor een omgevingsvergunning, streeft ze naar een uitstekend niveau van participatie.

2.1.2 Participatieverslag omgevingsvergunning

Bij iedere aanvraag voor een omgevingsvergunning vraagt de gemeente of en zo ja, hoe de initiatiefnemer aan participatie voor het initiatief heeft gedaan. Wanneer aanvrager zijn aanvraag indient via het DSO zullen een aantal vragen moeten worden beantwoord over participatie (invulvelden). Dit wordt aangemerkt als participatieverslag. Bij gevallen waarbij participatie **verplicht** is, zal de aanvraag buiten behandeling gesteld worden als hier niets is ingevuld. Wel zal aanvrager in de gelegenheid gesteld moeten worden dit gebrek te herstellen.

- Heeft u contact gehad met anderen over uw plannen?
- Hoe heeft u dat gedaan?
- Wat is daarvan het resultaat?

Om initiatiefnemers te helpen ontwikkelt de gemeente Papendrecht een tool box. Deze wordt in de komende jaren gevuld met voorbeelden en andere hulpmiddelen en zal te vinden zijn op de website van de gemeente.

Bijlagen

Bijlage 1: Voorbeeldstappenplan participatie

Hieronder volgt een stappenplan participatie (waar de verantwoordelijke medewerker gebruik van kan maken).

| Vooraf |
|---|
| Start opdracht: opnemen participatie in de planning |
| Ophalen input participatie bij portefeuillehouder |
| Betrekken collega participatie en communicatieadviseur voor advies en afstemming |
| Inschatting impact en bepalen participatieniveau (gebruik hiervoor de impactbarometer) |
| Inventarisatie van betrokkenen |
| Formuleren aanpak participatietraject |
| Informereren of instemming college/raad over het participatietraject |
| Tijdens |
| De stappen tijdens het participatietraject zijn afhankelijk van de geformuleerde participatieaanpak. Belangrijk is in ieder geval om de doelstellingen van het participatietraject duidelijk te communiceren, verwachtingen te managen en betrokkenen tijdig te informeren. Daarnaast is goede verslaglegging belangrijk. |
| Achteraf |
| Afronding participatietraject en vastlegging in verslag |
| Verslag bespreken met portefeuillehouder en akkoord op afronding participatie |
| Terugkoppeling aan betrokkenen (via eerder gebruikte communicatiemiddelen) |
| Motiveringsplicht: bij het besluit aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn |

Bijlage 2: Mogelijkheden en aandachtspunten overnemen participatie door de gemeente

Reguliere procedure

Bij de reguliere procedure zijn er geen verplichte stappen voor participatie in de procedure verankerd. Op grond van artikel 3.2 Algemene wet bestuursrecht en artikel 4.8 Algemene wet bestuursrecht heeft het college wel mogelijkheden buiten de procedure om. De termijn voor deze aanvragen is 8 + 6 weken. Participatie vanuit de gemeente zal dus binnen deze termijn moeten plaatsvinden.

Het college heeft de volgende mogelijkheden:

- Het bevoegd gezag kan aan de initiatiefnemer tijdens het vooroverleg een ontwerp van de aanvraag vragen. Het bevoegd gezag kan deze dan zelf ter inzage leggen en meningen daarover inwinnen, voordat de initiatiefnemer de aanvraag indient.
- Het bevoegd gezag kan een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen.
- Het bevoegd gezag kan rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden.
- Het bevoegd gezag is op grond van artikel 4:8 van de Awb verplicht om belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben, de gelegenheid te geven een zienswijze in te brengen. Deze verplichting geldt alleen als de beschikking zou steunen op gegevens die de belanghebbende betreffen en die de belanghebbende niet zelf heeft verstrekt.
- Het bevoegd gezag kan een informatieavond of spreekuur houden.

Uitgebreide procedure

Aanvragen die behandeld worden via uitgebreide procedure volgens de procedure van afdeling 3.4

Algemene wet bestuursrecht. In deze procedure zit een verplichte zienswijze procedure verankerd. Het college kan deze zienswijze procedure benutten om meningen en bedenkingen uit de omgeving op te halen. Daarnaast kunnen ook bij de uitgebreide procedure de bij de reguliere procedure genoemde instrumenten worden toegepast.