

Denkwijze(r) voor goede participatie





Aan de slag met de Omgevingswet

Inhoud

Leeswijzer		4
Deel 1	Het belang van goede participatie	5
Deel 2	Succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie	6
Deel 3	Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet	9
Bijlage 1	Tabel met overzicht van de regels voor participatie per instrument	12
Samenvatting	Denkwijze(r) voor goede participatie	13

Leeswijzer

De Denkwijze(r) voor goede participatie is bedoeld voor wie bij het Rijk, een provincie, gemeente of waterschap verantwoordelijk is voor of betrokken is bij participatie in de fysieke leefomgeving. Deze publicatie bevat, mede op verzoek van de leden van de Eerste Kamer, uitgangspunten, succesfactoren en randvoorwaarden. Deze kunnen bijdragen aan goede participatie bij de instrumenten uit de Omgevingswet. Deze Denkwijze(r) bevat geen blauwdrukken, voorschriften of juridisch afdwingbare normen. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om weloverwogen invulling te geven aan participatiebeleid. De Denkwijze(r) helpt daarbij.

Deel 1 beschrijft het belang van participatie. In deel 2 komen succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie aan bod. Deze vormen de basis voor deel 3 dat ingaat op participatie per instrument van de Omgevingswet.

Deze publicatie gaat over participatie door de overheid. Antwoorden op praktische vragen over de wijze waarop u participatie kunt vormgeven, vindt u op de [website Aan de slag met de Omgevingswet](#). Hier vindt u ook de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet, waarin staat wat overheden rond participatie moeten regelen bij een omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, projectbesluit, omgevingsvergunning, waterschapsverordening en omgevingsverordening. Ook biedt de gids tips, trucs en tools zoals praktijkervaringen en werkvormen.



Deel 1 Het belang van goede participatie

Denktanks van inwoners die zelf hun ideeën presenteren voor de gemeenteraad, omwonenden die meedenken bij het ontwerpen van een weg en een tekenwedstrijd voor jongeren. Participatie levert in de praktijk vaak verrassende oplossingen uit onverwachte hoek op.

Participatie kent allerlei vormen. Door de heersende pandemie ook steeds meer in digitale vorm, via onlinebijeenkomsten, apps of sociale media. Het is belangrijk dat iedereen kan meedoen.

Participatie is niet nieuw. Er zijn ervaringen mee opgedaan, er zijn gedegen onderzoeken verricht en er zijn publicaties ter inspiratie gemaakt. Deze publicatie is daar één van.

Waarom is participatie belangrijk?

We staan momenteel voor grote maatschappelijke uitdagingen, zoals de energietransitie, klimaatverandering, duurzame landbouw, stedelijke transformatie en de woningbouwopgave. De integrale, domeinoverstijgende benadering uit de Omgevingswet gaat hand in hand met participatie. Wilt u van meet af aan alle relevante belangen in beeld hebben, dan wilt u ook vanaf het begin alle mensen en organisaties aan tafel hebben die zich sterk maken voor die belangen. Overheden vervullen hierin een belangrijke rol.

In het kader van de Omgevingswet hebben we daarom afgesproken dat overheden, belanghebbenden en geïnteresseerden (burger, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) in een vroeg stadium betrekken bij de voorbereiding van beleid of plannen. Zo komen belangen, meningen en creatieve ideeën op tijd op tafel. Ook hebben we afgesproken dat belanghebbenden vooraf inzicht krijgen in het te doorlopen proces en dat zij worden geïnformeerd over wat er met de uitkomst wordt gedaan.

Dat hebben we onder meer zo afgesproken, omdat we het belangrijk vinden dat:

- plannen eerst goed worden afgewogen,
- in een vroeg stadium aan de mening en inbreng van anderen worden getoetst,
- iedereen tijdig geïnformeerd is en
- actief betrokken wordt bij plannen die hem of haar raken.

En we verwachten dat hierdoor:

- de besluitvorming en uitvoerbaarheid van besluiten worden verbeterd en versneld, en
- het draagvlak voor plannen en het vertrouwen in de overheid groeien.

Wat is goede participatie?

Goede participatie is zo georganiseerd dat het bijdraagt aan bovengenoemde doelen en daarmee aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en betrokkenheid van burgers en andere belanghebbenden bij het bestuur. Dat vraagt van overheden dat zij transparant zijn over:

- de wijze waarop de participatie wordt georganiseerd,
- welke rol de volksvertegenwoordiging in het proces heeft,
- wat de aard van de betrokkenheid van belanghebbenden is,
- welke vrijheidsgraden er in de besluitvorming zijn,
- hoe de afweging van belangen zal plaatsvinden en
- hoe zij met de ideeën en resultaten van het participatieproces omgaan.

Goede participatie betekent dus tijdigheid en zorgvuldigheid in de kennisgeving en motivering, zodat voor iedereen vooraf en achteraf duidelijk is op welke wijze geparticipeerd wordt/is.

Goede participatie betekent ook dat wie een mening, belang of idee heeft over een visie op of plan voor de leefomgeving daadwerkelijk de kans krijgt mee te denken en mee te doen. Dit vraagt iets van de wijze waarop wordt uitgenodigd en gecommuniceerd. Goede participatie zorgt voor een brede vertegenwoordiging van belangen, representativiteit en sociale inclusie. Voorkomen moet worden dat een participatieproces wordt gedomineerd door een bepaalde groep of een bepaald deelbelang.

Goede participatie borgt dat het bestuur zich rekenschap geeft van alle belangen en gevoelens die er leven, en daarmee dus ook rekening kan houden. Dit kan onder inwoners een grotere mate van tevredenheid opleveren over de wijze waarop het bestuur zijn rol invult. Een bestuur dat participatie niet invult als 'moetje', maar participatie vormgeeft naar de bedoeling. Dat sluit natuurlijk niet uit dat inwoners ontevreden kunnen zijn met de uitkomst van een goed participatieproces. De ervaring leert dat zij dan die uitkomst wel vaker accepteren.

Goede participatie heeft niet als eerste doel absoluut draagvlak te realiseren, of bezwaar en beroep te voorkomen. Het bestuur heeft de taak alle (en vaak tegenstrijdige) maatschappelijke en particuliere belangen te wegen en te komen tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit. Dat hoeft en kan niet altijd leiden tot een besluit waarmee iedereen het eens is.

Goede participatie zal zich uiteindelijk in de praktijk moeten bewijzen, en is behalve van goede spelregels en procedures ook afhankelijk van de manier waarop mensen hieraan invulling geven.

Deel 2 Succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie

Participatie is maatwerk. Dat betekent dat er geen kant-en-klaar recept voor is. De keuzes bij het inrichten van participatie hangen van veel factoren af, zoals het vraagstuk zelf, de beleidsfase, wensen van inwoners en de visie van de lokale politiek op participatie. Deze factoren moeten per geval worden afgewogen. Wel kunnen we op basis van wetenschappelijk onderzoek¹ en praktijkervaring² een aantal factoren en randvoorwaarden benoemen die bijdragen aan goede participatie.

Doelen van participatie³

Voordat u als overheidsorganisatie aan participatie begint, is het belangrijk te bedenken waarom u dit gaat doen en waarom participanten zouden overwegen mee te doen. Voor zowel de overheid als voor participanten geldt vaak een democratisch motief. Voor de overheid draagt participatie bij aan de legitimiteit van de besluitvorming. Ook verkleint participatie de kloof tussen politiek en inwoners. Voor deelnemers geeft participatie invulling aan hun democratisch recht om mee te denken over veranderingen in hun eigen leefomgeving. Het betreft hen bij de ontwikkeling in de leefomgeving en geeft hen de mogelijkheid om zich actief in te zetten voor de belangen van de eigen buurt. Als participanten, die normaal gesproken weinig invloed hebben, betrokken worden, kan de gelijkwaardigheid onder de belanghebbenden worden vergroot. Zo kan emancipatie ook een doel zijn: het ondersteunen van een groep waarvan de stem onvoldoende wordt gehoord. Participatie kan zo bijdragen aan leerprocessen en het ontstaan van netwerken.

Naast het democratische motief is er vaak ook een instrumenteel motief. Participatie draagt voor de overheid namelijk bij aan de inhoudelijke kwaliteit van het beleid, plannen en de uitvoering daarvan. Door participatie in te zetten ontstaat een beter inzicht doordat de meningen en ideeën van de participanten de bestaande inzichten aanvullen. De participanten dragen vanuit hun eigen kennis en ervaring

bij. Meer draagvlak bij omwonenden vergroot bovendien het effect van de besluitvorming. Actief betrokken participanten voelen zich meer verantwoordelijk voor en verbonden met het (eind)resultaat.

Randvoorwaarden voor goede participatie

Voor goede participatie moet in ieder geval aan drie randvoorwaarden worden voldaan:

1. Er moet nog ruimte zijn in het proces voor inbreng van participanten

Participatie is alleen zinvol als er ruimte is om de inhoudelijke inbreng en belangen van participanten serieus mee te wegen. Als besluiten alleen nog om een ja of nee vragen, zijn ze niet meer geschikt voor meedenken. Participanten zullen dan geneigd zijn om 'nee' te zeggen. Zorg dat vanaf het begin de doelen en de gewenste uitkomsten expliciet worden besproken. Te vaak wordt ervan uitgegaan dat iedereen hetzelfde van participatie verwacht, terwijl dat niet het geval is. De overheid neemt de resultaten van participatie mee bij het afwegen van de belangen. Verwachtingenmanagement is daarom belangrijk. Participatie is meer dan alleen informeren. Inwoners kunnen actief meepraten over plannen of andere oplossingen en creatieve ideeën aandragen. Voor het bepalen van het niveau van participatie kunt u gebruik maken van de participatieladder.⁴ Deze loopt van het alleen informeren van betrokkenen, via raadplegen, adviseren en coproduceren tot aan meebeslissen.

2. De organisatie moet openstaan voor inbreng

Goede participatie vraagt om een organisatie waarin de focus bij de inwoners ligt en die gericht is op samenwerken. Dit vraagt om een organisatiecultuur waarin iedereen leert, fouten mag maken en vertrouwen heeft in collega's en inwoners. Hierbij zijn de betrokken professionals steeds op zoek naar de verbinding binnen de organisatie, met participanten en andere betrokken partijen. Een goede samenwerking komt van twee kanten en vraagt om vertrouwen, gedeelde waarden en verantwoordelijkheden. De overheid moet streven naar een zo hoog mogelijk niveau van participatie en openstaan voor feedback en twijfel. De houding en het gedrag van de betrokken ambtenaren zijn belangrijk.

¹ Voor dit stuk is gebruik gemaakt van het onderzoek Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen – kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving (2019). Dit onderzoek is gedaan door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

² De Nationale ombudsman heeft bijvoorbeeld vijf aandachtspunten voor het burgerperspectief in de Omgevingswet beschreven.

³ Bron: Snelstudie [De doelen van participatie](#). Deze snelstudie staat op de website van het kennisknooppunt Participatie. Dit is een initiatief van de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

⁴ Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht: Lemma.

Daarnaast is ook voldoende ruimte en steun voor participatie binnen de eigen organisatie en het bestuur nodig.

3. Participanten moeten in staat zijn om inbreng te leveren

Participatie vraagt om empowerment van de inwoners. Ze moeten in staat zijn (of anderszins in staat worden gesteld) om goed te kunnen meedoen en meepraten. Betrek inwoners bij onderwerpen die zinvol voor hen zijn en stel alle relevante informatie beschikbaar. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de groepen die weinig of nooit participeren, bijvoorbeeld vanwege een ander opleidingsniveau of door lage geletterdheid. Er moet sprake zijn van de wil om een gelijke informatiepositie te bieden. Goede informatie is noodzakelijk. Een participant kan pas meedenken als hij of zij weet wat er speelt en wat de grenzen van de mogelijkheden zijn. Een goede informatiepositie van inwoners vraagt echt wat van de organisatie van participatie. Het lukt niet altijd om iedereen te laten participeren. Daarom moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat overstijgende belangen en de belangen van mensen die niet aan het proces hebben deelgenomen in het oog worden gehouden.

Participatie in de praktijk

Elke situatie vraagt om een eigen, goed doordacht ontwerp voor participatie. Het werken met vier hulpvragen⁵ in de juiste volgorde (1. waarom, 2. wanneer, 3. wie en 4. op welke manier) blijkt in de praktijk te helpen om te komen tot een goed ontwerp.

Vervolgens zijn voor de invulling van participatie vijf criteria⁶ bepalend: transparantie, kwaliteit, gelijkheid, inclusiviteit en passendheid. Hieronder staan per criterium de factoren die bijdragen aan succes.

Transparantie

- Zorg dat de belangen van betrokken partijen helder op tafel komen en vraag door.
- Betrek participanten zo vroeg mogelijk (dus vanaf de onderzoeksfase), daardoor ontstaat bij hen meer vertrouwen in de onderzoeksresultaten.
- Zorg voor informatiesymmetrie: alle informatie is voor iedere participant gelijk beschikbaar.
- Nodig onafhankelijke experts uit om informatie toe te lichten.
- Maak vanaf het begin duidelijk wat onderhandelbaar is en wat niet. Wees helder over de invloed die belanghebbenden kunnen uitoefenen.
- Wees niet bang voor conflicten. Participanten voelen zich liever gehoord in frustraties dan dat lastige kwesties onbesproken blijven.

- Geef duidelijk aan wat met de input van de participanten wordt gedaan en hoe deze in de besluitvorming wordt meegenomen. Koppel ook terug en laat daarbij zien wat er gedaan is met de geleverde inbreng en welke rol deze heeft gespeeld in de besluitvorming.

Capelle aan den IJssel heeft een stadsbrede website gelanceerd. Hier vinden bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties informatie over ontwikkelingen in het centrumgebied. De site biedt op een inzichtelijke en toegankelijke manier informatie over projecten en geeft inwoners de mogelijkheid om te participeren.

Kwaliteit

- Zorg van tevoren voor voldoende budget voor het volledige participatietraject.
- Reserveer als organisatie voldoende tijd voor de participatie, zodat de verwerking van de ingekomen ideeën goed kan worden meegenomen in het besluitvormingsproces.
- Bied als ambtelijke en politieke besluitvormers ruimte voor participatie en moedig die aan.
- Zorg voor een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid bij participanten en de eigen organisatie. Combineer voordelen voor de korte termijn met een strategie voor de lange termijn. Directe impact motiveert mensen om betrokken en enthousiast te blijven en geeft vertrouwen in het proces. De lange-termijnstrategie maakt het vervolgens mogelijk om participanten op een effectieve manier te (blijven) betrekken. Houd participanten, zeker bij lange trajecten, tussentijds op de hoogte. Deel informatie over de vervolgstappen van het plan en houd steeds aandacht voor participanten.
- Participatie vraagt om constante reflectie en bijsturing. Verzamel tijdens het traject feedback van participanten en stel bij waar dit nodig is. Evalueer na afloop van het traject en betrek de evaluatieresultaten bij nieuwe participatietrajecten.
- Er is pas echt sprake van kwaliteit als overheid én participanten de participatie als goed ervaren.

Hilversum pakte de herontwikkeling van de Hilversumse Spoorzone volgens de Omgevingswet aan: samen en integraal. De gebiedsagenda is een visie voor de lange termijn, maar ook voor de korte termijn zijn samen met inwoners resultaten behaald: de fietsoverlast werd aangepakt en de omgeving werd veiliger gemaakt.

⁵ De vier hulpvragen komen voort uit de conclusie van de publicatie van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving: Inzichten over burgerparticipatie bij nationale visievorming (2019).

⁶ Deze criteria zijn gebaseerd op het onderzoek Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Zie ook voetnoot 1.



Aan de slag met de Omgevingswet

Gelijkheid

- Ontwerp gezamenlijk het proces en de voorwaarden van participatie. Maak afspraken over de regels en normen.
- Zorg voor balans in de machtsverhouding tussen participanten onderling en tussen participanten en overheid.
- Voorkom dominantie van een klein aantal participanten. Organiseer bijeenkomsten en werkvormen waarbij iedereen wordt gehoord. Een-op-een gesprekken bijvoorbeeld kunnen deze dominantie verminderen.
- Zorg voor een balans tussen de waarde voor de participanten en de waarde voor de hele gemeenschap.

In de Proeftuin Nettelhorst werken ondernemers, omwonenden, onderzoekers en overheden samen aan het gezonder en veiliger maken van de omgeving van de N825. Deze samenwerking komt voort uit een burgerinitiatief: de Slimste Weg.

Inclusiviteit

- Kies op basis van een stakeholderanalyse welke participanten in ieder geval moeten worden uitgenodigd en pas deze eventueel gedurende het traject aan.
- Erken diversiteit en geef gelijke kansen aan inwoners om te participeren. Niet alle inwoners zijn makkelijk te bereiken. Vooral jongeren, mensen met een migratieachtergrond en mensen met een lager opleidingsniveau en inkomen zijn vaak ondervertegenwoordigd. Toch kunt u deze groepen bij het ontwerp van participatie wel degelijk betrekken door gebruik te maken van een aantal stimulerende factoren (Andere mensen aan tafel).
- Verdiep u in de leefwereld van participanten: houd rekening met sociale en culturele normen en maak weloverwogen keuzes over locatie, datum, tijd, kinderopvang, vervoer, toegang en taal.
- Maak het onderwerp van participatie zichtbaar, opvallend en begrijpelijk, zodat meer participanten aansluiten.

De gemeente Hoeksche Waard streefde ernaar bij het opstellen van de omgevingsvisie alle groepen van de bevolking te betrekken: van jong tot oud, van laag- tot hoogopgeleid. Hiervoor gebruikte de gemeente vormen als een SRV-wagen, een vlogwedstrijd en een tekenwedstrijd.

Passendheid

- Bouw flexibiliteit in het traject in. Houd ruimte voor leren en improviseren. Er kunnen immers gedurende het traject nieuwe onderwerpen of behoeften ontstaan.
- Ontwerp een proces met verschillende participatieve methoden en technieken, zodat u optimaal aansluit bij de verschillende belevingswerelden van de participanten.

- Denk bijvoorbeeld aan verbeeldende technieken, plattegronden intekenen, focusgroepen, rondetafelgesprekken, kleinschalige groepsdiscussies, 'value trees' en discussiepanels. En aan lezingen, wandelingen, rollenspellen, scenario-analyses, burgerjury's, grootschalige openbare bijeenkomsten, openbare exposities, coaching, conflictoplossing, interviews en surveys.
- Zet technologie in bij participatie. Dit kan de kosten van grootschalige en verspreide processen verlagen en kan participatie meer 'sociaal' en 'speels' maken. Bovendien verlaagt het in sommige gevallen de drempel om deel te nemen. Meer informatie over digitale participatie staat in de Inspiratiegids digitale participatie.
- Zorg dat de gebruikte methoden en technieken een samenhangende strategie vormen die aansluit bij de doelen van participatie. Eind 2020 lanceert Prodemos het digitale afwegingskader voor burger- en overheidsparticipatie, die decentrale overheden zal helpen bij het bepalen van de juiste (mix van) participatie instrumenten. Deze online tool zal beschikbaar zijn op www.lokale-democratie.nl.
- Overvraag participanten niet. Voorkom 'participatiemoedigheid'. Zoek afstemming met al lopende participatietrajecten in de eigen organisatie of andere overheden. Combineer daar waar het mogelijk is.

De gemeente Moerdijk wilde bij het opstellen van een nieuwe visie uitdrukkelijk de bewoners van het buitengebied betrekken. De gemeente koos voor arenadebatten en tafeltjesgesprekken. In 250 tafeltjesgesprekken konden bewoners hun persoonlijke situatie met een medewerker van de gemeente bespreken.



Deel 3 Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet

Voordat men aan de slag gaat met participatieplannen voor specifieke instrumenten is het belangrijk om binnen de organisatie met elkaar in gesprek te gaan over hoe invulling wordt gegeven aan participatie. Ga met elkaar in gesprek over de visie van de organisatie op participatie en welke uitgangspunten van belang zijn bij het organiseren van goede participatie. Het participatiebeleid kan de provinciale staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur van een waterschap ook inzicht geven in het proces en kwaliteit van participatie.

Overheden moeten aangeven hoe derden zijn betrokken bij het voorbereiden van een omgevingsvisie, programma, omgevingsverordening, waterschapverordening, omgevingsplan en projectbesluit. Voor al deze instrumenten geldt een motiveringsplicht over participatie bij de besluitvorming. Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding, wat de resultaten daarvan zijn en op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (hoe invulling is gegeven aan participatiebeleid geldt niet voor het projectbesluit). Bij het starten met het opstellen van een omgevingsplan of starten van een projectprocedure is ook een kennisgeving participatie verplicht. Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving aan hoe het de participatie vormgeeft. Bewoners, bedrijven, overheden en (belangen)organisaties die een omgevingsvergunning aanvragen, moeten bij de aanvraag aangeven of, en zo ja, hoe zij hun omgeving hebben betrokken bij de plannen en wat er met de resultaten is gedaan (zie bijlage 1 voor een overzicht van de regels voor participatie per instrument).

Als bevoegd gezag zoekt u samenwerking met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden in de beleids-, plan- en uitvoeringsfase. Welke informatie u van betrokkenen nodig hebt, verschilt per instrument en per moment. Dat maakt de groepen mensen die u betreft steeds weer anders. Net als de werkvorm die u kiest. In dit deel wordt, aanvullend op de algemene factoren die bijdragen aan goede participatie uit deel 2, ingegaan op enkele specifieke aandachtspunten per instrument.

U werkt aan een omgevingsvisie of programma (beleidsfase)

In de omgevingsvisie leggen overheden hun ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Een omgevingsvisie gaat in op de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de

fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie is 'beeldvormend'. U wilt met participatie perspectieven en toekomstbeelden ophalen die leven bij gebruikers van een gebied en actieve betrokkenheid hierbij krijgen. Participatie richt zich hierbij op de identiteit van een gebied, dominante waarden, associaties en beelden die gebruikers hebben bij hun huidige leefomgeving en de toekomstige ontwikkeling of bescherming hiervan. U kunt hierbij gebruik maken van situatieschetsen en scenario's om toekomstige ontwikkelingen en effecten uit te beelden.

- De omgevingsvisie heeft betrekking op alle terreinen van de leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, gezondheid, verkeer en vervoer, infrastructuur, cultureel erfgoed, veiligheid en klimaat. Organiseer ook participatie integraal en zorg dat kennis van alle domeinen in het participatieproces aanwezig is.
- Stem het proces voor een eventuele plan-milieueffectrapportage (MER) af met het participatieproces van de omgevingsvisie. Gebruik informatie uit het MER om participanten inzicht te geven in effecten van beleid, alternatieve oplossingen en de te maken afwegingen bij beleidskeuzen en gebruik omgekeerd participatie als bron voor het MER.
- Geef duidelijk aan wat de ruimte voor inbreng is voor opgaven die opgelegd worden vanuit andere wet- en regelgeving vanuit Europa, het Rijk of de provincie.
- Bespreek wat er van elkaar verwacht wordt bij de totstandkoming en uitvoering van de omgevingsvisie. Wat is de rol van het bevoegd gezag, hoe wordt deze ingevuld en wat wordt verwacht van anderen (sturingsfilosofie)?

In programma's formuleren overheden maatregelen die leiden tot de gewenste ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. U wilt met participatie komen tot betere uitvoerbaarheid van de te nemen maatregelen. Participatie richt zich hierbij op verkennen en informeren welke maatregelen mogelijk zijn, wat de voor- en nadelen zijn van verschillende maatregelen en hoe maatregelen worden gewogen en gekozen. Daarnaast kijkt u naar de rol van de overheid bij uitvoering van de maatregelen en wat er wordt verwacht van bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. U kunt hierbij gebruik maken van werkvormen waarin het bedenken van strategieën aan bod komt.

- Bepaal op basis van het karakter van het programma (thematisch, gebied, sectoraal of multisectoraal) wie u actief benadert voor participatie.



Aan de slag met de Omgevingswet

- Verken met participanten ook nadrukkelijk niet-juridische maatregelen om gewenste ambities of beleidsdoelen te bereiken.
- Zijn maatregelen te koppelen aan wensen die participanten zelf hebben (koppelkansen) of maatregelen die ze zelf kunnen nemen?
- Stem het proces voor een eventuele plan-milieueffectrapportage af met het participatieproces van het programma. Gebruik informatie uit het MER om participanten inzicht te geven in effecten van maatregelen, alternatieve maatregelen en de te maken afwegingen bij maatregelen en gebruik omgekeerd participatie als bron voor het MER.

Werken aan een omgevingsverordening, waterschapsverordening of omgevingsplan (planfase)

In een omgevingsverordening neemt een provincie alle regels op provinciaal niveau voor de fysieke leefomgeving op binnen haar grondgebied. Een omgevingsverordening zorgt dat de doelen en het beleid zoals opgenomen in de provinciale omgevingsvisie en de programma's in de vorm van juridische regels doorwerken naar derden. Het gaat bijvoorbeeld om regels over omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, instructieregels aan gemeenten en waterschappen en algemene regels en meldingsplichten voor burgers en bedrijven. De waterschapsverordening bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die het waterschap binnen zijn beheergebied stelt. Het gaat om regels voor waterkeringen, watergangen, grondwater en wegen die voor iedereen gelden. Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Het omgevingsplan zorgt dat de doelen en het beleid uit de gemeentelijke omgevingsvisie en de programma's in de vorm van juridische regels doorwerken naar derden. Het gaat bijvoorbeeld om het toewijzen van functies aan locaties, toestaan of niet-toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden, algemene regels en meldingsplichten bij activiteiten, vergunningplichten en beoordelingsregels en regels over omgevingswaarden.

Met participatie streeft u naar het verbeteren van de kwaliteit van de regels en het vergroten van draagvlak voor deze regels. U zoekt naar opvattingen en overtuigingen van bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden door bijvoorbeeld argumenten op te halen en concrete regels te toetsen. U maakt helder waar grenzen liggen in wat mogelijk is en welke risico's er in een gebied of voor specifieke groepen zijn.

U kunt gebruik maken van werkvormen waarin bijvoorbeeld met stellingen wordt gewerkt of standpunten uitgewisseld worden.

- Betrek participanten bij de vraag of het toekennen van functies aan bepaalde locaties nodig is om ongewenste activiteiten te voorkomen.
- Betrek participanten bij de vraag of er regels nodig zijn

voor bepaalde activiteiten en zo ja, welke type regel het meest geschikt is.

- Betrek participanten bij de vraag of bij vergunningplichten voldoende beoordelingsregels zijn geformuleerd.
- Ga met participanten na of voldaan wordt aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- Stem het proces voor een eventuele plan-milieueffectrapportage af met het participatieproces van een omgevingsplan. Gebruik informatie uit het MER om participanten inzicht te geven in effecten van regels en gebruik omgekeerd participatie als bron voor het MER.

Projectprocedure gebruiken voor een projectbesluit of een wijziging van het omgevingsplan (uitvoeringsfase)

Om een project uit te voeren, kan de overheid de projectprocedure gebruiken. Een projectprocedure maakt projecten met een publiek belang mogelijk, op nationaal, de provinciaal, de gemeentelijk of waterschapsniveau. Het Rijk, provincies en waterschappen stellen in de laatste stap van de projectprocedure een projectbesluit vast. In het projectbesluit staat beschreven op welke manier het bevoegd gezag een bepaald project zal uitvoeren. Gemeenten kunnen geen projectbesluit vaststellen. Zij stellen als laatste stap van de projectprocedure de aanpassing van het omgevingsplan vast. Met participatie in de projectprocedure wil je alle belangen in een vroeg stadium van het proces in beeld brengen, samenhang brengen in uiteenlopende belangen, de effecten van het project op deze belangen in beeld brengen en de belangen volwaardig afwegen. Door het organiseren van participatie in de verkenningsfase van de projectprocedure heeft iedereen de mogelijkheid zelf informatie, oplossingen of koppelkansen aan te dragen. Dit met als doel het project beter te laten aansluiten bij maatschappelijke behoeften.

- Als sprake is van een andere initiatiefnemer dan het bevoegd gezag, maak dan goede en duidelijke afspraken over wie welke rol heeft bij het organiseren van participatie.
- Het bevoegd gezag of de initiatiefnemer moet nagaan welke rapportages en onderzoeksrapporten relevant zijn en deze beschikbaar stellen om derden gelijkwaardig te kunnen laten participeren. Het gaat dan niet alleen om de informatie die al bij de aanvang van de verkenning beschikbaar is, maar ook om informatie die gedurende de gehele projectprocedure wordt vergaard. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijke oplossingen die zijn aangedragen door derden en mogelijk daarover uitgebrachte adviezen. Of aan het beschikbaar stellen van tussentijdse resultaten van de verkenning.
- Hoe gaat het bevoegd gezag of de initiatiefnemer om met ingewikkelde inhoud die tot dwaalsporen leidt, informatie die onnodige onrust en angst teweegbrengt, uitspraken van en gegevens over anderen (privacy), informatie die deel uitmaakt van aanbestedingsprocedures?

Aan de slag met de Omgevingswet

- Tot welk detailniveau en hoe worden berekeningen en technische inhoud met belanghebbenden gedeeld door het bevoegd gezag of initiatiefnemer? Dit in relatie tot de regels uit art. 5.3.3, derde lid, van het Omgevingsbesluit waarin staat dat het bevoegd gezag zorgt voor het op toegankelijke wijze beschikbaar stellen van informatie.
- Degene die in het kader van de participatie een mogelijke oplossing heeft voorgedragen kan daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. Het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen oplossing redelijkerwijs in overweging genomen wordt (art. 5.48 Omgevingswet.).
- Een eventuele voorkeursbeslissing vormt de afsluiting van de verkenning in de projectprocedure. Ook voor een voorkeursbeslissing geldt de motiveringsplicht participatie waarin aangegeven wordt hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken, wat de resultaten zijn van de verkenning en welke oplossingen ze hebben voorgedragen en de adviezen die hierover zijn gegeven.
- Stem het proces voor een plan-milieueffectrapportage voor een eventuele voorkeursbeslissing en een project-milieueffectrapportage af met het participatieproces van de projectprocedure. Gebruik informatie uit het MER om participanten inzicht te geven in effecten van het project, alternatieve manieren van uitvoering en de te maken afwegingen bij keuze voor uitvoering en gebruik omgekeerd participatie als bron voor het MER.

Omgevingsvergunning aanvragen voor eigen werken (bevoegd gezag als initiatiefnemer) (uitvoeringsfase)

Een bevoegd gezag dat een omgevingsvergunning aanvraagt voor eigen werken heeft de rol van initiatiefnemer. Bij aanvraag moet aangegeven worden of, en zo ja, hoe de omgeving is betrokken bij de plannen en wat er met de resultaten is gedaan.

- Of, en hoe u de participatie organiseert, hangt af van de activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Dit is maatwerk.
- Geef als bevoegd gezag in de rol van initiatiefnemer het goede voorbeeld aan andere initiatiefnemers door goede participatie te organiseren. En laat de meerwaarde zien.
- Pas het eigen participatiebeleid ook toe op participatie die georganiseerd wordt als initiatiefnemer.
- Stem het proces voor een eventuele project-milieueffectrapportage af met het participatieproces. Gebruik informatie uit het MER om participanten inzicht te geven in effecten van het project, alternatieve locaties en manieren van uitvoering en de te maken afwegingen bij keuze voor uitvoering en gebruik omgekeerd participatie als bron voor het MER.

Een omgevingsvergunning beoordelen (uitvoeringsfase)

Een vergunningaanvraag wordt behandeld door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag beoordeelt op basis van beoordelingsregels of het de vergunning kan verlenen of weigeren.

Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillende belangen van de omgeving. Hiervoor verzamelt het bevoegd gezag de relevante informatie. Voor het bevoegd gezag is participatie een middel om vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen van derden. Een initiatiefnemer geeft bij de aanvraag aan of er participatie is georganiseerd en zo ja, hoe er overleg is geweest met belanghebbenden en wat er met de resultaten van de participatie is gedaan.

- Als bevoegd gezag stimuleer je een initiatiefnemer om omwonenden (en andere belanghebbenden) vroegtijdig te betrekken bij de plannen.
- Het bevoegd gezag gaat op basis van eventuele informatie van de initiatiefnemer en eigen relevante informatie na of belangen voldoende inzichtelijk zijn om een goede integrale belangenafweging te maken.
- Als het bevoegd gezag onvoldoende informatie heeft om tot een goede integrale belangenafweging te komen kan het vragen om meer informatie of zelf extra informatie verzamelen om tot een goed besluit te komen.
- Bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (in de huidige terminologie de afwijkvergunning) maakt het bevoegd gezag een belangenafweging om te bepalen of belanghebbenden nadelige gevolgen ondervinden die onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de aanvraag. De gemeenteraad kan gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is. Dit kan alleen bij activiteiten waarvoor het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is. In die gevallen moet een aanvrager aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan.



Bijlage 1 Tabel met overzicht van de regels voor participatie per instrument

Instrument	Regels	Wie is verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels?	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Programma	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	Kennisgeving Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is B&W gemeente)	Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)
Omgevingsverordening	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is Gedeputeerde Staten)	Omgevingsbesluit (art. 10.3a)
Waterschapsverordening	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (is dagelijks bestuur van het waterschap)	Omgevingsbesluit (art. 10.3b)
Projectbesluit	Kennisgeving In deze kennisgeving staat: <ul style="list-style-type: none"> wie wordenbetrokken, waarover en wanneer wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer waar meer informatie beschikbaar komt Motiveringsplicht bij eventuele voorkeursbeslissing en projectbesluit	Bevoegd gezag Als een ander dan het bevoegd gezag initiatiefnemer is, kan het participatietraject wel een gezamenlijke actie zijn. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bepalen samen de rolverdeling, waarbij het bevoegd gezag uiteindelijk beslist. Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving participatie aan wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.	Omgevingswet (art. 5.47, 5.48 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5)
Omgevingsvergunning	In de Omgevingsregeling is een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer	Omgevingswet (art. 16.55) Omgevingsregeling (art 7.4)

Samenvatting Denkwijze(r) voor goede participatie

1. De integrale, domeinoverstijgende benadering uit de Omgevingswet gaat hand in hand met participatie. Om alle verschillende belangen goed in beeld te hebben, moeten alle mensen en organisaties die zich sterk maken voor die belangen vanaf het begin aan tafel zitten. Een brede stakeholderanalyse kan daarbij helpen. *Lees meer in deel 1 en deel 2*
2. Het overheidsbestuur moet alle belangen wegen en een gemotiveerd besluit nemen. Dat kan en hoeft niet altijd een weging en besluit (te) zijn waarmee iedereen het eens is. Participatie is niet hetzelfde als draagvlak. *Lees meer in deel 1*
3. Goede participatie vraagt van overheden dat zij transparant zijn over:
 - de wijze waarop de participatie wordt georganiseerd,
 - welke rol de volksvertegenwoordiging in het proces heeft,
 - wat de aard van de betrokkenheid van belanghebbenden is,
 - welke vrijheidsgraden er in de besluitvorming zijn,
 - hoe de afweging van belangen zal plaatsvinden, en
 - hoe zij met de ideeën en resultaten van het participatieproces omgaan.
 Met duidelijke spelregels vooraf weet iedereen waar hij of zij aan toe is. *Lees meer in deel 1*
4. Het is belangrijk plannen eerst goed af te wegen, in een vroeg stadium de meningen en inbreng van anderen te toetsen, iedereen tijdig te informeren en actief te betrekken bij plannen die hem of haar raken. Participatie is alleen zinvol als er ruimte is om de inhoudelijke inbreng en belangen van participanten serieus mee te wegen. *Lees meer in deel 1 en deel 2*
5. De overheid moet streven naar een zo hoog mogelijk niveau van participatie en openstaan voor feedback. Dit vraagt om een organisatiecultuur waarin men leert, fouten mag maken en vertrouwen heeft in collega's en inwoners. *Lees meer in deel 2*
6. Participatie vraagt om empowerment van de inwoners. Ze moeten in staat zijn (of anderszins in staat worden gesteld) om goed te kunnen meedoen en meepraten. En het vraagt de wil om een gelijke informatiepositie en sociale inclusie te bieden. *Lees meer in deel 2*
7. Het is zaak voortvarend en tijdig te starten met het formuleren en vaststellen van participatiebeleid, voordat men aan de slag gaat met participatie voor specifieke instrumenten uit de Omgevingswet. *Lees meer in deel 3*
8. Als overheid zoekt u in de beleids-, plan- en uitvoeringsfase de samenwerking met de omgeving. Welke informatie u van betrokkenen nodig hebt, verschilt per fase en per instrument. Dat maakt de groepen mensen die u betreft mogelijk steeds weer anders. Net als de werkvorm die u kiest. *Lees meer in deel 3*
9. Als de overheid een omgevingsvergunning aanvraagt voor eigen werken zit zij in de rol van initiatiefnemer. Geef dan het goede voorbeeld aan andere initiatiefnemers door goede participatie te organiseren. En laat de meerwaarde ervan zien. *Lees meer in deel 3*
10. Participatie is mensenwerk. Het gaat er vooral om dat er samen invulling wordt gegeven aan participatie. Wat participatie is zal zich in de praktijk moeten bewijzen. *Lees meer in deel 1*





Aan de slag met de
Omgevingswet



Dit is een uitgave van:

Programma Aan de slag met de Omgevingswet

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

September 2020

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet is een
initiatief van VNG, IPO, UwV en het Rijk