



Beleidsnota

Inwonerparticipatie in de Omgevingswet



September 2021

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1 Leeswijzer	4
2. Het waarom van participatie	5
2.1 Definitie van participatie	5
2.2 Een open bestuurscultuur	5
2.3 Doelgroepen van participatie	5
2.3.1 Betrokkenheidsanalyse	6
2.3.2 Communicatiestrategieën	7
2.3.3 Stakeholdersanalyse	8
2.3.4 Representativiteit of op persoonlijke titel	8
2.4 De invloed van participatie op de besluitvorming	8
2.5 Algemene uitgangspunten van participatie	9
2.6 Het participatieplan	9
3. Participatie bij beleidsontwikkeling en beleidsdoorwerking	13
3.1 Het waarom van participatie	13
3.2 Het niveau van participatie	13
3.3 De participanten	14
3.3.1 De participanten bij de omgevingsvisie	14
3.3.2 De participanten bij het omgevingsplan	15
3.3.3 De participanten bij het omgevingsprogramma	15
3.3.4 Sectoraal beleid	16
3.4 Het hoe van participatie	16
3.5 De besluitvorming	16
3.6 Wijziging omgevingsplan op verzoek van een initiatiefnemer	16
4. Participatie bij beleidsuitvoering: vergunningen	17
4.1 Vergunningvrije initiatieven en meldingen	17
4.2 Vergunningverlening volgens het omgevingsplan	17
4.3 Vergunningverlening door het college in afwijking van het omgevingsplan	18
4.4 Vergunningverlening met participatieplicht van de gemeenteraad	18
4.5 Vergunningverlening met bindend advies van de gemeenteraad	19
4.6 De rol van de gemeente bij vergunningverlening	19
5. Participatie bij monitoring en evaluatie	21
6. Epiloog	22
Bijlagen	
1 Waaronder participatie	23
2 Vormen van participatie	24
3 Klantreis verkenning	25

Bestuurlijke samenvatting

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Deze beleidsnota beschrijft hoe de gemeente Elburg omgaat met participatie bij de verschillende instrumenten van de Omgevingswet. *Deze beleidsnota definieert participatie als het vroegtijdig, alle relevante belangen, ideeën en meningen in beeld krijgen. Met als doel de besluitvorming te verbeteren en de acceptatie te vergroten. Met als gevolg dat het vertrouwen in de overheid toeneemt.* Participatie in deze beleidsnota gaat over betrokkenheid bij beleidsvorming, vergunningverlening en evaluatie. Het gaat niet over maatschappelijke initiatieven van inwoners.

Bij participatie is het doel zoveel mogelijk verschillende doelgroepen aan te spreken. Verschillende soorten mensen vragen om een verschillende manier van benadering. Zo vindt de één een bewonersavond prettig en denkt de ander het liefst mee in een chat, thuis vanaf de bank. Wil de ene inwoner meedenken en meebeslissen en vindt de andere inwoner het vooral leuk om iets te doen. Of wil de één meepraten over de eigen woonomgeving, en de ander over meer algemene thema's zoals het milieubeleid.

Om zoveel mogelijk mensen op de door hen gewenste manier te bereiken, op het door hen gewenste moment en over het door hen gewenste onderwerp is een betrokkenheidsanalyse gemaakt. Deze analyse verdeelt de Elburgse bevolking op postcodeniveau in acht verschillende type mensen. Deze analyse vormt de basis voor het opstellen van een participatieplan.

Ieder participatietraject begint met een participatieplan. Dit plan besteedt aandacht aan het initiatief, de omgeving, de belanghebbenden, het niveau van participatie, de werkvormen en de terugkoppeling. De complexiteit van het initiatief, de impact op de omgeving en de mate van weerstand die is te verwachten bepalen de diepgang van het participatieplan.

De omgevingsvisie geeft de hoofdlijnen van beleid voor de komende jaren. Een omgevingsvisie vraagt participatie tot het niveau van coproduceren. Bij coproduceren is er een continue dialoog. Iedereen brengt kennis, kunde en een netwerk in. Partijen zijn gelijkwaardig. De initiatiefnemer bewaakt het algemeen belang. Er is geen sprake van participatie op het niveau van meebeslissen. Uiteindelijk beslist de gemeenteraad, alle ingebrachte belangen wegende.

Bij het omgevingsplan kent het proces drie fases. Coproduceren om te komen tot een visiekaart. Adviseren bij het vertalen van de visiekaart naar uitgangspunten en raadplegen om te komen tot de juridische regels in het uiteindelijke omgevingsplan. Stakeholders worden nauw betrokken via overleg en participatietafels.

Bij vergunningaanvragen is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor de participatie. De gemeente kan dit niet afdwingen. Wel stimuleren en faciliteren. Veelal gaat het om participatie op het niveau van raadplegen. In een beperkt aantal gevallen kan de gemeenteraad participatie verplicht stellen. In dat geval krijgt de gemeenteraad een uitnodiging om bij de participatiemomenten als toehoorder aanwezig te zijn. Soms heeft de gemeenteraad bindend adviesrecht. In dat geval komt de vergunningaanvraag na de participatieronde nog een keer in het vergadermodel van de raad. Het is dan de taak van de gemeenteraad om de informatie uit het participatieproces en de informatie uit de beeldvormende vergadering te wegen.

De gemeente faciliteert de initiatiefnemer bij de participatie. Hoe ingewikkelder het initiatief, hoe meer de gemeente meedenkt. Ook de controle op de uitvoering van de participatie neemt toe. Vaak zal de gemeente volstaan met het lezen van het participatieverslag. Bij complexe en impactvolle initiatieven zal de gemeente echter zelf aanwezig zijn. In het uiterste geval kan de gemeente de participatie overnemen.

Tot slot, dit beleidsplan is de start van een proces. Met de vaststelling van de nota ligt vast hoe de gemeente participatie wil vormgeven. De volgende stap is het uitdragen van het beleid en het eigen maken van het beleid. Zowel intern in de organisatie als extern bij de inwoners. Pas dan zijn echte stappen gemaakt.

1. Inleiding

Elburg omvat 6.591 hectare. Binnen dat gebied wonen 23.000 mensen, 8.000 runderen, 160.000 kippen, staan ruim 9.000 woningen, liggen 2.000 bedrijven, ligt 243 km wegverharding. Bij de Omgevingswet gaat het om een goede verdeling van de schaarse ruimte. We staan voor grote maatschappelijke uitdagingen zoals energietransitie, klimaatverandering, duurzame landbouw, woningbouwopgave. Met de Omgevingswet worden al die opgaven en belangen gewogen om uiteindelijk tot een goede keuze te komen. De voor Elburg juiste keuze. Vanaf het begin van het proces zitten daarom alle partijen aan tafel. Om alle relevante belangen in beeld te krijgen. Dat is participatie.

Bij participatie gaat het om:

- Vroegtijdig
- Alle relevante belangen
- Ideeën en meningen
- In beeld krijgen

Met als doel:

- De besluitvorming en uitvoerbaarheid van besluiten te verbeteren en te versnellen
- Het draagvlak, de acceptatie voor plannen te vergroten

Met als gevolg:

- Dat het vertrouwen in de overheid groeit
- De kwaliteit van de besluitvorming verbetert
- De betrokkenheid van inwoners toeneemt.

Voor de goede orde. Draagvlak is niet hetzelfde als het er mee eens zijn. Draagvlak is het hebben van begrip en acceptatie. En wel bij alle groepen, waarbij iedereen gehoord wordt. Inclusie dus. Om dit te bereiken is transparantie nodig over zaken als:

- De wijze waarop de participatie wordt georganiseerd
- De inbreng van de gemeente in het proces
- Wat de aard van de betrokkenheid van belanghebbende is
- Welke ruimte er in de besluitvorming is
- Hoe de afweging van belangen zal plaatsvinden
- Hoe met de ideeën en resultaten van het participatieproces wordt omgegaan.

Over die transparantie gaat deze beleidsnota. Met deze beleidsnota geeft de gemeente Elburg uitvoering aan de Tweede Kamer motie Nooren (11 februari 2020). De motie legt decentrale overheden een motiveringsplicht op over het eigen participatiebeleid.

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze beleidsnota geeft algemene uitgangspunten voor participatie. In de daaropvolgende hoofdstukken volgt de beleidsnota de beleidscyclus van beleid maken, uitvoeren, evalueren en bijstellen. De instrumenten van de Omgevingswet worden onderverdeeld in de fases van de beleidscyclus. Hoofdstuk 3 gaat over de instrumenten van de Omgevingswet bij beleidsontwikkeling. Hoofdstuk 4 over de instrumenten van de Omgevingswet bij de uitvoering. En hoofdstuk 5 over monitoring en evaluatie. Daarmee is deze beleidsnota een praktisch handvat voor initiatiefnemers. Per instrument staat aangegeven wat de participatie inhoudt en wat de gemeente verwacht. In de bijlage ten slotte staan concrete vormen van participatie die als inspiratiebron voor een initiatiefnemer kunnen dienen.

2 Het waarom van participatie

Dit hoofdstuk beschrijft in algemene zin het belang van participatie. Paragraaf 2.1 definieert eerst het begrip participatie in de context van deze beleidsnota. Daarna gaan de paragrafen in op de doelgroepen van participatie, de mate van invloed, algemene uitgangspunten en het participatieplan.

2.1 Definitie van participatie

Inwonerparticipatie of burgerparticipatie is een verzamelnaam voor manieren waarop de overheid inwoners de mogelijkheid biedt om besluitvorming te beïnvloeden. Achter deze begrippen gaat een wereld schuil. De terminologie verandert continue. Waar eerst werd gesproken over burgerparticipatie, is dit nu inwonerparticipatie.

Er zijn drie vormen van participatie. Ten eerste inwonerparticipatie bij de beleidsvorming, dit is interactieve beleidsvorming. Een voorbeeld hiervan is co-creatie. Het initiatief voor deze vorm van participatie begint bij de gemeente. In het kader van de Omgevingswet is deze vorm verder uitgewerkt in H3 (omgevingsvisie en omgevingsplan).

Ten tweede inwonerparticipatie bij initiatieven van inwoners. Het gaat om ideeën en vergunningaanvragen, die bij de gemeente binnen komen. Onder deze categorie vallen ook de vergunningvrije initiatieven. Het initiatief is in het belang van de aanvrager. Bij deze initiatieven gaat het om de beleidsuitvoering, verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Ten derde inwonerparticipatie waarbij het initiatief uitgaat van de inwoners, maar waarbij het initiatief een maatschappelijk doel dient. Dat zijn burgerinitiatieven. Daar gaat deze nota niet over. Deze vorm van participatie wordt op een later tijdstip uitgewerkt op grond van de Gemeentewet. Voorbeelden zijn de initiatiefgroep voor de nieuwe oeververbinding, de introductie van de Padelsport in Elburg, de groeiende daken in 't Harde en de oprichting van de Plannensmederij Vesting.

Deze beleidsnota gaat ook niet over de formele inspraak en zienswijze procedures op grond van wet- en regelgeving. Een nieuw op te stellen participatieverordening zal de participatie en de inspraak van de inspraakverordening met elkaar integreren.

Tot slot, als deze nota spreekt over inwoners, bedoelen we de samenleving, bestaande uit inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en bestuursorganen.

2.2 Een open bestuurscultuur

De Omgevingswet bouwt op vertrouwen. Algemeen uitgangspunt is dat de overheid vertrouwen heeft in de samenleving. Om die reden dwingt de Omgevingswet inwonerparticipatie bij vergunningverlening niet af. De verantwoordelijkheid voor een goed participatieproces ligt bij de initiatiefnemer.

Participatie werkt alleen als de initiatiefnemer dit ook echt wil. Dat geldt zowel voor de gemeente als voor een particulier of bedrijf met een initiatief. De gemeente Elburg gaat voor een open houding waarin ze met oprechte belangstelling luistert naar de inbreng van betrokkenen. Die inbreng zoekt de gemeente actief op vanuit de gedachte dat velen meer weten dan één. Gemeentebestuur, de organisatie en de individuele ambtenaar en wethouder zoeken steeds de samenwerking met de buitenwereld. Dit is het gedachtengoed van Samen Elburg. De Omgevingswet is een middel om tot die open bestuurscultuur te komen. Het coalitieakkoord benadrukt die wens, waar het spreekt over beginspraak en co-creatie.

2.3 Doelgroepen van participatie

De samenleving bestaat uit een grote verscheidenheid van mensen en organisaties. De mensen zijn verschillend in hun culturele achtergrond, hun levenservaring, hun leeftijd, levensbeschouwing, belangstelling, kennis en opleiding, etc. Iedere doelgroep heeft een andere benadering nodig. Digitaal, fysiek, mondeling of schriftelijk, op de markt, bij hen thuis, met een enquête, noem maar op.

Het gaat in een goed participatieproces niet alleen om het betrekken van zoveel mogelijk mensen. Bij kwalitatieve participatie spelen inclusiviteit, representativiteit en mate van belang een rol om goede inspraak te krijgen voor de visie. Soms is de groep simpelweg te groot om iedereen aan tafel uit te nodigen. Juist dan is het van belang dat alle inwoners gelijktijdig vernemen van het proces. En dat

gemaakte plannen bij meer inwoners worden getoetst. De omvang van de groep bepaalt zo mede het te kiezen instrument.

In 2019 heeft de gemeente met een quick scan een enquête gehouden onder de Elburgse bevolking. Een van de thema's was participatie. Ongeveer 350 mensen hebben de enquête ingevuld. Uit de enquête blijkt dat inwoners wel een kans hebben om mee te praten over lokale kwesties. Maar de gemeente zoekt nog niet actief naar bijzondere doelgroepen zoals jongeren en ouderen. Ook is wel inbreng mogelijk, maar echt invloed ervaren de mensen niet. Binnen dit beleidsdocument zijn drie wensen van inwoners van belang. Van de inwoners vindt 75% meer invloed op de besluitvorming in hun eigen buurt of wijk belangrijk (meebeslissen). En 75% wil meer invloed bij specifieke thema's zoals duurzaamheid, wonen en afval. En 92% wenst dat de gemeente beter naar haar inwoners luistert. Daarnaast vinden inwoners open en transparant handelen belangrijk. Dit betekent helder uitleggen hoe de gemeente tot een besluit komt en welke overwegingen en rol spelen.

De quick scan geeft dus aan dat er bij de inwoners zeker behoefte is aan meer participatie. De tijd is er rijp voor. Maar wie zijn dan die inwoners van Elburg en hoe bereik je ze? Om daar meer over te weten, is de betrokkenheidsanalyse uitgevoerd door Citisens.

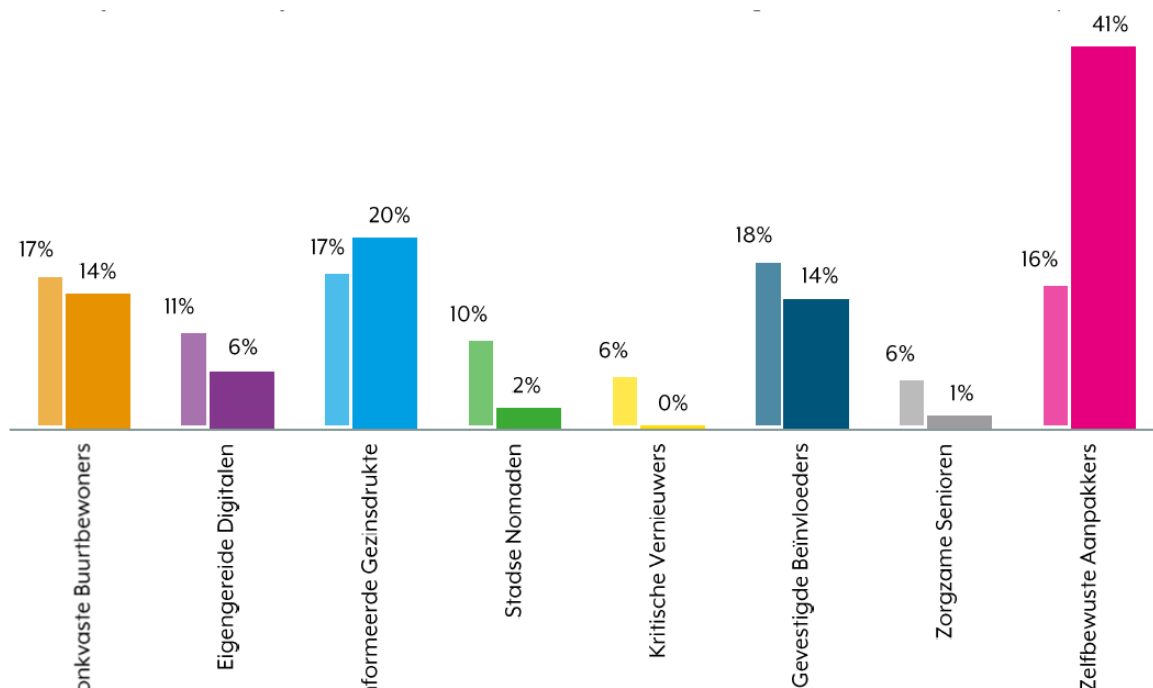
2.3.1 Betrokkenheidsanalyse

De betrokkenheidsanalyse van Citisens verdeelt inwoners in acht groepen. Individuen zijn natuurlijk niet precies in hokjes in te delen. Maar een verdeling geeft wel inzicht in de soort mensen. Iedere doelgroep heeft zijn eigen kenmerken. En iedere doelgroep heeft zijn eigen favoriete manier om betrokken te raken bij gemeentelijke onderwerpen. De informatie komt van big data en een gebruikerspanel van 55.000 Nederlanders. De informatie is op postcodeniveau geanalyseerd. De acht profielen geven informatie over betrokkenheid bij de eigen leefomgeving, vertrouwen in instanties, communicatievoorkeuren en participatiegedrag.

De acht doelgroepen zijn:

- **Honkvaste buurtbewoners:** Dit zijn mensen tussen de 45 en 65 jaar met een inkomen en opleiding lager dan gemiddeld. Sterk verbonden met hun buurt.
- **Eigengereide digitalen:** Deze mensen zijn jonger dan 40. Ze hebben laag inkomen en een laag opleidingsniveau. Het zijn starters met fun, gericht op mode en uitgaan.
- **Zorgzame senioren:** Deze mensen zijn ouder dan 65. Laag opgeleid maar hebben hoog inkomen. Het zijn dorpsbewoners die sober leven, niet verspillen.
- **Geïnformeerde gezinsdrukte:** Deze groep is tussen de 30 en 65 jaar. Ze hebben een hoog inkomen, een goede baan, zijn goed opgeleid. Het zijn de gezinnen met jonge kinderen.
- **Stadse nomaden:** Leeftijd tot 40 jaar, hoog opgeleid, laag inkomen en weinig vaste lasten.
- **Gevestigde beïnvloeders:** 45 jaar en ouder. Hoog opgeleid en hoog inkomen.
- **Kritische vernieuwers.** Leeftijd tussen 30 en 50. Eveneens hoog opgeleid en hoog inkomen. Ze hebben aandacht voor voeding, leefstijl, milieu en klimaat.
- **Zelfbewuste aanpakkers:** Deze groep is 55+. Ze hebben een gemiddeld opleidingsniveau en een inkomen hoger dan gemiddeld. Ze zijn de spil van het verenigingsleven.

In de grafiek is de linker kolom heel Nederland en de rechter kolom Elburg. In de gemeente komen stadse nomaden, kritische vernieuwers en zorgzame senioren vrijwel niet voor. Ook de groep



eigengereide digitalen is klein. Ruim vertegenwoordigt zijn de zelfbewuste aanpakkers, de honkvaste buurtbewoners, de geïnformeerde gezinsdrukte en de gevestigde beïnvloeders. Dit is het beeld voor de hele gemeente. Per kern en per straat kan dit verschillen.

Ieder participatieproces en ieder -plan heeft als basis de hier genoemde doelgroepenanalyse. De doelgroep bepaalt de te kiezen strategie en uiteindelijk de mix van participatie-instrumenten. Bij die keuze denkt de gemeente vanuit de inwoner. Dominantie van een bepaalde groep willen we voorkomen.

2.3.2 Communicatiestrategieën

Iedere doelgroep heeft zijn eigen voorkeur voor communicatie en zijn eigen participatiegedrag. De tabel geeft dit weer.

Doelgroep	Betrokken bij leefomgeving	Vertrouwen in de overheid	Participatie gedrag	Participatie voorkeur	Haalt informatie op via
Honkvaste buurtbewoners	Gemiddeld	Laag	Meedoen in de uitvoering	Papieren enquête	Lokale krant Facebook
Eigengereide digitalen	Gemiddeld	Laag	Meebeslissen	Social media	Social media
Geïnformeerde gezinsdrukte	Gemiddeld	Gemiddeld	Meebeslissen	Online platform	Social media
Stadse nomaden	Laag	Hoog	Meedenken	Online platform	Social media
Kritische vernieuwers	Hoog	Hoog	Meedenken	Online platform Inwonerspanel	Digitale nieuwsbrief
Gevestigde beïnvloeders	Hoog	Hoog	Meebeslissen	Mail	Bewonersavond
Zorgzame senioren	Laag	Laag	Niets doen	--	Lokale krant
Zelfbewuste aanpakkers	hoog	gemiddeld	Meedoen in de uitvoering	bewonersavond	bewonersavond

De groen gearceerde groepen komen het meest voor in de gemeente Elburg.

Participatievoorkeur gaat over hoe mensen informatie willen geven aan de gemeente en hoe ze betrokken willen worden. Bij communicatievoorkeur gaat het om de wijze waarop de groep bij voorkeur geïnformeerd wil worden door de gemeente.

In de gemeente Elburg zijn ten opzichte van landelijk heel veel zelfbewuste aanpakkers (41%). Deze mensen zijn de spil van het verenigingsleven. Zij vinden bewonersavonden een prettige manier van communiceren. Dit is een beproefde methode bij de gemeente waar al veel ervaring mee is. Deze groep is zowel in houding als in gedrag zeer betrokken. Die betrokkenheid zet men om in daden. De interesse ligt vooral bij verkeer, landbouw en economie. Milieu en integratie spreekt minder aan.

Geïnformeerde gezinsdrukte (20%) is ook een veelvoorkomende groep in de gemeente Elburg. Het zijn de gezinnen met opgroeiende kinderen. Deze groep is maatschappelijk betrokken en wil meedoen, maar het ontbreekt vaak aan tijd. Werk en gezin vragen zeker door de week veel tijd. Voor deze groep is een online bijeenkomst dan ook ideaal. Ze willen zich dan graag inzetten voor de samenleving en liefst meebeslissen.

Een derde groep is de Honkvaste buurtbewoners (14%). Deze mensen voelen zich zeer betrokken bij hun eigen straat of buurt. Ze zijn wat lager opgeleid dan gemiddeld en hebben weinig vertrouwen in de overheid. Als je het vraagt willen ze beste een papieren enquête invullen. Ze hebben niet zo veel op met de overheid. Maar staan wel altijd klaar voor hun burens en de mensen in de straat. Veiligheid en gezondheidszorg zijn belangrijke thema's voor deze groep.

De vierde groep die in de gemeente relatief veel voorkomt zijn de gevestigde beïnvloeders (14%). Dit zijn de hoog opgeleiden die goed de weg weten binnen de gemeente. Ze hebben een groot vertrouwen in de gemeente, in de democratie en in hun eigen invloed. Ze denken en beslissen graag mee.

2.3.3 Stakeholdersanalyse

Naast een analyse van de inwoners is ook een stakeholdersanalyse nodig. Die analyse geeft aan welke partijen nog meer betrokken zijn. Denk aan bedrijven, maatschappelijke instellingen, verenigingen, belangenorganisaties, etc. De analyse brengt in beeld wie betrokken zijn en wat hun belangen zijn in het initiatief. De leidraad Factor C is een methodiek die helpt om alle belangen in kaart te brengen. Deze methode is ontwikkeld door de Academie voor overheidscommunicatie (<https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/factor-c>).

2.3.4 Representativiteit of op persoonlijke titel

In participatieprocessen zijn vaak vertegenwoordigers van bepaalde groeperingen betrokken. Het is immers niet mogelijk om met iedereen te spreken. Bij een rechtspersoon zoals een vereniging of een stichting is dat eenvoudig. De afgevaardigde, vaak een bestuurslid, wordt geacht namens de hele vereniging te praten. De communicatie met de eigen achterban is een persoonlijke verantwoordelijkheid van de afgevaardigde. Die verantwoordelijkheid ligt niet bij de gemeente.

Anders ligt het als individuen zonder achterban worden betrokken in het proces. Bijvoorbeeld een bewonersgroep zonder formele achterban, een oudere, een jongere. De vraag is dan hoe deze persoon contact onderhoudt met de achterban namens wie hij of zij spreekt. Is er geen binding dan wordt het spreken op persoonlijke titel. In dat geval is altijd een groep van gelijken noodzakelijk om van enige vertegenwoordiging sprake te laten zijn. Dus meerdere jongeren, meerdere ouderen, meerdere inwoners, etc.

2.4 De invloed van participatie op de besluitvorming

Participatie kan op verschillende niveaus plaats vinden. Belangrijk is om aan de voorkant helder te zijn over de mate van invloed van de samenleving. Dat is goed verwachtingenmanagement. De participatieladder geeft dit aan. De ruimte die de samenleving wenst en krijgt, bepaalt de houding van het college en de raad. Het is belangrijk de juiste termen te gebruiken. Die term duidt vaak een niveau op de participatieladder aan. Zo hoort de term informatieavond bij de onderste trede van de ladder. Een klankbordgroep, bewonersgroep of adviesgroep past meer bij de treden raadplegen en adviseren. Bij adviseren is nog geen gelijkwaardigheid van partijen. De inwoners adviseren, maar de gemeente beslist. Zodra de bewoners medebeslisser worden, ontstaat een volledige gelijkwaardigheid van partijen. Tussen deze twee in, zit coproduceren, ook wel co-creatie genoemd. Bij co-creatie hebben alle deelnemers invloed op het proces en op het resultaat van het proces. De deelnemers zijn gelijkwaardig,

er is openheid en onderling vertrouwen gedurende dat proces. Uiteindelijk ligt de beslissing over het eindresultaat buiten de deelnemers.

Terminologie

Als de gemeente met participatie aan de slag gaat, hanteert ze consequent de volgende terminologie.

Informeren	➡	informatieavond
Raadplegen	➡	klankbordgroep, klankbordgesprek, bewonersavond
Adviseren	➡	adviesgroep, adviesavond
Coproduceren	➡	Overleggroep
Meebeslissen	➡	Regiegroep

Zo is met één woord duidelijk, op welk niveau van participatie de activiteit zich bevindt.

Bij de instrumenten in de Omgevingswet neemt de raad of het college de eindbeslissing over het initiatief. Die twee bestuursorganen hebben die bevoegdheid gekregen van de wet. Een raadslid spreekt zonder last (Grondwet). Daarom kan de eindbeslissing niet bij een ander komen te liggen. Er is voor college en raad altijd plaats voor een laatste weging van alle geïnventariseerde belangen. Van meebeslissen zal om die reden geen sprake zijn.

Tegelijkertijd is er altijd sprake van informeren. Als de gemeente een proces ingaat met betrokkenen, heeft de gemeente ook altijd de taak om de mensen buiten deze kring, te informeren.

Bij de mate van beïnvloeding zijn een aantal factoren van belang. Allereerst, betrek mensen zo vroeg mogelijk. Participatie werkt alleen vanuit een open houding, waarbij alle betrokkenen het gevoel hebben dat ze een nuttige inbreng kunnen hebben. Dat de initiatiefnemer luistert. Dat gaat niet met het voorleggen van dichtgetimmerde plannen. Als er geen beïnvloeding mogelijk is, wees daar dan eerlijk en transparant over. Participatie beperkt zich dan tot informeren.



Figuur1 : de participatieladder.

2.5 Algemene uitgangspunten van participatie

Bovenstaande paragrafen leidt tot de volgende algemene uitgangspunten van participatie:

- De basis is vertrouwen in de samenleving. De keerzijde is eigen verantwoordelijkheid van die samenleving.
- De gemeente hanteert een open houding bij haar eigen initiatieven.
- Betrek alle betrokkenen zo vroeg mogelijk in het proces.
- Wees vooraf duidelijk over het niveau van participatie.
- Neem voldoende tijd voor participatie.
- Er is geen sprake van meebeslissen of faciliteren bij de instrumenten van de Omgevingswet.
- Er is vrijwel altijd sprake van informeren én een andere trede van de participatieladder.
- Inzet is zoveel mogelijk verschillende groepen mensen te betrekken. Opdat alle belangen in beeld worden gebracht.

2.6 Het participatieplan

Idealiter start ieder traject met een participatieplan. Dat plan staat stil bij een aantal vragen. Doel is dat bewust wordt geacteerd of bewust wordt afgezien van bepaalde aandachtspunten. Die aandachtspunten zijn:

1. Omschrijving van het initiatief.
2. Omgevingsanalyse; Wat speelt er allemaal in het gebied. Wat is de eigenheid van het gebied.
3. Gebiedsafbakening. De geografische omvang van het gebied. Opgesplitst naar het gebied van het initiatief en het gebied waar het initiatief nog invloed op heeft.
4. Welke fase van beleid zitten we, welk instrument van de Omgevingswet gaat het om.
5. Stakeholdersanalyse; wie zijn betrokken bij het gebied en wat zijn hun belangen.
6. Eigenaarschap, rollen van de diverse actoren, onderlinge verwachtingen
7. Doel van de participatie en welke trede van de participatieladder hoort daarbij
8. Wat doen we met de resultaten. Hoeveel draagvlak willen we.
9. De werkvormen.
10. Terugkoppeling.

De gemeente stelt als initiatiefnemer altijd een participatieplan op. Bij derden stimuleert en adviseert de gemeente tot het opstellen van een participatieplan. In een beperkt aantal gevallen stelt de gemeenteraad participatie voor een initiatiefnemer verplicht. Uiteraard is de omvang van het plan afhankelijk van het initiatief. Niet alle stappen hoeven altijd doorlopen te worden.

De Think methode is een hulpmiddel om te komen tot een goed participatieplan. De methode bestaat uit twee onderdelen: een globale scan en een nadere uitwerking.

Stap 1: De globale scan

De eerste stap is het verkrijgen van een eerste indruk over het niveau van participatie. Vragen zijn:

- Hoe groot is het initiatief
- Hoeveel maatschappelijke aandacht is er voor het initiatief bij de politiek, samenleving, pers, sociale media. Gesprekken met ambtenaren en wethouders en het volgen van de media kunnen helpen om dit in te schatten.
- Versterkt het initiatief de samenleving. De vraag is of het initiatief aansluit bij bestaande doelen of projecten. Denk bijvoorbeeld aan een coalitieakkoord of de omgevingsvisie. Daarnaast is de vraag of in het initiatief elementen zitten waar de samenleving als geheel profijt van heeft.
- Is hinder te verwachten voor derden. Hierbij gaat het om geluidsoverlast, stof, aantasting natuur, uitzicht, maar ook financieel (concurrentie) of principieel (zondag openstelling). Het gaat dus om hinder voor de groep mensen die geen baat heeft bij het initiatief. Het gaat om de vraag hoeveel hinder wordt door hoeveel mensen ervaren.

De beantwoording van deze vragen geeft aan hoe uitgebreid het participatieplan kan zijn. Variërend van helemaal geen plan tot een (zeer) uitvoerig plan. Daarmee is duidelijk in hoeverre de hierboven genoemde 10 onderdelen relevant zijn. En hoe uitvoerig deze afzonderlijke delen aan de orde moeten komen.

Stap 2: De verdieping

In de verdieping wordt nader ingegaan op de 10 aspecten van het participatieplan.

1. Omschrijving van het initiatief

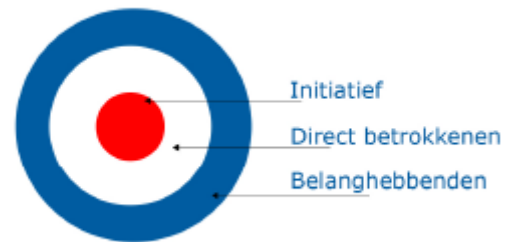
Het participatieplan begint met een omschrijving van het initiatief.

2. Omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse geeft aan wat er allemaal in het gebied speelt. Welke ontwikkelingen zijn van invloed op het initiatief. Past de ontwikkeling bij de eigenheid van het gebied? Dit speelt bij grote initiatieven.

3. Gebiedsafbakening

Bij de gebiedsafbakening wordt beschreven in welk gebied het initiatief ligt. Dit kan duidelijk worden weergegeven op een plattegrond. Daarnaast geeft de gebiedsafbakening aan op welk gebied het initiatief invloed heeft. Dit is vaak een groter gebied. Zo heeft de bouw van meerdere huizen of de uitbreiding van een veestal een effect op het naastgelegen gebied. Denk daarbij aan uitzicht, verkeer, geur, geluid, etc. Deze gebiedsafbakening bepaalt welke kring van mensen nog als belanghebbende kan worden aangemerkt.

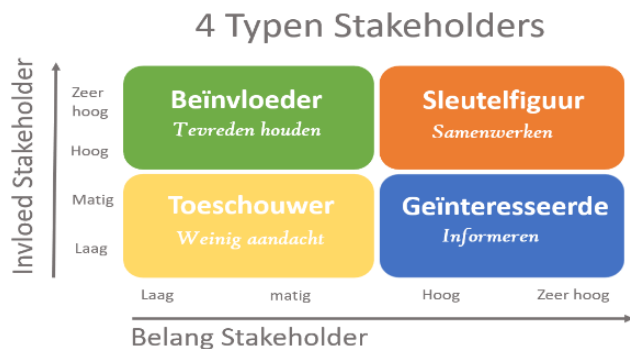


4. Welke fase van beleid zitten we, welk instrument van de Omgevingswet gaat het om.

Dit onderdeel is een feitelijke constatering. Bij de fase van beleid kennen we beleidsontwikkeling, uitvoering, monitoring en evaluatie en bijsturing. Bij de instrumenten van de Omgevingswet gaat het om de omgevingsvisie, het omgevingsplan, het programma, de vergunning.

5. Stakeholdersanalyse

De stakeholdersanalyse geeft aan wie in het gebied betrokken zijn en welke belangen de verschillende actoren hebben. Door hier goed over na te denken kan de initiatiefnemer vooraf in kaart brengen wie medestander is bij het project en waar hij weerstand kan verwachten. Het gaat hier niet alleen om bewoners. Stakeholders zijn ook deskundigen, belangenorganisaties, brandweer, etc. Met hun expertise kunnen zij bijdragen aan de kwaliteit van het project. Hier wordt ook nagedacht wie, wanneer wordt betrokken.



6. Eigenaarschap, rollen van de diverse actoren, onderlinge verwachtingen

In beginsel ligt het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij de initiatiefnemer. Bij initiatieven met grote maatschappelijke aandacht zal de gemeente echter een aandeel in de participatie willen hebben. Zo nodig faciliteert de gemeente bij het opstellen en denkt waar gewenst mee met de initiatiefnemer. Gemeente en initiatiefnemer maken hier bij een project afspraken over.

7. Doel van de participatie

De initiatiefnemer bepaalt op welk niveau de direct betrokkenen, de belanghebbenden en de 4 typen van stakeholders meedenken en meedoen. De vier niveaus zijn informeren, raadplegen,

adviseren en coproduceren. In het verslag wordt een gemotiveerde keuze gemaakt. Daarbij zal er vaak een onderscheid zijn in de direct betrokkenen (de burens zeggend) en de belanghebbenden die op grotere afstand staan van het initiatief.

8. Wat doen we met de resultaten.

Essentieel onderdeel van de participatie is wat de initiatiefnemer doet met de verkregen inbreng. Uiteindelijk beslist de initiatiefnemer hoe het initiatief eruit komt te zien. Bij die besluitvorming dient duidelijk te worden aangegeven wat, waarom met de inbreng van derden is gedaan. De motivering is cruciaal.

Participatie is niet gericht op draagvlak in de zin dat iedereen het met het initiatief eens is. Maar met het doorlopen proces kan er wel begrip en daarmee acceptatie ontstaan bij de omgeving.

9. De werkvormen.

Een goede participatie richt zich op de belangrijkste doelgroepen die belang hebben bij het gebied. De doelgroepen zijn bij de gebiedsanalyse en de stakeholdersanalyse in beeld gebracht. Nu gaat het erom die mensen daadwerkelijk te bereiken. Verschillende soorten mensen willen op verschillende manieren worden benaderd. In de bijlage staan per participatieniveau voorbeelden hoe de initiatiefnemer mensen kan bereiken. Zowel in fysieke bijeenkomst als via digitale hulpmiddelen.

Daarnaast is de tijdsduur van belang. Participatie kost tijd. Ervaring leert dat de opbrengst het grootst is als mensen 8 weken de tijd krijgen om inbreng te leveren.

10. Terugkoppeling.

Tot slot de terugkoppeling. Aan het eind van het participatietraject stelt de initiatiefnemer iedereen op de hoogte van de inbreng en wat hij met de resultaten doet. Dit is de afsluiting van het proces.

Met bovenstaande stappen in een participatieverslag is het participatieverslag de basis voor de besluitvorming door de gemeente. Het participatieverslag is een belangrijk onderdeel van de motivering van het uiteindelijke te nemen besluit over het initiatief.

Het volgende hoofdstuk zoomt per instrument van de Omgevingswet verder in op de participatieaspecten. Ieder individueel traject vergt keuzes. De eerste stap van participatie is daarom (bij voorkeur) een participatieplan op maat.

3 Participatie bij beleidsontwikkeling en beleidsdoorwerking

Dit hoofdstuk gaat over participatie bij beeldsvorming en beleidsdoorwerking in het kader van de Omgevingswet. In de termen van de Omgevingswet gaat het over de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's. Daarnaast is er nog sectoraal beleid dat raakt aan de omgevingsvisie. Bij al deze instrumenten is de gemeente zelf de initiatiefnemer. Bij alle drie de instrumenten geldt een motiveringsplicht voor participatie. Hierin geeft de gemeente aan hoe zij de samenleving betreft en wat deze inbreng heeft opgeleverd.

3.1 Het waarom van participatie

Participatie bij beleid vergroot de legitimiteit van de besluitvorming. Dit is het democratisch motief. Goede participatie bij beleid verkleint de kloof tussen politiek en inwoners. Het geeft invulling aan het recht van inwoners om mee te denken over veranderingen in hun leefomgeving. Een tweede motief is het aanboren van de kennis in de samenleving. Alle inwoners van Elburg gezamenlijk weten meer dan de 200 medewerkers in het gemeentehuis. De kwaliteit van het beleid heeft dus baat bij een grote betrokkenheid en participatie van de inwoners. Een hoge mate van betrokkenheid bij de besluitvorming leidt ook tot meer verantwoordelijkheid en verbondenheid bij het eindresultaat. Bijlage I geeft een opsomming van de voordelen van participatie voor het initiatief, de maatschappij en de bewoners.

Een goed doorlopen participatieproces volgt de aanpak van Hoofdstuk 2. Het is uiteindelijk een belangrijk element van de motivering van het te nemen besluit.

3.2 Het niveau van participatie

Bij beleidsontwikkeling in Elburg zal het naast informeren altijd meer zijn. Het coalitieakkoord spreekt over co-creatie. Dit past bij de ambitie van Elburg voor verdergaande participatie. Dit begint met goed luisteren. De inwoners hebben aangegeven bij de directe leefomgeving en op specifieke onderwerpen te willen meepraten. Daarbij leert de ervaring dat inbreng makkelijker wordt, naarmate de vraag concreter is. Participatie bij een omgevingsvisie vraagt daarom heel wat anders dan participatie bij een omgevingsvergunning.

Als vuistregel hanteert de gemeente Elburg:

- Participatie tot aan het niveau van coproduceren bij het opstellen van een omgevingsvisie.
- Participatie tot aan het niveau van coproduceren bij het opstellen van een visiekaart. De eerste stap naar een omgevingsplan.
- Participatie tot aan het niveau van adviseren bij de vertaalslag van een visiekaart naar een uitgangspuntennota voor het omgevingsplan.
- Participatie tot aan het niveau van raadplegen bij het vertalen van een uitgangspuntennota naar een omgevingsplan.
- Participatie tot aan het niveau van adviseren bij een programma.

In ieder afzonderlijk project maakt het bevoegd gezag gemotiveerd een definitieve keuze in het participatieplan. De gemeenteraad stelt het participatieplan voor de omgevingsvisie of een brede actualisatie daarvan vast. De omgevingsvisie is een belangrijk document dat de hoofdlijnen van de ontwikkelingen in de leefomgeving schetst. Aandacht voor participatie in het proces is van groot belang. Dit rechtvaardigt een raadsbesluit.

Het is denkbaar dat de wijziging van de omgevingsvisie een klein, meer uitvoerend onderdeel omvat. Dit past in de gedachten van een dynamische omgevingsvisie. In dat geval behoeft participatie minder zwaar te worden aanzet en is een collegebesluit voldoende.

Het omgevingsplan is de concrete juridische vertaling van de omgevingsvisie. In de gemeente Elburg komt het omgevingsplan in een drietrapsraket tot stand. Eerst een visiekaart die in hoofdlijnen de beelden voor het gebied vastlegt. Daarna de vertaling naar een nota van uitgangspunten en tenslotte de (juridische) vertaling naar het eigenlijke omgevingsplan. De inhoud van het omgevingsplan trechtert van vrij abstract naar steeds concreter. Bij de visiekaart gaat het om globale beelden. In de laatste fase zijn op kavelniveau de geldende regels zichtbaar. De participatie trechtert mee van coproduceren via adviseren naar raadplegen.

In de eerste fase is sprake van visievorming. De visie is van het gebied. Het is goed als zoveel mogelijk mensen meepraten en meedenken. Coproduceren is het hoogst haalbare niveau. Bij de hoofdlijn staat het algemeen belang centraal. Naarmate het plan concreter wordt, wordt coproduceren lastiger. De specifieke belangen van het individu komen immers steeds meer in beeld.

Op kavelniveau zou de gemeente met iedereen in gesprek moeten. Dat is ondoenlijk. Om die reden is bij de (laatste) stap van het omgevingsplan participatie op het niveau van raadplegen. De gemeente neemt zoveel mogelijk de individuele belangen mee in de vorm van maatwerk. Tegelijk houdt de gemeente de grote lijn en de algemene juridische regels in beeld.

Art. 10.2 Omgevingsbesluit geeft aan dat de gemeenteraad aan het begin van het proces vertelt hoe participatie plaatsvindt bij een omgevingsplan. Met die kennisgeving weet iedereen op hoofdlijnen hoe de participatie vorm krijgt. Dat biedt mensen de kans zich voor te bereiden op de participatie. Ook kunnen partijen zich melden bij de gemeente. Door aan het begin te vertellen hoe het participatietraject er uit ziet ontstaat gelijkwaardigheid van partijen.

Een raadsbesluit over een participatieplan is erg tijdrovend. Bovendien zullen de participatieplannen een vast stramien kennen. Met dit beleidsplan geeft de gemeenteraad de kaders voor het participatieplan. Binnen die kaders kan het college zelfstandig handelen en participatieplannen vaststellen. Als het college afwijkt van deze beleidskaders legt het college het conceptparticipatieplan aan de gemeenteraad voor. De kennisgeving van het vastgestelde participatieplan aan de gemeenteraad volstaat als het participatieplan voldoet aan de kaders van dit beleid.

Bij een programma stelt het college het participatieplan vast. Dit is in lijn met het feit dat het programma een collegebevoegdheid is. Het denken over het omgevingsprogramma en de inhoud daarvan is op dit moment nog volop in ontwikkeling. Daardoor is het lastig iets te zeggen over het niveau van participatie. In het algemeen geldt wel, dat hoe concreter het programma, hoe lager het niveau van participatie. Hoe concreter de onderwerpen (uitvoeringsprogramma), hoe meer de directe belangen van individuen in beeld komen. Dat leent zich wel voor raadplegen, maar niet meer voor adviseren of coproduceren. In een eerste evaluatie van deze beleidsnota, komt een verdere uitwerking van dit onderdeel.

3.3 De participanten

Participatie bij de beleidsontwikkeling en beleidsdoorwerking omvat alle inwoners, het bedrijfsleven, andere bestuursorganen en de maatschappelijke organisaties. Alles en iedereen dus die in het gebied woont, werkt en het gebruikt. Dat is een zeer diverse groep binnen een bepaald geografisch gebied. Bij de omgevingsvisie is dat de hele gemeente. Bij een omgevingsplan kan dit een deelgebied zijn zoals een kern. Elk gebied kent grenzen. Daardoor ontstaat altijd de vraag of betrokkenen vlakbij, maar buiten het gebied ook kunnen participeren. Dit speelt bijvoorbeeld bij geluid en verkeer, die beide een uitstraling kunnen hebben buiten het plangebied.

3.3.1 De participanten bij de omgevingsvisie

In de omgevingsvisie legt de gemeente voor de langere termijn ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vast. Hierbij is participatie belangrijk. Het doel van participatie in deze fase is het ophalen van perspectieven en toekomstbeelden. Zo worden alle partijen actief betrokken bij de visie. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat iedere doelgroep daarbij een andere benadering vraagt. Om zoveel mogelijk input op te halen, zijn verschillende participatie-instrumenten naast elkaar nodig.

Een omgevingsvisie is bij uitstek het domein van de gemeenteraad. Een visie richt zich op de langere termijn. Het is daarom goed om hierbij veel input op te halen en de toekomstbeelden en meningen te inventariseren. Uiteindelijk neemt de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger en als afspiegeling van de samenleving de eindbeslissing.

Het actieve uitnodigingsbeleid van de gemeente richt zich op de inwoners, gebruikers van en belanghebbenden bij het gebied. Dat kunnen ook mensen van buiten het gebied zijn. Zo kan de zoekzone voor woningbouw nabij de gemeentegrens effect hebben op inwoners van de buurgemeente. En dat is maar één voorbeeld. Tegelijkertijd is iedereen op inspraakavonden welkom. Participatie

activiteiten staan doorgaans ook aangekondigd in de lokale krant. Via die weg kan iedereen kennisnemen van de activiteit en zich aanmelden. Er vindt geen selectie aan de deur plaats.

3.3.2 De participanten bij het omgevingsplan

Bij het omgevingsplan haalt de gemeente opvattingen en overtuigingen op bij allerlei vertegenwoordigers. Die inbreng is de basis voor de beleidsuitgangspunten te voor gebieden. Denk daarbij aan vertegenwoordigers van groepen als gebruikers, natuur- en milieuorganisaties, patiëntenorganisaties, gebieds- of energiecoöperaties, mobiliteitsorganisaties, beleidsmedewerkers en gebiedskenners. En natuurlijk de inwoners. En andere bestuursorganen. Zij allen kunnen helpen bij het aanreiken van afwegingen.

Participatie voor de visiekaart bij het omgevingsplan bestaat uit:

- De start is de vraag aan alle betrokkenen wat de wensen zijn. Het is een inventarisatie van wat er leeft onder de bevolking, bv. door een enquête. Daar komen thema's uit voort. Ook de gemeente zelf zal thema's inbrengen vanuit eigen deskundigheid en op basis van de omgevingsvisie. Daarna:
 - Ateliers van groepen professionals om het gesprek aan te gaan
 - Ateliers van groepen bewoners op thema om het gesprek aan te gaan
 - Bewonersavonden e.a. en digitale instrumenten om input op te halen
 - Overleggroep van vertegenwoordigers van alle betrokken groeperingen en inwoners om de verzamelde informatie tot een visiekaart te brengen. De visiekaart komt in die overleggroep via coproductie tot stand. Onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Dit maakt duidelijk dat alle partijen in de werkgroep gelijkwaardig zijn. De leden van de overleggroep zitten er namens een vereniging, stichting of maatschappelijk organisatie of op persoonlijke titel. In het eerste geval is de vertegenwoordiger in de werkgroep verantwoordelijk voor terugkoppeling naar de eigen achterban.

Het actieve uitnodigingsbeleid van de gemeente richt zich op de inwoners, gebruikers van en belanghebbenden bij het gebied. Dat kunnen ook mensen van buiten het gebied zijn. Zo kan de verkeersafwikkeling in een plangebied effect hebben op het naastgelegen gebied. En dat is maar één voorbeeld. Tegelijkertijd is iedereen op inspraakavonden welkom. Participatie-activiteiten staan doorgaans ook aangekondigd in de lokale krant. Via die weg kan iedereen kennisnemen van de activiteit en zich aanmelden. Er vindt geen selectie aan de deur plaats.

Participatie voor de vertaalslag van de visiekaart naar de uitgangspuntennota gaat op het niveau van adviseren. De adviesrol ligt bij de werkgroep van vertegenwoordigers van alle betrokken groeperingen en inwoners. Deze werkgroep wordt gevraagd schriftelijk advies uit te brengen. De gemeente informeert en raadpleegt alle overige betrokkenen in deze fase. Iedereen kan dus nog steeds input leveren.

Participatie bij de vertaalslag van de uitgangspuntennota naar de regels van het omgevingsplan bestaat uit raadplegen. Een laatste keer heeft iedereen de gelegenheid om inbreng te leveren. Het college beslist vervolgens over het starten van de zienswijzenprocedure van het ontwerpomgevingsplan. De gemeenteraad stelt uiteindelijk het omgevingsplan vast.

3.3.3 De participanten bij het omgevingsprogramma

In programma's formuleert de gemeente de maatregelen. Die maatregelen moeten leiden tot de gewenste ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. Het karakter van ieder programma bepaalt welke partijen een rol gaan spelen bij de participatie en de mate van participatie. Het programma kan thematisch van aard zijn, sectoraal of multi-sectoraal, globaal of juist met hele concrete actiepunten. Participatie moet ertoe leiden dat maatregelen beter uitvoerbaar zijn. Ook bestaat de mogelijkheid wensen van participanten en maatregelen aan elkaar te koppelen. Daarom verkent de gemeente in een participatietraject welke maatregelen mogelijk zijn. Wat de voor- en nadelen zijn en hoe de maatregelen worden gewogen en gekozen. Het is belangrijk duidelijk aan te geven wat van alle partijen wordt verwacht. Dit alles komt aan het begin van het traject in een participatieplan. Uiteindelijk staat de vormgeving van de participatie in het programma. Dat is de motiveringsplicht van de gemeente.

3.3.4 Sectoraal beleid

Naast beleid in de omgevingsvisie en het omgevingsplan is er nog sectoraal beleid. Dit is beleid dat wel samenhangt met de omgevingsvisie, maar een eigen proces van totstandkoming kent. Het gaat bijvoorbeeld om de beleidsmatige uitwerking van een doelstelling in de omgevingsvisie. Ook bij dit beleid zal participatie een rol spelen. Het te volgen proces van participatie kan aanhaken bij hetgeen gesteld is in deze beleidsnota of aanhaken bij het nog op te stellen gemeentebrede participatiebeleid.

3.4 Het hoe van participatie

Afhankelijk van doel en doelgroep zijn diverse instrumenten van participatie ontwikkeld. Deze staan in bijlage II. De lijst is niet uitputtend. In de tijd ontstaan ongetwijfeld nieuwe instrumenten. De lijst is ter inspiratie. Waar het om gaat is een goede mix van instrumenten. Dat leidt tot een goede vertegenwoordiging van de gehele doelgroep. Hoe meer mensen van allerlei pluimage inbreng leveren aan de voorkant van het proces, hoe beter de acceptatie van het besluit aan het eind. Mede daarom start ieder participatieproces met een participatieplan. Hierin geeft de gemeente aan hoe ze de verschillende doelgroepen uit de doelgroepenanalyse wil bereiken.

3.5 De besluitvorming

Aan het eind van elk participatietraject komt het uiteindelijk tot besluitvorming. Het bevoegd gezag checkt aan het eind van het proces de kaders:

- Zijn alle betrokkenen voldoende gehoord?
- Was de groep van betrokkenen representatief?
- Zijn alle belangen en visies benoemd
- Is een gevarieerde mix van instrumenten gebruikt?

Om deze check goed te kunnen doen, is het participatieverslag het hulpmiddel. Een omgevingsvisie, een omgevingsplan en een programma bevatten een hoofdstuk over het gevoerde participatieproces en de resultaten. Dit hoofdstuk is de motiveringsplicht van de gemeente voor het desbetreffende instrument en de gemaakte keuzes. Bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan is de gemeenteraad het bevoegd gezag. Bij het omgevingsprogramma is dit het College van B. en W. Hoe het bevoegd gezag de verschillende belangen, visies en meningen ten opzichte van elkaar weegt, is het politiek primaat van beide organen. De concrete wegingskaders zijn niet bekend. Wel dat de motivatie belangrijk is. Dan is de gedachtegang, die leidt tot het besluit, voor iedereen goed te volgen.

De besluitvorming door college of raad doorloopt een heel proces. In iedere fase van het proces heeft het bevoegd gezag een andere rol. Bij het vaststellen van deze participatienota is de gemeenteraad de koersbepaler. De kaders en uitgangspunten worden vastgesteld. Bij ieder individueel traject ontwerpt het college het participatieproces meer in detail. Het college voert het proces ook uit. In die uitvoerende fase is de gemeenteraad toehoorder. Het college is verantwoordelijk voor het op tafel krijgen van de inbreng van alle betrokkenen. Tot slot, bij de besluitvorming, weegt de gemeenteraad alle opgehaalde standpunten en inzichten en komt tot een besluit.

Rollen volksvertegenwoordigers



3.6 Wijziging omgevingsplan op verzoek van een initiatiefnemer

Behalve de gemeente kan ook een andere initiatiefnemer een wijziging van het omgevingsplan aanvragen. Dit is een alternatieve procedure voor een buitenplanse vergunningaanvraag, ofwel de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). De toepassing van beide is mogelijk bij een concreet project, bijvoorbeeld de bouw van twee woningen of de bouw van een woonwijk. Het is logisch om voor de buitenplanse omgevingsvergunning en het wijzigingen van het omgevingsplan dezelfde eisen te stellen aan participatie. Deze staan in het volgende hoofdstuk.

4 Participatie bij beleidsuitvoering: vergunningen

Doel van participatie bij vergunningverlening is om in een vroegtijdig stadium een zo compleet mogelijk inzicht te krijgen in alle relevante feiten, omstandigheden en belangen. We onderscheiden vergunningverlening binnen de mogelijkheden van de omgevingsvisie en -plan en vergunningverlening in afwijking van het plan. Bij deze laatste onderscheiden we dan weer buitenplannen met en zonder bindend adviesrecht van de gemeenteraad.

Voor al deze initiatieven werkt de gemeente Elburg met de klantreizen. Er zijn er drie.

- Klantreizen verkennend initiatief
- Klantreizen Vergunning
- Klantreis toezicht en handhaving

Participatie vindt altijd plaats in de eerste, verkennende klantreis (zie bijlage III). Zodra de vergunning definitief is ingediend, begint de formele procedure. De gemeente is dan gebonden aan de bandbreedte van de vergunningaanvraag.

4.1 Vergunningvrije initiatieven en meldingen

Diverse initiatieven zijn vergunningvrij. Deze initiatieven zijn niet bekend bij de gemeente. Ook dan is overleg met de directe woonomgeving van belang. Het gaat erom dat burens niet verrast worden door een omgevingsactiviteit waar ze niets van af weten. De gemeente zal via mediacampagnes aandacht besteden aan het belang van vroegtijdig contact met direct omwonenden.

Soms kunnen bedrijven volstaan met een melding van een activiteit. De gemeente zal dan vaak de melding publiceren in de Huis-aan-huis en op overheid.nl. Met deze publicatie is de omgeving geïnformeerd.

4.2 Vergunningverlening volgens het omgevingsplan

Bij de vergunningaanvraag in de Omgevingswet geldt participatie als een indieningsvereiste (art. 16.55 Ow). De initiatiefnemer moet aangeven of en hoe hij participatie mogelijk maakt. Het verslag kan ook alleen de opmerking bevatten dat geen participatie heeft plaatsgevonden. Participatie bij vergunningverlening is niet afdwingbaar. Doel is de initiatiefnemer bewust te maken van het belang van participatie in de fase voor de formele vergunningaanvraag.

Bij iedere intake wijst de gemeente de initiatiefnemer erop dat participatie van belang is voor acceptatie van het plan in de omgeving. Investeren in tijd aan de voorkant, voorkomt gerechtelijke procedures aan de achterkant. Bij een klein plan blijft dit beperkt tot het informeren van de burens en luisteren naar hun wensen. Voor grotere plannen is een bredere kring van mensen betrokken. Dit zijn de eigenaren en gebruikers van de direct aangrenzende percelen. Iedereen die zicht heeft op het object na realisatie en verder iedereen die binnen de invloedssfeer van het initiatief verblijft. Denk bij dit laatste aan gevolgen voor geluid, geur, verkeer, etc.

De mate van participatie kan zich beperken tot informeren en raadplegen. Raadplegen betekent dat de initiatiefnemer luistert naar de buurt en in goed overleg eventueel tot bijstelling van het plan komt. Of gemotiveerd afziet van de wensen van de omgeving. De participatie kan beperkt zijn, omdat het initiatief voldoet aan het omgevingsplan. Bij de totstandkoming van het omgevingsplan is al een uitgebreide participatieronde geweest. De rechtszekerheid vraagt dat initiatieven die passen binnen het omgevingsplan, in beginsel doorgang kunnen vinden. In bijlage II staan voorbeelden van participatiemethoden die de initiatiefnemer kan gebruiken.

Kortom

- Participatie is in deze situatie niet afdwingbaar, wel verstandig.
- Het gaat om participatie op het niveau van informeren en raadplegen.
- De gemeente wijst bij telefonisch of mailcontact of na de intaketafel op het belang van participatie. De participatie eindigt zodra de formele vergunningaanvraag binnen is bij de gemeente.
- Daarna volgt de wettelijke procedure.

De participatie eindigt idealiter met de mededeling aan de omgeving dat de formele vergunningaanvraag is ingediend. Daarna is het de verantwoordelijkheid van de omgeving om via de lokale media of overheid.nl het proces van vergunningverlening te volgen. De gemeente publiceert de vergunningaanvraag, de ontwerpvergunning (indien aan de orde) en de definitieve vergunning.

Het participatieverslag beschrijft welke activiteiten de initiatiefnemer heeft ontplooid om met de omgeving in gesprek te komen. Het verslag vermeldt wie de belanghebbenden zijn en met wie is gesproken. En motiveert wat de initiatiefnemer met de inbreng van de omgeving heeft gedaan. Een goed verslag levert een belangrijke bijdrage aan de motivatie van het uiteindelijke besluit. Paragraaf 2.6 geeft meer informatie over de inhoud van het participatieverslag.

4.3 Vergunningverlening door het college in afwijking van het omgevingsplan

Afwijking van het omgevingsplan vindt in verschillende gradaties plaats. Er zijn:

- Binnenplanse afwijkingen; de gemeenteraad heeft de afwijking in het plan al voorzien.
- Buitenplanse afwijkingen: de afwijking is nog niet voorzien in het omgevingsplan

In alle gevallen beoordeelt de gemeente op basis van het eerste contact of het een haalbaar initiatief is. Dit gebeurt vanuit een ja, mits houding. De gemeente staat in beginsel positief tegenover initiatieven uit de samenleving. Waar dingen niet mogelijk zijn, adviseert de gemeente hoe het wel kan. In dit gesprek wijst de gemeente op het belang van vroegtijdige participatie. In het contact tussen initiatiefnemer en gemeente komt aan de orde:

1. Het belang van participatie
2. Wie zijn precies de betrokkenen en wat zijn hun belangen (stakeholdersanalyse)
3. Wat doen we met de inbreng in het participatieproces
4. Zijn er nog andere ontwikkelingen in de omgeving die relevant zijn voor dit project
5. Wat kunnen initiatiefnemer en gemeente van elkaar verwachten. Wie is waarvoor verantwoordelijk.
6. Welke werkvorm is passend bij de complexiteit van het initiatief en de mate van afwijking van het omgevingsplan. Bijlage II geeft voorbeelden van participatievormen.

Deze zes vragen worden beantwoord in het licht van de complexiteit van het voorliggend initiatief. Die complexiteit is afhankelijk van de mate van afwijking van het omgevingsplan. Hoe complexer het plan, hoe belangrijker bovenstaande vragen zijn. Een goed participatieverslag gaat op al deze aspecten in en komt gemotiveerd tot een definitieve vergunningaanvraag. Het participatieverslag kan zo dienen als motivatie om de vergunningaanvraag te beoordelen.

Gaandeweg een proces kunnen inwoners en andere belangstellenden zich bij de gemeente melden. Vragen van feitelijke aard kan de gemeente beantwoorden. Voor het overige ligt het voor de hand de mensen door te verwijzen naar de initiatiefnemer. Deze is immers primair verantwoordelijk. Als het gaat om klachten of gevoelens van onvrede, zal de gemeente dit signaal oppakken en (geanonimiseerd) bespreken met de initiatiefnemer (zie ook par. 4.6).

4.4 Vergunningverlening met participatieplicht van de gemeenteraad

Bij de vergunningverlening zoals bedoeld in de paragrafen 4.1 t/m 4.3 is participatie wenselijk maar niet verplicht. Voor een aantal situaties stelt de gemeenteraad participatie wel verplicht. Hiervoor neemt de gemeenteraad een apart besluit. Het gaat om initiatieven die complex van aard zijn of een grote impact op de omgeving hebben of waar veel weerstand vanuit de omgeving of belanghebbenden kan worden verwacht.

Participatie is in deze situaties van groot belang. Het gaat immers om een complex initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan. En juist dat omgevingsplan is met participatie en met inbreng van velen tot stand gekomen. Afwijken van een omgevingsplan kan in deze situaties dus niet zomaar. De rechtszekerheid van mensen stelt grote eisen aan de participatie en motivatie van de afwijking.

Alles wat in par. 4.3 is gezegd, geldt ook hier. De zes vragen en alle gemaakte keuzes komen gemotiveerd in een participatieverslag. Belangrijk verschil is dat die motivatie nu verplicht is. Het participatieverslag is belangrijke bouwsteen in de motivering van de vergunningverlening. Voldoet het verslag niet aan de gestelde eisen, dan kan dit reden zijn om de vergunning te weigeren. Gemeenteraad of college wegen de gebreken in het participatieverslag mee in de uiteindelijke besluitvorming.

Als een initiatief onder de participatieplicht valt, licht de initiatiefnemer het college en de gemeenteraad in zodra er activiteiten in het kader van participatie zijn. Raadsleden hebben zo de mogelijkheid om als toehoorder aanwezig te zijn.

4.5 Vergunningverlening met bindend advies van de gemeenteraad

Naast een lijst van gevallen met participatieplicht stelt de gemeenteraad ook een lijst van initiatieven vast met bindend adviesrecht. Hierbij vraagt het college de gemeenteraad om een bindend advies over de vergunningaanvraag. Ook hier gaat het om initiatieven die complex van aard zijn, een grote impact op de omgeving hebben of waar veel weerstand vanuit de omgeving of belanghebbenden kan worden verwacht. Bij een bindend advies handelt het college volgens paragraaf 4.4. Er is echter één extra dimensie. En dat is de rol van de gemeenteraad bij de participatie.

Het zorgvuldig doorlopen proces van participatie komt uiteindelijk bij het vergadermodel van de raad. Deze bestaat uit beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. In de beeldvorming kunnen inwoners bij de gemeenteraad hun mening geven over het initiatief. Die beeldvorming hoeft niet in overeenstemming te zijn met de participatie en de inhoud van het participatieverslag. Het is de taak van de gemeenteraad om bij zijn besluitvorming de participatie uit het verslag en de inbreng tijdens de beeldvormende commissievergaderingen te wegen.

Als een initiatief onder het bindend adviesrecht van de gemeenteraad valt, lichten initiatiefnemer en het college de gemeenteraad in bij activiteiten van participatie. Dit kan op informele wijze via de griffiekoerier. De raadsleden kunnen dan als toehoorder aanwezig zijn. De raadsleden horen zo uit de eerste hand de inbreng van de omgeving. En ze kunnen de stemming peilen. Voordeel is ook dat de gemeenteraad op de hoogte is van het initiatief, wanneer dit via het college voor bindend advies wordt voorgelegd aan de raad.

4.6 De rol van de gemeente bij vergunningverlening

De rol van de gemeente bestaat uit faciliteren en controleren.

De gemeente faciliteert bij de participatie

De inbreng van de gemeente is afhankelijk van het initiatief en van het maatschappelijk belang bij dat initiatief. Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor de participatie en de communicatie. Uiteraard is de gemeente altijd bereid om mee te denken en een initiatiefnemer te adviseren. Bij kleine initiatieven beperkt de gemeente zich tot een terugkoppeling en een vrijblijvend advies vanuit de intake tafel. Naarmate de initiatieven groter of ingewikkelder worden, wordt de advisering uitgebreid tot meerdere gesprekken en begeleiding. De meest intensieve vorm van participatie treedt op bij de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad participatie verplicht stelt. Vergunningaanvragen waarvoor participatie verplicht is, vergen een door of namens het college vastgesteld participatieplan.

De gemeente controleert de participatie

Naarmate de inbreng van de gemeente toeneemt, neemt ook de controle op de uitvoering toe. Bij veel vergunningaanvragen zal de gemeente volstaan met het lezen van de participatieverslagen en met het stimuleren van initiatieven. Bij belangrijke initiatieven zal de gemeente bij bewonersavonden aanwezig willen zijn om de reacties van participanten uit de eerste hand te horen. Op die manier ontstaat ook een check op de kwaliteit van de verslaglegging. Bij twijfel over het ingediende participatieverslag kan de gemeente gesprekken voeren met belangrijke stakeholders over het gevoerde proces.

Het kan zijn dat de initiatiefnemer bij de formele aanvraag aangeeft dat geen participatie heeft plaatsgevonden. Of dat de participatie onvoldoende is om de belangen goed te kunnen wegen. Er zijn dan vier mogelijkheden.

- a) De gemeente vindt ook dat participatie niet nodig is.
- b) De gemeente vraagt om alsnog iets aan participatie te doen. De resultaten worden meegenomen in de besluitvorming.
- c) De gemeente zorgt zelf voor participatie. De resultaten worden meegenomen in de besluitvorming.

d) De gemeente start een zienswijzeprocedure en verlengt de beslistermijn met zes weken.

Dat de gemeente de participatie overneemt ligt niet voor de hand. Dit zal slechts in uitzonderlijke gevallen aan de orde zijn. Basisgedachte is immers dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is. Een zienswijzeprocedure (optie d) is wel een mogelijkheid.

Ook na ontvangst van de aanvraag om een omgevingsvergunning is het mogelijk een zienswijze procedure in te bouwen (art. 4.8 Awb). Dit is lastig binnen de gangbare termijn van 8 weken. De beslistermijn kan worden verlengd tot veertien weken (artikel 16.64, tweede lid, Ow).

Een alternatief is – in voorkomende gevallen – het gebruik van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (art. 16.65 lid 4 en 5 in de Omgevingswet). Bij de uitgebreide procedure organiseert het college een zienswijzeprocedure op het ontwerpbesluit. Iedereen kan een zienswijze indienen (16.23 Ow). In dat geval heeft het gemeentebestuur zes maanden de tijd om tot een besluit te komen. Dit kan alleen als het gaat om een vergunningaanvraag in strijd met het omgevingsplan. Voorwaarden zijn verder:

- Het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en
- Naar verwachting hebben verschillende belanghebbenden bedenkingen.

Voorwaarde is verder dat het college de aanvrager om een zienswijze vraagt, alvorens een beroep te doen op dit artikel.

5. Participatie bij monitoring en evaluatie

De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2022 in werking. Ruimtelijke instrumenten en participatie zijn niet nieuw. Wel is het allemaal anders. Met veel aandacht voor participatie in het voortraject. Met als doel brede afweging in de besluitvorming, maatschappelijke acceptatie en daarmee problemen aan de achterkant (bezwaarfase) te voorkomen.

Het is dan ook interessant om de participatie en de effecten te monitoren. Met als indicator het aantal zienswijzen in de formele procedure (omgevingsplan en uitgebreide procedure vergunningen) en het aantal bezwaarschriften bij vergunningen.

Daarnaast zal de gemeente de eigen participatietrajecten evalueren. De komende jaren werkt de gemeente aan omgevingsplannen per deelgebied. Een evaluatie, zeker de eerste paar keer, is zeker op zijn plaats. Bij de evaluatie worden de partijen die het participatietraject hebben afgelegd, betrokken. Het doel van de participatie bij de evaluatie is:

- Gebruikerservaringen ophalen
- Het afgelegde proces evalueren

Om het gevoerde proces steeds verder te verbeteren. Uiteindelijk kunnen deze evaluaties leiden tot een bijstelling van deze participatienota.

6. Epiloog

Dit beleidsplan is de weerslag van de eerste gedachten over participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet. De komende jaren gaan de Elburgse samenleving en de gemeentelijke organisatie aan de slag met participatie. De ervaringen zullen ongetwijfeld leiden tot bijstelling van het beleid. Naast participatie bij de Omgevingswet, vindt participatie op veel meer terreinen plaats. De komende tijd zal dit beleidsplan daarom worden aangevuld met een participatiebeleid voor de gehele gemeente. Dit dan niet meer met de Omgevingswet als grondslag, maar met de Gemeentewet als basis. Het gemeentebrede participatiebeleid dat dan ontstaat zal worden voltooid met een participatieverordening. De huidige inspraakverordening komt dan te vervallen.

Tot slot, dit beleidsplan is niet het einde, maar slechts de start van een traject. De komende maanden en wellicht jaren zal deze beleidsnota in de organisatie moeten gaan leven. Om het beleid te laten slagen, zal participatie zowel in- als extern gestimuleerd en uitgedragen moeten worden. Zodat participatie een vanzelfsprekendheid wordt. Dit vraagt zeker de eerste jaren tijd, capaciteit en middelen van de organisatie.

Bijlage I: Waarom participatie

Participatie heeft diverse voordelen. Voordelen voor het project, voor de inwoners en voor de maatschappelijke waarden (RIVM, 2016).

Winst voor het programma of project

- Er is een beter beeld van waar bewoners zich zorgen om maken
- Er is een beter beeld van het wensenpatroon: wat willen de mensen. Hier kan bij de planvorming en communicatie rekening mee worden gehouden. Ook kunnen er gericht maatregelen genomen worden
- Door (anekdotische) informatie van bewoners is er een beter beeld van de context, geschiedenis, cultuur en verhoudingen in een gebied en over wat er wel of niet kan in hun omgeving. Hierdoor zijn communicatie, aanbevelingen en maatregelen of oplossingen beter te richten
- Door samen, met andere stakeholders, de situatie te bespreken ontstaan nieuwe oplossingen en andere alternatieven met draagvlak
- Er wordt duidelijk waarover consensus is en waarover discussie
- Communicatie over het programma of het project, de uitkomsten en de aanbevelingen zijn beter te richten

Winst voor maatschappelijke waarden

- Bewoners kunnen meer invloed uitoefenen op de inrichting van hun eigen leefomgeving
- Er wordt meer draagvlak gecreëerd voor het beleid of project en voor oplossingen of maatregelen. Draagvlak is een belangrijke factor voor het slagen van dit beleid of project of de implementatie van oplossingen of maatregelen
- Er ontstaat een dialoog tussen bewoners en andere stakeholders en tussen bewoners en initiatiefnemers
- Gezamenlijk nadenken over een vraagstuk kan de sociale cohesie versterken
- Conflicten worden verminderd of voorkomen
- Er komt meer begrip voor elkaars belangen
- Het stimuleert samenwerking tussen verschillende stakeholders
- Het bevordert transparantie over het beleid of het project
- Er is mogelijkheid om meer vertrouwen (terug) te krijgen tussen bewoners, de overheid en andere stakeholders
- De kennis over en het belang van de relatie tussen de kwaliteit van de leefomgeving en gezondheid wordt vergroot bij bewoners, andere stakeholders en initiatiefnemers.

Winst voor bewoners

- Bewoners voelen zich gehoord
- Bewoners kunnen hun behoeften en zorgen beter voor het voetlicht krijgen
- Bewoners hebben de mogelijkheid om hun oplossingen in te brengen en besluitvormers te bereiken

(RIVM, 2016).

Bijlage II Vormen van participatie

Er zijn vele vormen om participatie inhoud te geven. Hieronder volgen voorbeelden per trede van de participatieladder. Om verschillende doelgroepen te benaderen is het altijd goed een mix van instrumenten te gebruiken.

Veel voorbeelden zijn te vinden in de [inspiratiegids](#), bij [werkvormen](#) of bij de Think! Tools (alleen voor abonnees). In de basis zijn de bekende instrumenten voor raadplegen: enquête, poll, chat en bewonersavond. Voor adviseren en coproduceren bestaan diverse varianten op het aangaan van een dialoog.

De gemeente kan meedenken met een initiatiefnemer over de inzet van de verschillende instrumenten.

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren
Fysiek	Brief schrijven	Enquête	Adviesgroep van belanghebbenden. Advies ontstaat door onderlinge discussie.	Waarderend vernieuwen ¹
	Informatieavond	Bewonersavond, klankbordgroep	Dialoog aan de hand van schetsplan	Overleggroep
			Ateliers van professionals of op thema	
Digitaal	Social media	Chatfunctie op website of social media		
	Website	Poll op website		
	Informatieavond, webinar	Bewonersavond, klankbordgroep		
		Mentimeter, Kahoot		
		Enquête, inwonerpanel Elburg spreekt.		
		Een-op-een gesprekken		

Om meer doelgroepen te bereiken: [Ynnovate](#)

¹ Waarderend vernieuwen start met een idee van een initiatiefnemer die met betrokkenen een traject doorloopt van:

- Nagaan wat al goed gaat
- Bespreken wat beter kan, droombeelden
- Wat is nodig om bij het droombeeld te komen
- Wie gaat wat doen

KLANTREIS VERKENNEN INITIATIEF ELBURG

