



Aan de slag met de
Omgevingswet



Participatie Omgevingswet

Implementatie van *de bedoeling*

Praatplaten
voor beleidsvorming

Handreikingen
voor de implementatie

2 juni 2020



Ontwikkeld in de gemeente
Tilburg door Pieter Meijer en
Wim Tijssen



Participatie Omgevingswet Implementatie van *de bedoeling*

Inhoud

1. Inleiding
2. Speelveld
3. Uitgangspunten voor het beleid
4. Handreikingen voor de implementatie:
 - a. Implementatie van *de bedoeling*
 - b. Gelijke informatiepositie
 - c. Werkende procedures en processen

Dit document is een hulpmiddel voor een overheidsorganisatie bij het opstellen van participatiebeleid in het kader van de Omgevingswet. Daarnaast worden handreikingen gegeven voor het implementeren van dat beleid. Ervaringen opgedaan in de gemeente Tilburg vormen de basis voor dit document. Voor meer informatie zijn links opgenomen naar de website van [Aan de Slag met de Omgevingswet](#).





Inleiding

Proces

De Eerste Kamer wil dat overheidsorganisaties hun beleid over participatie vastleggen. Bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet werd een [motie](#) hierover aangenomen: "...een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om het participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden...". De hier gepresenteerde uitgangspunten dienen als startpunt voor het debat om binnen een overheidsorganisatie te komen tot breed gedragen beleid over participatie in kader van de Omgevingswet. Dit participatiebeleid geeft vervolgens houvast voor bestuurders, ambtenaren, initiatiefnemers en belanghebbenden.

Inhoud

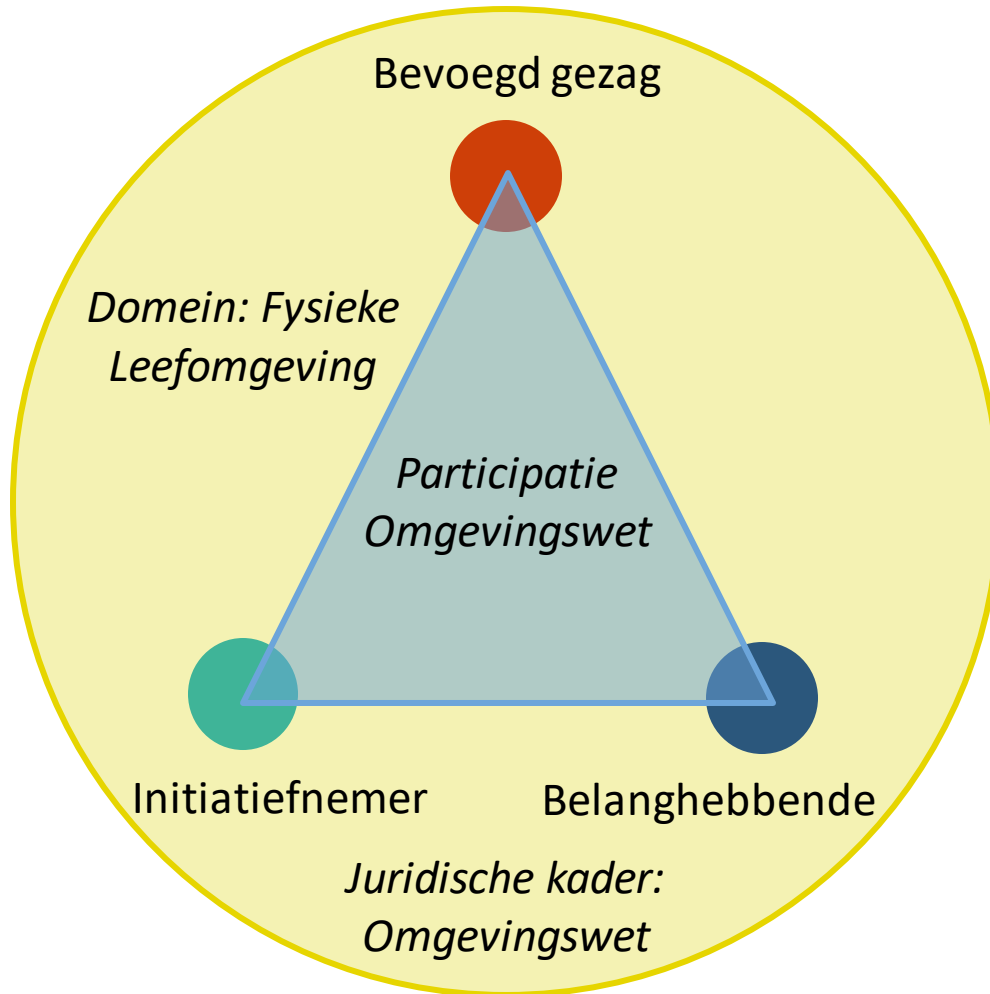
Onderdeel van het beleid is een "[Wegwijzer participatie](#)" om initiatiefnemers te stimuleren en te inspireren ([voorbeeld uit huidige praktijk in Tilburg](#)). In de handreiking lezen initiatiefnemers wat er van hen verwacht wordt, hoe ze dit kunnen invullen en welke ondersteuning ze hierbij eventueel kunnen krijgen. Bij Omgevingsplan, Omgevingsvisie, Programma en Projectbesluit hebben overheden een kennisgevings- en motiveringsplicht. Bij de kennisgeving van het besluit geeft de overheid aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken worden bij de voorbereiding, dus hoe de participatie wordt ingevuld. Bij het besluit zelf wordt aangegeven wat de resultaten daarvan zijn. Hoe de betreffende overheid invulling geeft aan deze participatie is ook onderdeel van het op te stellen participatiebeleid.

Bedoeling

Goed doordacht en gedragen participatiebeleid samen met een doelgerichte implementatie maakt dat de participatie Omgevingswet conform *de bedoeling* kan gaan werken en zo bijdraagt aan de doelen van de stelselherziening Omgevingswet. Er hoeft niet gewacht te worden op de invoering van de Omgevingswet, ook in het huidige stelsel kan goede participatie nu al bijdragen aan die doelen.



Speelveld



De **Omgevingswet** zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'.

Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

De **overheid** heeft de rol van bevoegd gezag maar kan ook initiatiefnemer of belanghebbende zijn.

De overheid neemt (de uitkomsten van) participatie mee bij de **evenredige belangenafweging** bij besluiten over de fysieke leefomgeving.

Participatie is **geen verplichting en vormvrij**. De overheid stimuleert en inspireert initiatiefnemers tot participatie. Dat doet zij onder andere door zelf het goede voorbeeld te geven.

Goede *participatie* kan niet afgedwongen worden. Wel kunnen overheidsorganisaties betrokken partijen stimuleren en inspireren om participatie volgens **de bedoeling** te laten functioneren.



Bevoegd gezag en participatie

Besluiten

Gemeente

- [Omgevingsvisie](#)
- [Omgevingsplan](#)
- [Programma](#)
- [Projectbesluit](#)

Waterschap

- [Omgevingsverordening](#)
- [Programma](#)
- [Projectbesluit](#)

Rijk

- [Omgevingsvisie](#)
- [Programma](#)
- [Projectbesluit](#)

Provincie

- [Omgevingsvisie](#)
- [Omgevingsverordening](#)
- [Programma](#)
- [Projectbesluit](#)

Participatie

Kennisgeving

Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van een besluit aan hoe de participatie wordt vormgegeven.

Motiveringsplicht

Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn berokken bij de voorbereiding, wat de resultaten daarvan zijn en hoe aan het eigen participatiebeleid is voldaan.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het bestuursorgaan vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen en moet het besluit motiveren (artikel 3:4 en 3.46 Awb). In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging. Participatie is een onderdeel van deze belangenafweging.



Initiatiefnemer en participatie

Besluiten

Alle overheden

[Omgevingsvergunning](#)

Plichten initiatiefnemer

Aanvraagvereiste

Amendement De Vries bij behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer, 2015: "Participatie en het afwegen van belangen op een moment dat nog alternatieven mogelijk zijn, zijn belangrijke principes achter de Omgevingswet." "... worden in ieder geval regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden..."

Aangeven OF burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Indien ja, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over HOE zij zijn betrokken en WAT de resultaten daarvan zijn.

Verantwoordelijkheid initiatiefnemer om een passende vorm te kiezen voor participatie, participatie is hier niet verplicht, het is geen grond voor weigering.

Participatie verplicht

De gemeenteraad kan de initiatiefnemer de verplichting opleggen tot participeren bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Daarvoor moet de raad een lijst van gevallen aanwijzen in verordening of omgevingsplan waarbij participatie verplicht is.

In dat geval moet de initiatiefnemer verplicht een participatieproces vormgeven en in de aanvraag toelichten hoe is geparticipeerd en wat de resultaten daarvan zijn.

Als de initiatiefnemer hier geen informatie over verstrekt, kan het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten.

Dit geldt alleen als het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.



Uitgangspunten voor het beleid

De bedoeling staat voorop

De bedoeling, niet de plicht

Een betere benutting én een betere bescherming van de fysieke leefomgeving komt tot stand door initiatieven en plannen in een vroeg stadium met alle belanghebbenden samen te doorleven zodat:

- Alle ideeën benut kunnen worden om te komen tot de beste plannen, uitwerkingen en oplossingen voor initiatieven en beleid.
- Mensen meer invloed nemen op hun leefomgeving en er begrip en draagvlak kan ontstaan voor initiatieven en beleid.

Dit is *de bedoeling* van participatie onder de Omgevingswet.

Inspraak is invloed achteraf, participatie laat alle belanghebbenden vanaf het begin mee denken en mee ontwikkelen (co-creatie).

Een participatietraject heeft betrokken initiatiefnemers en belanghebbenden nodig die een gemeenschappelijk belang/opgave zien en samen vertrouwen opbouwen.

Met het slechts plichtmatig doorlopen van een participatietraject (check the box) wordt *de bedoeling* gemist en zal de participatie niet goed uitwerken.

Overheid stimuleert

De juiste randvoorwaarden

Om participatie volgens *de bedoeling* mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de overheid de volgende randvoorwaarden invult, participatie stimuleert en inspireert:

1. Het overheidsbestuur biedt ruimte aan participatie en de uitkomsten hiervan.
2. De overheid borgt overstijgende belangen en de belangen van mensen die niet deel (kunnen) nemen in een participatietraject.
3. De overheid geeft zelf in elke rol steeds het goede voorbeeld door te handelen conform *de bedoeling* van participatie.
4. De overheid acteert zuiver vanuit elke rol.
5. Betrokken ambtenaren en bestuurders beschikken over de benodigde houding en gedrag, kennis, hard- en soft skills.
6. De overheid borgt dat alle partijen in het participatietraject over een gelijke informatiepositie kunnen beschikken.
7. De overheid biedt ondersteuning bij participatie, initiatiefnemer is altijd trekker.
8. Er is een heldere beschrijving van wat de overheid qua participatie verwacht van een initiatiefnemer (aanvraagvereisten of verplichting).
9. Overheid neemt het resultaat mee bij het afwegen van belangen.

Deelnemers zijn betrokken

Betrokken deelnemers

Initiatiefnemers en belanghebbenden hebben eigen drijfveren voor participatie.

- De initiatiefnemer kan middels participatie komen tot een plan met voldoende draagvlak bij belanghebbenden. Dit maakt de kans op juridische procedures kleiner en zo kan het plan sneller gerealiseerd worden.
- De belanghebbende kan in een participatie-traject meewerken aan de inhoud van het initiatief of het beleid (co-creatie) en zo invloed uitoefenen op de eigen leefomgeving. Een juridische procedure (die ook na participatie nog gevolgd kan worden) geeft slechts een ja/nee uitkomst over het besluit.

Deze drijfveren geven intrinsieke motivatie, daarnaast is het volgende van belang:

- Het goed invullen van de juiste randvoorwaarden.
- Goed verwachting management: door helder aan te geven wat de speelruimte is, worden teleurstelling en frustratie bij belanghebbenden voorkomen.
- Initiatiefnemers stimuleren met een heldere verwachting en ondersteuning.

Het bovenstaande geeft een zo groot mogelijke kans op betrokken deelnemers.



Implementatie

Overheid stimuleert

De juiste randvoorwaarden

Om participatie volgens *de bedoeling* mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de overheid de volgende randvoorwaarden invult, participatie stimuleert en inspireert:

1. Het overheidsbestuur biedt ruimte aan participatie en de uitkomsten hiervan.
2. De overheid borgt overstijgende belangen en de belangen van mensen die niet deel (kunnen) nemen in een participatietraject.
3. De overheid geeft zelf in elke rol steeds het goede voorbeeld door te handelen conform *de bedoeling* van participatie.
4. De overheid acteert zuiver vanuit elke rol.
5. Betrokken ambtenaren en bestuurders beschikken over de benodigde houding en gedrag, kennis, hard- en soft skills.
6. De overheid borgt dat alle partijen in het participatietraject over een gelijke informatiepositie kunnen beschikken.
7. De overheid biedt ondersteuning bij participatie, initiatiefnemer is altijd trekker.
8. Er is een heldere beschrijving van wat de overheid qua participatie verwacht van een initiatiefnemer (aanvraagvereisten of verplichting).
9. Overheid neemt het resultaat mee bij het afwegen van belangen.

Het ontwikkelen, vaststellen en implementeren van het hier beschreven beleid "participatie Omgevingswet" is een randvoorwaarde (verplichting) voor de invoering van de Omgevingswet. Die participatie **heeft ook nu al binnen het huidige juridische stelsel zin** en kan daarom ook nu al geïmplementeerd worden. Dit is dan "werken in de geest van de Omgevingswet".

Onderdeel A: Implementatie conform *de bedoeling*



Onderdeel B: Gelijke informatiepositie



Indien de **initiatiefnemer trekker** is van een participatietraject, zal die dat moeten borgen.

Onderdeel C: Werkende procedures en processen



De genoemde Omgevingstafel heeft een **breder rol** bij de behandeling van de Omgevingsvergunning dan participatie alleen.

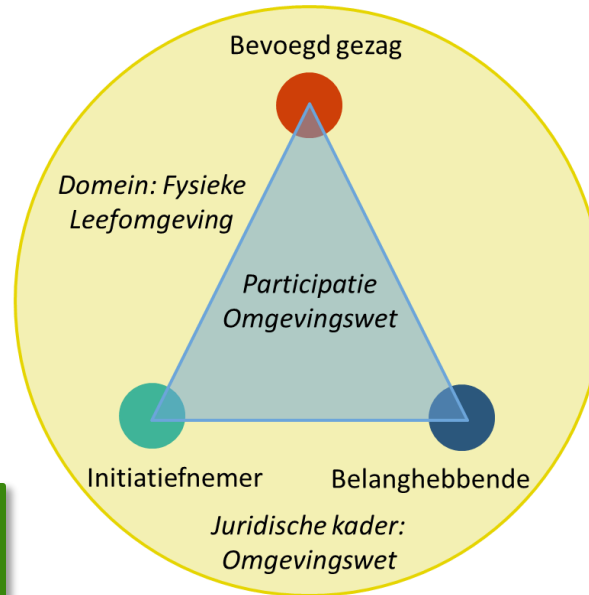
Implementatie: Onderdeel A: implementatie van de bedoeling

1

Overheidsbestuur

1. Het democratisch gekozen bestuur [geeft ruimte aan participatie](#) en respecteert de uitkomsten hiervan.
2. Gekozen vertegenwoordigers en bestuurders zijn toegerust met kennis en skills om conform *de bedoeling* van participatie te acteren.

5



2

Alle belangen aan tafel

1. De overheid borgt belangen vastgelegd in eerdere beslissingen en overstijgende belangen.
2. De overheid vertegenwoordigt de belangen van mensen die niet deel (kunnen) nemen in een participatietraject.

3

Het goede voorbeeld

Geeft de overheid zelf in elke rol steeds het goede voorbeeld door te handelen conform de bedoeling van participatie:

1. In de rol van beleids- en planmaker (kennisgeving, motiveringsplicht en uitgangspunten Awb)
2. In rol van initiatiefnemer
3. In de rol van belanghebbende
4. In de rol van bevoegd gezag en stimulator en inspirator van participatie

5

Ambtenaren

Betrokken ambtenaren beschikken over de benodigde:

1. houding en gedrag (zoals samenwerken, transparantie, open staan voor andere ideeën),
2. soft skills (zoals luisteren, inleven),
3. kennis en hard skills (zoals kennis van processen en procedures, tools, delen van informatie).

4

Rolzuiverheid

1. De overheid acteert altijd zuiver conform een rol.
2. Indien nodig past de overheid zelf rolscheiding toe om eventuele afwegingen tussen de verschillende rollen binnen het overheidsorgaan transparant te kunnen maken.



Wat

De geldende regels

Zorg ervoor dat alle deelnemers in het participatietraject een goede kennis hebben van geldende relevante regels en mogelijke interpretatie daarvan.

Processen en procedures

Zorg ervoor dat alle deelnemers in het participatietraject een goed inzicht hebben in de te volgen processen en procedures, de geboden ondersteuning daarbij en eventuele mogelijkheden om af te wijken (maatwerk).

De fysieke leefomgeving

Zorg ervoor dat alle deelnemers in het participatietraject goed inzicht hebben in de toestand van de fysieke leefomgeving ter plekke en inzicht in de mogelijke effecten van het betreffende initiatief op de omgeving.

Hoe (ambitie)

In het eindbeeld (2029) zal het Digitaal Stelsel Omgevingswet grotendeels invulling geven aan het bieden van een gelijke informatiepositie aan eenieder. Hiertoe is het DSO dan gevuld met alle regelgeving (o.a. Omgevingsplannen), zijn er vragenbomen en formulieren beschikbaar in het Omgevingsloket, zijn er informatiehuizen en zijn die gevuld en zijn er modellen beschikbaar om effecten op de leefomgeving door te rekenen. *Het DSO is slechts het instrumentarium om te komen tot een gedeelde informatiepositie, deze kan alleen bereikt worden met de juiste houding en gedrag van de deelnemers.*

Hoe (bij invoering)

Tot die tijd zijn er eigen aanvullende maatregelen nodig en zal beschikbare informatie en kennis actief gedeeld moeten worden:

Zorg dat de geldende regelgeving goed vindbaar is op de daartoe bestemde voorzieningen (DSO, wetten.nl, CDVR, Ruimtelijke Plannen.nl, website overheid)
Zorg dat alle deelnemers deze regels weten te vinden.
Stem vroegtijdig af over de interpretatie van de regels.

Maak een heldere handreiking participatie voor initiatiefnemers. Stel die aan (potentiele) deelnemers van het participatietraject beschikbaar.
Maak bij de start van een participatietraject aan alle deelnemers helder welk proces gevolgd dient te worden.
Houd ruimte voor maatwerk.

Zorg dat alle deelnemers actief de informatie delen die ze gebruiken. Dat geldt ook voor modellen en de uitkomst daarvan. Deel conclusies en stem hierover af zodat een gedeeld beeld van de werkelijkheid ontstaat. Geef als overheid hierin het goede voorbeeld en maak relevante expertise beschikbaar.

Implementatie:

Onderdeel C: werkende procedures en processen

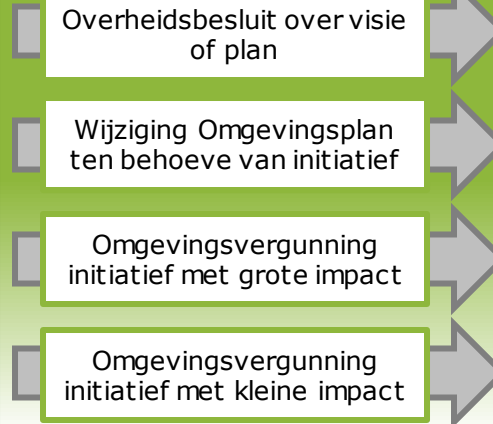
Wat

7

Participatie is maatwerk

- Geen initiatief is gelijk, speelveld steeds anders:
- Focus ligt op *de bedoeling* van participatie
 - Bij overheidsbesluit over visie of plan is overheid trekker van participatie
 - Initiatiefnemer is verder altijd trekker, betrokkenheid overheid wisselt, overheid kan daarnaast ook initiatiefnemer zijn
 - Goed verwachtingenmanagement: duidelijk maken welke beïnvloeding mogelijk is
 - Op te stellen participatiebeleid geeft richting, houvast en inzicht voor eenieder

Soort initiatief



8

Vormen van Participatie

- Kennisgeving en motiveringsplicht, vorm ligt vast in participatiebeleid
- Aanvraagvereiste of plicht, overheid kan helpen bijvoorbeeld met Omgevingstafel
- Aanvraagvereiste of plicht, overheid kan helpen bijvoorbeeld met Omgevingstafel
- Aanvraagvereiste ondersteund met handreiking, overheid kan helpen

9

Hoe

7

Vergunningverlening

- Initiatiefnemers zijn op de hoogte van de verwachtingen over participatie (ondersteund met handreiking) en in staat daaraan te voldoen
 - Initiatiefnemers en belanghebbende begrijpen *de bedoeling* van participatie
 - Ondersteuning vanuit de overheid is ingericht en beschikbaar
 - Meewegen van resultaat van participatie ingeregeld: processen hierop inrichten, medewerkers opleiden
- Is de participatie conform *de bedoeling*? Ervaringen worden geëvalueerd en gebruikt in een lerende organisatie

6

9

8

Planvorming

- Keten planvorming verder toerusten op participatie: bijvoorbeeld intake aanpassen en Omgevingstafel toevoegen
- Afspraken met ketenpartners over deelname aan Omgevingstafel
- Dekking kosten participatie bepalen
- Oefenen met participatie, samen leren door effectieve feedback-loops, focus op *de bedoeling* van participatie
- Voorbeeldgedrag overheid bij uitvoeren participatie bij kerninstrumenten en projecten waarbij de overheid bepalend is
- Rolscheiding binnen overheid implementeren en er mee oefenen

9

Grote opgaven

- Grote opgaven zoals energietransitie, klimaatadaptatie en woonopgave vragen participatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau
- Participatie Omgevingswet gaat over aspect "fysieke leefomgeving" terwijl bij grote opgaven een integraal gesprek en participatie over alle aspecten (dus ook: financieel, sociaal, maatschappelijk) nodig is. De participatie over de fysieke leefomgeving hiervan een logisch en integraal onderdeel maken.
- Gebruik grote opgaven om te oefenen, te leren en verder ervaring op te doen.