





Participatiebeleid Omgevingswet

Projectnummer:

Bestuurlijk primaathouder: R. van Ulzen

Opdrachtgever: S. Kastelein

Projectleider: M. Vieregge

Informant: L. Uiterwijk Winkel

Inhoudsopgave

Vooraf	4
1. Participatie en de Omgevingswet	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Doelstelling	5
1.3. Afbakening	5
1.4. Randvoorwaarden	6
2. Participatie in Meppel	7
2.1. Uitgangspunten	7
2.2. Stappen	7
2.3. Tijdelijk participatiebeleid Omgevingswet	7
De eerste stap	8
De tweede stap	8
De derde stap	9
De vierde stap	10
Spelregels	10
3. Financiën, monitoring en evaluatie	11
3.1. Financiën	11
4. Planning en communicatie	12
4.1. Planning	12
4.2. Communicatie	12

Vooraf

De Omgevingswet zorgt voor een bredere blik op onze leefomgeving. De wereld om ons heen verandert in hoog tempo, en de rol van de gemeente verandert mee. Inwoners, ondernemers en instellingen nemen geen genoegen meer met een overheid die alles voor hen bepaalt. Daarnaast kijken we zorgvuldiger naar de kwaliteit van de plek waar we wonen, werken en onze vrije tijd doorbrengen. Deze plek moet veilig en gezond zijn, en tegelijkertijd ook ruimte bieden aan ontwikkeling en inwoners met slimme ideeën.

In Meppel maken we samen een omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en een omgevingsplan. Dit doen we niet alleen, daar betrekken we inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden bij. We gaan met elkaar in gesprek om inzicht te krijgen in wensen en belangen. We benutten de deskundigheid in de samenleving om zo nog beter beleid en nog betere plannen te maken. En we hopen natuurlijk op draagvlak.

De Omgevingswet geeft ons een aantal regels mee voor participatie. Die gaan vooral over onze plichten: wanneer is participatie verplicht? Wanneer moeten we in een kennisgeving laten weten dat we een participatietraject gaan starten? En achteraf moeten we kunnen motiveren hoe we dit gedaan hebben en wat we met de inbreng gedaan hebben.

We hebben voor de Omgevingswet een participatiebeleid geschreven. Na vaststelling vormt dit de basis voor het uitvoeren van participatie onder de Omgevingswet. Dit beleid is tot stand gekomen met en gebaseerd op bestaande beleidsstukken en benadrukt moet worden dat dit een tijdelijk beleid betreft om te voldoen aan de wettelijke eisen die gelden voor de Omgevingswet. Ondertussen werken we aan organisatiebreed participatiebeleid waarbij we graag uw raad alsmede onze inwoners, ondernemers en instellingen zullen betrekken.

College van Burgemeester en Wethouders

1. Participatie en de Omgevingswet

1.1. Aanleiding

In 2023 wordt de Omgevingswet ingevoerd. Met deze wet zullen 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving worden samengevoegd in één wet. Deze wet zal straks een nieuw wettelijk kader vormen voor alle onderwerpen die komen kijken bij het inrichten van de fysieke leefomgeving: milieu, water, bodem, geluid, lucht(kwaliteit), natuur, ruimtelijke ordening en monumentenzorg.

In de Omgevingswet wordt een grotere verantwoordelijkheid en meer eigen initiatief neergelegd bij de samenleving. Daarmee krijgt participatie een grote rol: het vroegtijdig op tafel krijgen van belangen, meningen en creativiteit. Het doel is om vervolgens met elkaar te komen tot betere plannen en daarmee een verbetering in de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast streeft de wet op deze manier naar meer draagvlak en een snellere besluitvorming.

Voor de omgevingsvisie, het omgevingsplan en omgevingsprogramma gaat ook een motiveringsplicht gelden; we zijn dan als gemeente verplicht om bij een besluit aan te geven hoe we inwoners, ondernemers, verenigingen en bestuursorganen hebben betrokken bij de voorbereiding van een plan en wat daarvan de resultaten zijn. Voor het omgevingsplan geldt daarnaast dat de gemeente aan kennisgeving moet doen, hierin staat hoe de gemeente de participatie zal vormgeven. In 2020 is de motiveringsplicht uitgebreid en dat betekent dat gemeenten nu ook verplicht zijn om een participatiebeleid op te stellen. Dit is weliswaar een verplichting, maar deze verdient enige nuance: in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is participatie verplicht, maar de wet schrijft niet voor hoe we het moeten doen. Dat is lokaal maatwerk. Om welke regels gaat het? Hoe willen we als gemeente, gezamenlijk met inwoners, ondernemers en verenigingen, met participatie omgaan? In deze notitie doen we een voorstel voor hoe we hier in de gemeente Meppel mee om willen gaan.

1.2. Doelstelling

Door participatiebeleid vast te stellen:

- is het voor organisatie en bestuur helder wat we willen bereiken met participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet (kennis delen, kwaliteit van het beleid en plannen verhogen) en hoe we dat doen (aanpak);
- is het voor inwoners en belanghebbenden inzichtelijk hoe wij hen willen betrekken bij beleids- en planvorming;
- betrekken we inwoners, ondernemers en instellingen in de gemeente Meppel om zo te streven naar plannen met een groot draagvlak die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbeteren;
- kan de raad monitoren of wij als gemeente onze participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet voldoende ingericht en uitgevoerd hebben.

1.3. Afbakening

Participatie is niet nieuw. Nu de relatie tussen overheid en inwoners verandert, neemt participatie een prominentere rol in. De gedachte dat beleid kwalitatief beter wordt én gemakkelijker geaccepteerd wordt staat centraal en maakt dat overheden steeds meer geneigd zijn om inwoners, ondernemers en instellingen mee te laten praten over voorgenomen (beleids)plannen. De Omgevingswet versterkt dit door van participatie een belangrijke pijler te maken.

De motie Nooren vraagt gemeenten participatiebeleid op te stellen voor de instrumenten waarvoor de motiveringsplicht geldt: de omgevingsvisie, het omgevingsplan, het omgevingsprogramma en de projectprocedure¹. Het is zelfbindend beleid, wat betekent dat het alleen het bestuursorgaan bindt en niet de inwoners. Het gaat om de vraag hoe we als gemeente omgaan met participatie als we verantwoordelijk zijn voor de invulling ervan in de voorbereiding van beleid en besluitvorming.

Het participatiebeleid is in principe niet van toepassing bij initiatieven. Onder de Omgevingswet heeft de initiatiefnemer alleen de plicht om aan te geven óf er sprake is geweest van participatie. Toch willen wij initiatiefnemers stimuleren participatie breder in te zetten en hen op weg helpen, en om dit te doen hebben we een leidraad opgesteld. Deze leidraad (benoemd in het Plan van aanpak Implementatie Omgevingswet (d.d. 20/11/2019) geeft inzicht in de te doorlopen stappen voor de optimale toepassing van participatie.

Het participatiebeleid is van toepassing bij het opstellen en aanpassen van de instrumenten van de Omgevingswet waarvoor kennisgeving en de motiveringsplicht geldt. Door een participatiebeleid op te stellen voldoen we aan de verplichting binnen de omgevingswet. Participatie is echter breder dan dat en biedt ons kansen. Daarom zullen we in het najaar van 2022 met een voorstel bij uw gemeenteraad komen om een participatiebeleid te ontwikkelen voor de gehele organisatie, waarbij we de gemeenteraad, inwoners, ondernemers en instellingen van de gemeente Meppel zullen betrekken.

1.4. Randvoorwaarden

Participatie is een onderwerp dat vele verschillende mogelijkheden kent. Waar het ene plan zich uitstekend leent voor participatie, is dat met een ander plan in het geheel niet het geval. Voor het goed uit kunnen voeren van participatie gelden een aantal randvoorwaarden:

1. De gemeente is open en transparant over de participatiemogelijkheden. Vooraf wordt gecommuniceerd of en in hoeverre het nieuwe beleid, het project, het vraagstuk of het initiatief ruimte biedt voor participatie. Zo weten betrokken partijen waar ze aan toe zijn en heeft een ieder aan de voorkant weet van het speelveld en de eventuele beperkingen;
2. Het onderwerp moet geschikt én van belang zijn voor individuele inwoners, ondernemers en/of verenigingen. Voor deze doelgroepen moet de vraag helder en begrijpelijk geformuleerd worden;
3. We moeten minimaal voldoen aan de wettelijke eisen: vastgesteld participatiebeleid, motiveringsplicht en kennisgeving;
4. Er moet voldoende tijd zijn om een goed participatietraject te doorlopen;
5. Vooraf moet inzichtelijk zijn of er capaciteit en financiële middelen zijn om een gedegen participatietraject te doorlopen.

Indien aan deze voorwaarden niet voldaan kan worden, moet de vraag gesteld worden of het raadzaam is een participatietraject in te zetten.

¹ In principe geldt een projectprocedure voor projecten van waterschappen, provincies en het Rijk, maar gemeenten kunnen stappen van de projectprocedure gebruiken voor het wijzigen van het omgevingsplan voor een gemeentelijk project van publiek belang.

2. Participatie in Meppel

Bij de ontwikkeling van beleid en plannen biedt participatie kansen: de samenleving kan extra deskundigheid en inzichten inbrengen. Daarnaast kan participatie leiden tot een breed draagvlak voor nieuw beleid of plannen.

Hoewel we als gemeente vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet verplicht zijn om aan te geven hoe we de omgeving hebben betrokken bij het opstellen van wijzigen van de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan, zien we dit ook als een kans. Een mogelijkheid om met elkaar invulling te geven aan een participatiebeleid.

2.1. Uitgangspunten

Participatie is maatwerk, maar we hanteren wel een aantal uitgangspunten:

- Kwaliteit is belangrijker dan kwantiteit, niet alles wat in de gemeente gebeurt leent zich voor participatie;
- De mate van invloed die we inwoners, ondernemers en instellingen creëren, is afhankelijk van de participatiemogelijkheden die een initiatief bieden. Dit kunnen we toetsen;
- Hoe meer het over de directe leefomgeving gaat, hoe meer invloed we inwoners en ondernemers creëren;
- Wanneer het over specifieke thema's of locaties gaat, zorgen we ervoor dat direct belanghebbenden betrokken zijn;
- We kiezen een methodiek die houvast biedt bij het ontwerpen van de participatietrajecten. De methodiek is een handreiking, geen keurslijf;
- Het proces is transparant, alle betrokkenen kunnen over dezelfde informatie beschikken;
- De informatie is helder en toegankelijk; iedere betrokkene kan de informatie lezen en begrijpen.

2.2. Stappen

Om tot participatiebeleid te komen, zullen we een aantal stappen doorlopen. Tijdens deze stappen voeren we gesprekken met verschillende partijen en komen we tot een gedeeld beeld over participatie, welke vormen er zijn, wat de bedoeling is en wat voor verschillende partijen nodig is.

1. *We stellen een participatiebeleid en leidraad voor initiatiefnemers op voor de Omgevingswet, waarmee we voldoen aan wat wettelijk van ons gevraagd wordt;*
2. *Op de weg naar het ontwikkelen van participatiebeleid voor de gehele organisatie laten we ons bijstaan door experts, en komen we bij u terug met een voorstel*
3. *We schrijven een beleid en toetsen dit aan de uitgangspunten en kaders die er in de organisatie al zijn*

In het beleid gaan we in op bestaande kaders, duiden we de input uit de gesprekken en enquête, beschrijven we de doelgroepen en stakeholders, zetten we een visie uiteen en duiden we de verschillende rollen. Daarnaast gaan we in op hoe we het doel van participatie bepalen, wie wanneer betrokken wordt en wat er met de uitkomsten gedaan wordt. Daarnaast bekijken we hoe het beleid zich verhoudt tot reeds bestaand beleid;

4. *We brengen het participatiebeleid naar de gemeenteraad ter vaststelling.*

2.3. Tijdelijk participatiebeleid Omgevingswet

Zoals eerder beschreven werken we nu met een tijdelijk participatiebeleid voor de Omgevingswet. Bij het ontwikkelen van de Meppeler methode is gebruik gemaakt van de methode van TH!NK², Delfts Doen³ en De Edese Participatieaanpak⁴.

De gemeente krijgt veel vrijheid om het participatiebeleid vorm te geven. Dat biedt kansen, maar brengt ook risico's met zich mee. Participatie is een containerbegrip, er zijn veel zaken die je daaronder kunt scharen. Dat maakt dat het belangrijk is om helder te formuleren hoe we participatie zien, hoe en wanneer we het in willen zetten en wie wij daarbij betrekken. We zien participatie als volgt:

1. We werken samen met inwoners, ondernemers en instellingen aan initiatieven en voeren deze uit. Daarnaast is het mogelijk participatie toe te passen bij het evalueren van beleid. Het initiatief hiervoor ligt bij de gemeente.
2. We geven ruimte aan initiatieven uit de samenleving, het initiatief hiervoor ligt bij inwoners, ondernemers of instellingen.

Of de gemeente Meppel nu initiatief neemt, of het initiatief vanuit de samenleving komt: het vraagt om overleg tussen college, gemeenteraad, inwoners, ondernemers en instellingen (of een aantal hiervan) over wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld overwegen om vooraf kaders te stellen en later in het besluitvormingsproces een controlerende, volksvertegenwoordigende of verbindende rol te nemen. Tijdens het besluitvormingsproces worden de belangen van Meppelers afgewogen en we verwachten van de initiatiefnemer, en daarmee dus ook van onszelf in die rol, een zorgvuldige afweging waarbij de omgeving wordt betrokken én geraadpleegd. Dat gaat middels een aantal stappen.

De eerste stap

De eerste stap naar participatie is het toetsen van een aantal belangrijke randvoorwaarden, zoals uitgebreider beschreven bij 1.4:

- Is er ruimte voor participatie en zo ja, hoeveel?
- Is het een geschikt onderwerp voor inwoners, ondernemers en/of verenigingen?
- Is er voldoende capaciteit, tijd en geld voor een gedegen participatietraject?

Aan het eind van deze eerste stap volgt een conclusie over het wel of niet uitvoeren van een participatietraject.

Echter; in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen, zoals in hoofdstuk 1 omschreven. Het kan dan voorkomen dat participatie in sommige gevallen verplicht is, ook als de randvoorwaarden niet ideaal zijn.

De tweede stap

Na de randvoorwaarden volgt de verdieping. Dat doen we aan de hand van vier vragen, waarmee je per situatie tot een passende participatieaanpak kunt komen.

1. Wat is het doel van de participatie?

Aan de voorkant krijgen we helder waarom we aan participatie willen doen en wat het doel hiervan is. Als je dit scherp hebt, zijn de volgende vragen gemakkelijker te beantwoorden. Wil je inzicht krijgen in wensen/belangen? Wil je deskundigheid van betrokkenen? Wil je eigenaarschap stimuleren? Dit heeft allemaal invloed op welke

² Methodiek voor proceskaders van participatie en voor reflectie op de rol van de raad, ontwikkeld door het ministerie van BZK, de VPNG en de gemeente Kampen.

³ <https://www.delft.nl/bestuur-en-organisatie/delft-2040/omgevingsvisie/wat-de-omgevingsvisie/delfts-doen>

⁴ <https://www.ede.nl/meedoen-en-meepraten/participatie-in-edo>

vervolgstap we willen zetten.

2. Wie is er verantwoordelijk voor het proces?

Is dat de initiatiefnemer, de samenleving of zijn we dat als gemeente zelf? En als we dit als gemeente zelf zijn, wat is dan het ambitieniveau dat we willen laten zien op het gebied van participatie? Met andere woorden, wat laten we over aan de samenleving en in hoeverre zijn we bereid hen het voortouw te laten nemen (onder voorbehoud van wat wel/niet mogelijk is).

3. Wie moeten/willen we hierbij betrekken?

Deze vraag begint met een belangrijke wedervraag; wie is belanghebbende? En hierbij denken we ook aan mensen die groot belang hebben bij het onderwerp, maar niet zomaar betrokken zullen raken bij een participatietraject. We brengen in kaart wie belanghebbende is en kijken naar de representativiteit; welk en wiens belang wordt ingebracht voor een zo compleet mogelijke representatie.

De gemeenteraad kan verschillende rollen aannemen. Dit kan kaderstellend (inhoudelijk of procesmatig), controlerend (voldoet het traject aan de kaders?), volksvertegenwoordigend (adviseren over betrekken belanghebbenden/ adviseren met kennis over de lokale situatie) en verbindend zijn. De gemeenteraad kan vervolgens betrokken worden bij de verschillende fasen van het participatieproces zoals in de TH!NK-methode wordt omschreven:

1. Ontwerpfase (van het participatieproces)
2. Inventarisatieproces (belangen, ideeën en input ophalen)
3. Verwerkingsfase (het sorteren en 'trechteren' van de input)
4. Besluitvormingsfase

4. Wat doen we met de uitkomsten?

Het doorlopen van een participatietraject kan grote meerwaarde hebben voor de besluitvorming van een project, maar wanneer een participatietraject doorlopen wordt is belangrijk om van tevoren helder te hebben wat met de uitkomsten gebeurt, om teleurstelling te voorkomen bij verschillende partijen.

Bij de randvoorwaarden wordt vastgesteld hoeveel ruimte er is voor participatie, het zogeheten participatieniveau. De mate waarin uitkomsten meewegen bij de uiteindelijke besluitvorming wordt hier ook vastgesteld. Vervolgens kunnen uitkomsten worden meegewogen in de oordeelsvorming van het gemeentebestuur (raadplegen), kunnen de uitkomsten worden gebruikt voor een verbetering van het voorgenomen plan van de gemeente (adviseren) en kunnen de uitkomsten worden gebruikt voor een gezamenlijke uitwerking van het plan (co-creëren). Tot slot is er ook nog de variant waarin de uitkomst, dus de voorkeur van de meerderheid, bepaalt wel besluit genomen zal worden (beslissen). Dit is directe democratie.

Na het doorlopen van de vragen behorende bij stap 2 is er sprake van een kader voor het participatietraject.

De derde stap

Niet elke fase van een project leent zich voor participatie. Daarom maken we bij stap drie een planning waarin we de verschillende fasen in kaart brengen en of en welke mate van participatie daarbij past. Uiteraard worden inwoners, ondernemers en instellingen betrokken op momenten waarop de inbreng ruimschoots meegenomen kan worden om te voorkomen dat deze verloren gaat dan wel niet volledig kan worden opgenomen. Het resultaat is vervolgens dat er een planmatige weergave ontstaat van doelen, bijbehorende deelnemers en de rollen die zij hebben. Op basis van deze input stellen we een startnotitie op waarin de vier kernvragen van stap 2 beantwoord, wordt een planning

gepresenteerd en wordt een voorstel gedaan voor de kaders die vooraf gesteld worden en die de raad gedurende verschillende fases in kan nemen.

Participatie is niet verplicht bij elk initiatief. Wanneer initiatieven passen in de regels van het omgevingsplan, kunnen ze gewoon doorgaan. Wanneer er initiatieven zijn waarvoor een raadsbesluit is vereist, zullen wij de startnotitie participatie ook onder de aandacht brengen van de gemeenteraad.

De vierde stap

Wanneer de startnotitie is vastgesteld, wordt het participatieplan geschreven. Voor het participatieplan wordt de startnotitie als leidraad gebruikt, aangevuld met een beschrijving van hoe de randvoorwaarden worden geborgd. Daarnaast wordt ingegaan op de middelen die nodig zijn voor de uitvoer; participatiemiddelen, werkvormen en communicatiemiddelen. Bekende middelen als een bewonersbrief- of avond zijn mogelijk, maar gedacht kan ook worden aan vernieuwende middelen. Het onderwerp en de doelgroep zijn hierbij steeds leidend.

Het resultaat van het doorlopen van deze stappen is een uitgewerkte participatieaanpak. Dit participatieplan is niet in beton gegoten, bij iedere fase kijken we met elkaar of het plan nog voldoet en of bijstelling nodig is.

Spelregels

Participatie is, indien goed gebruikt, een prachtig middel. Voor een succesvol traject heb je een goed participatieplan nodig, en met bovenstaande stappen komen we hiertoe. Een minstens net zo belangrijk aspect van participatie is houding en gedrag. Hoe gaan we met elkaar om, en wat mogen we van elkaar verwachten? Hiervoor hebben we enkele spelregels opgesteld.

1. In het participatietraject en binnen de kaders bieden we deelnemers een gelijkwaardig gesprekspodium.
2. We zijn open en transparant, delen knelpunten, ideeën en overeenkomsten.
3. We voeren het gesprek open en actief met alle belanghebbenden.
4. We leggen acties en afspraken vast in een verslag, en delen dit met betrokken partijen.
5. Vooraf is duidelijk wie welke rol in het proces heeft, en hierop zijn we aanspreekbaar.
6. We zeggen wat we doen en doen wat we zeggen.

3. Financiën, monitoring en evaluatie

3.1. Financiën

Het ontwikkelen van het participatiebeleid voor de omgevingswet gebeurt binnen de bestaande programmabegroting. Dat brengt dus geen extra kosten met zich mee. Voor het organisatiebrede participatiebeleid geldt wel dat er kosten gemaakt zullen worden. Wanneer we hiermee aan de slag gaan zullen we dan ook een begrotingsvoorstel doen.

3.2. Monitoring en evaluatie

Na vaststelling van het participatiebeleid gaan we er in de praktijk mee aan de slag. De opgedane ervaringen nemen we samen met de uitkomsten van evaluatie van reeds afgeronde en nog lopende participatietrajecten in het fysiek domein mee om het kader uit te werken in participatiebeleid, in ieder geval voor het fysiek domein. Maar bij voorkeur voor de hele organisatie.

4. Planning en communicatie

4.1. Planning

Naar verwachting treedt de omgevingswet op 1 januari 2023 in werking. Vanaf dat moment moeten we als gemeente aanvragen voor omgevingsvergunningen afhandelen volgens het nieuwe omgevingsrecht. Dit betekent dat het participatiebeleid op dat moment ook operationeel moet zijn. Dat levert de volgende planning op:

Juni 2022: behandeling participatiebeleid Omgevingswet in gemeenteraad

Najaar 2022: voorstel participatiebeleid organisatiebreed in de gemeenteraad

1 januari 2023: invoering Omgevingswet

4.2. Communicatie

Na vaststelling van het participatiebeleid komen we met een informatief artikel over hoe we participatie rondom de omgevingswet vorm gaan geven in de gemeente Meppel. Teksten voor website, sociale media en gedrukte media zullen dan ook voorbereid worden.

In de bijlage vindt u de leidraad participatie, deze kan door initiatiefnemers gebruikt worden bij het uitvoeren van participatie rondom initiatieven. Ook staat hierin beschreven op welke momenten de gemeente betrokken kan worden.