

Uitleg Participatieverordening

De uitleg van de Participatieverordening bestaat uit twee delen: een algemene toelichting en een toelichting per artikel. In de algemene toelichting staat waarom deze Participatieverordening is gemaakt. In het tweede deel wordt ieder artikel van de verordening apart uitgelegd.

Algemene uitleg

De visie van de gemeente op participatie

In september 2021 is de 'Visie op participatie' vastgesteld. Hierin staat dat de gemeente voor uitdagingen staat die de gemeente niet alleen kan oplossen. Maar waarbij inwoners, bedrijven en maatschappelijke partijen nodig zijn om tot goede oplossingen te komen. Door de belanghebbenden te betrekken bij gemeentelijke plannen kan informatie worden gedeeld. En ontstaat een goed begrip van de onderwerpen die spelen. Als deskundigen voor hun eigen omgeving brengen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partijen hun ideeën, kennis en ervaringen in. Participatie leidt zo tot betere plannen en betere besluiten. Ook ontstaat er meer steun voor een idee of plan. Dat komt doordat de mensen die er mee te maken krijgen direct bij de ontwikkelingen worden betrokken. Daarom is de basisregel dat gemeentelijke plannen zoveel mogelijk samen met de omgeving worden gemaakt.

Er zijn verschillende vormen van participatie: inwonerparticipatie en overheidsparticipatie.

Bij *inwonerparticipatie* zet de gemeente de eerste stap. De gemeente nodigt de inwoners uit om mee te denken over de plannen van de gemeente.

Bij *overheidsparticipatie* komt het idee voor het verbeteren van de buurt, wijk, stad of dorp van de inwoners zelf. Zij komen als eerste met plannen en voeren deze ook zoveel mogelijk zelf uit. De gemeente geeft daarbij 'alleen' hulp en ondersteuning. (Ook) deze ontwikkeling past bij de veranderende relatie tussen gemeente en samenleving. Inwoners wachten niet tot de gemeente actie neemt, maar komen zelf met plannen die passen bij hun wensen. Bij overheidsparticipatie draait de relatie tussen gemeente en inwoners dus om.

Een stap verder in overheidsparticipatie is het *uitdaagrecht* of 'right to challenge'. Hiermee kunnen inwoners en lokale maatschappelijke partijen een gemeentelijke taak overnemen als zij dit beter of goedkoper kunnen uitvoeren.

In de 'Visie op participatie' staat waar een goed participatieproces aan moet voldoen. In de Participatieverordening is dit vertaald naar duidelijke afspraken. Deze afspraken gelden voor inwonerparticipatie (zoals inspraak) én overheidsparticipatie (ook het uitdaagrecht). De afspraken zorgen voor duidelijkheid, logische opbouw en handvatten voor een goed participatietraject. Zo is vooraf duidelijk hoe het participatieproces wordt ingericht.

Het bestuursorgaan is bij de start van ieder inwonerparticipatieproces duidelijk over de volgende onderwerpen: het doel; de mensen voor wie de participatie is bedoeld (doelgroepen); het uitnodigen en informeren van deze groep; de participatievraag; het participatieniveau; de participatievorm; de manier waarop mensen een reactie kunnen geven; de periode waarin mensen een reactie kunnen geven; de manier waarop de reacties zullen meewegen in het proces om een besluit te nemen; de manier waarop de deelnemers informatie krijgen over het eindverslag en het uiteindelijke besluit; en de gemeentelijke contactpersoon die helpt bij het proces. De Participatieverordening maakt het

mogelijk dat voor elk geval de meest geschikte aanpak kan worden gekozen. De Participatieverordening is de juridische vertaling van de visie.

Wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'

De Participatieverordening geeft meer participatiemogelijkheden dan de Inspraakverordening die er nu is. Volgens de Inspraakverordening is het mogelijk om een mening te geven over uitgewerkte beleidsvoornemens. Inspraak komt dus pas in het laatste deel van het proces om een besluit te nemen. Maar vaak is het beter om mensen eerder in het proces om hun mening te vragen. Soms al vanaf het allereerste idee, om dit samen verder uit te werken. Inwonerparticipatie is in de Participatieverordening daarom ruim omschreven: 'het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid en gemeentelijke plannen'. Door de participatiemogelijkheden groter te maken, lopen we vooruit op de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'. Deze wet is alleen nog een wetsvoorstel. In het huidige artikel 150 Gemeentewet staat dat een (Inspraak-)verordening verplicht is voor 'de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken'. Maar in het wetsvoorstel is deze verplichting uitgebreid tot een (Participatie-)verordening, waarin ook regels staan over participatie bij de uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid.

Verder staat in het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' de mogelijkheid – dus niet de verplichting – van het uitdaagrecht of 'right to challenge'. Naast 'algemene' regels voor overheidsparticipatie, is ook het uitdaagrecht in de Participatieverordening opgenomen.

Uitleg per artikel

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

onderdeel a: participatie

De omschrijving van participatie is dezelfde als in het voorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'. Dit wetsvoorstel zegt dat in een verordening regels moeten staan over hoe inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken. Artikel 150, zoals dat nu in de Gemeentewet staat, gaat over inspraak bij de *voorbereiding* van gemeentelijk beleid. Maar bij participatie gaat het ook over de *uitvoering* en *evaluatie* van gemeentelijk beleid.

Participatie kan gaan over gemeentelijke plannen waar inwoners en belanghebbenden bij betrokken worden (inwonerparticipatie). Maar het kan ook gaan over plannen en ideeën uit de samenleving, waar de gemeente bij betrokken wordt (overheidsparticipatie).

Inwoners zijn de ingezetenen in de gemeente, dat betekent: iedereen die met een adres in de gemeente Steenwijkerland in de basisadministratie is ingeschreven. Een *belanghebbende* is volgens artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht: iemand die een rechtstreeks belang heeft bij een besluit. Denk aan bedrijven en maatschappelijke organisaties die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben.

Naast inwonerparticipatie en overheidsparticipatie staat in de omschrijving nog een vorm van participatie. Het is van toepassing als een andere initiatiefnemer dan de gemeente omwonenden en belanghebbenden betreft bij de voorbereiding van een activiteit die niet van de gemeente is. Deze vorm is toegevoegd, omdat in de Omgevingsregeling staat dat de aanvrager van een omgevingsvergunning moet laten weten óf en hoe hij de omgeving heeft betrokken bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn.

onderdeel b: inwonerparticipatie

Bij inwonerparticipatie start de gemeente de participatie over gemeentelijk beleid of gemeentelijke plannen. Hoeveel invloed de deelnemers hebben verschilt. Deelnemers (participanten) kunnen de rol krijgen van (alleen) ontvanger van informatie, adviseur eindspraak, adviseur beginspraak, samenwerkingspartner (ook wel: coproducent) en/of medebeslisser. In de 'Visie op participatie' worden deze participatieniveaus uitgelegd met de 'participatieladder'.

onderdeel c: overheidsparticipatie

Bij overheidsparticipatie begint het bij de inwoners en belanghebbenden en de gemeente sluit daarbij dan aan. De gemeente kan bij een maatschappelijk idee of plan op verschillende manieren helpen. De gemeente kan het plan helemaal overlaten aan de initiatiefnemers, maar kan het ook stimuleren, faciliteren, regisseren of reguleren. Bij loslaten geeft de gemeente de minste hulp en bij reguleren de meeste hulp.

onderdeel d: maatschappelijk initiatief

Een lokaal maatschappelijk doel is een activiteit die van positieve invloed is op de leefomgeving van de inwoners. Inwoners kennen hun straat, wijk, dorp of stad, weten wat er leeft en wat belangrijk voor hen is. En kunnen met een idee komen wat daarbij past.

onderdeel e: inspraak

Inspraak is een vorm van inwonerparticipatie die gaat over al duidelijke beleidsvoornemens. Het gaat om officiële inspraak. Inspraak gebeurt in de laatste fase van de voorbereiding van een besluit. Daardoor is er niet zoveel ruimte meer om gemeentelijk beleid of gemeentelijke plannen aan te passen.

onderdeel f: uitdaagrecht

Het uitdaagrecht of 'right to challenge' is een speciale vorm van overheidsparticipatie. Het gaat om inwoners en lokale maatschappelijke partijen die een gemeentelijke taak willen overnemen, omdat zij die beter en/of goedkoper kunnen uitvoeren. De omschrijving komt uit het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'. Hierin staat dat het uitdaagrecht mogelijk is voor 'ingezetenen en maatschappelijke partijen'.

Dat het gaat om *lokale* en niet alle maatschappelijke partijen, komt uit de toelichting bij het wetsvoorstel. Hierin staat dat het, afhankelijk van de plaatselijke situatie, kan gaan om *lokale* verenigingen of stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties, een maatschappelijke organisatie, sociale bedrijven (die niet als doel hebben om winst te maken) of een georganiseerde groep van inwoners die geen officiële rechtsvorm heeft. Commerciële bedrijven kunnen het uitdaagrecht dus niet gebruiken. Voor het uitvoeren van gemeentelijke taken door commerciële organisaties gelden wettelijke regels en procedures voor inkoop en aanbesteding.

Artikel 2 Reikwijdte

De verordening geldt niet voor participatiemogelijkheden die in andere regelingen staan. Maar als de gemeente volgens die andere regelingen zelf kan kiezen hoe participatie wordt aangepakt, dan is deze Participatieverordening van toepassing. Dat geldt bijvoorbeeld voor participatie onder de Omgevingswet. In deze wet staat voor verschillende onderdelen een motiveringsplicht voor participatie, maar in de Omgevingswet staat niet hoe de participatie moet worden ingevuld. De invulling van participatie gebeurt dan volgens de Participatieverordening.

Paragraaf 2 (dat zijn de **artikelen 3** tot en met **6**) gaat over **inwonerparticipatie**.

Artikel 3 Onderwerp inwonerparticipatie

De gemeenteraad, burgemeester en wethouders en de burgemeester bepalen voor de eigen bevoegdheden of inwonerparticipatie gewenst is. De bedoeling is dat inwonerparticipatie wordt ingezet als gemeentelijk beleid en gemeentelijke plannen grote gevolgen hebben voor inwoners en andere belanghebbenden. Als inwonerparticipatie wettelijk verplicht is, is de keuze natuurlijk niet vrij. Niet alle onderwerpen zijn geschikt voor participatie: inwonerparticipatie is niet mogelijk of wenselijk in de gevallen die staan in het derde lid van dit artikel.

Artikel 4 Procedure inwonerparticipatie

Lid 1

Duidelijkheid is belangrijk voor een goed participatietraject. Bij de start van een participatietraject moet duidelijk zijn: wat het doel is; wie er kunnen deelnemen (doelgroepen); hoe de doelgroepen worden uitgenodigd en geïnformeerd; wat de participatievraag is; wat het participatieniveau is; wat de participatievorm is; hoe de deelnemers een reactie kunnen geven en hoeveel tijd zij hiervoor krijgen; hoe de reacties zullen meewegen in het uiteindelijke besluit; hoe de deelnemers informatie krijgen over het eindverslag en het uiteindelijke besluit; en wie de gemeentelijke contactpersoon is die helpt bij het traject. In lid 1 staat dat het bestuursorgaan al deze onderwerpen bij het begin van het participatietraject moet bekijken. En moet opschrijven in een participatieparagraaf. Op deze manier wordt een open en duidelijk participatieproces op maat gemaakt.

Vóór de start van een participatietraject moet gekeken worden of aan de voorwaarden uit de 'Visie op participatie' is voldaan. Zo moet het onderwerp voor de deelnemers belangrijk zijn en passen bij hun belevingswereld. Ook moeten de deelnemers echt invloed kunnen hebben. Verder moeten er voldoende tijd, geld en mensen zijn om de participatie goed te ondersteunen. Als deze voorwaarden niet (kunnen) worden ingevuld, is participatie niet geschikt.

onderdeel a

Het doel van participatie kan bijvoorbeeld zijn om de zeggenschap van inwoners groter te maken, belangen goed in beeld te krijgen of gebruik te maken van kennis en ervaring in de samenleving. Ook kan het doel zijn om de acceptatie van een plan groter te maken of de ontevredenheid kleiner te maken.

onderdelen b en c

Het is belangrijk dat alle doelgroepen van de participatie kunnen meepraten en meedenken. De manier waarop de deelnemers het best bereikt kunnen worden, verschilt per groep. Niet alle communicatie hoeft van de gemeente te komen. Ook andere partijen kunnen hierbij een rol hebben, bijvoorbeeld een wijkvereniging. De communicatie moet aangepast zijn aan de doelgroepen en moet begrijpelijk en uitnodigend zijn.

onderdeel d

De participatievraag moet zo gesteld zijn dat mensen zich aangesproken voelen en actief willen meepraten en meedenken over het onderwerp.

onderdeel e

Deelnemers kunnen de rol krijgen van (alleen) ontvanger van informatie, adviseur eindspraak, adviseur beginspraak, samenwerkingspartner (of coproducent) en/of medebeslisser. De rol van de

deelnemers hangt af van de manier van besturen en daarmee van de rol die het bestuursorgaan zelf wil hebben. Het bestuursorgaan kan bijvoorbeeld aan begin van het beleidsproces de deelnemers vragen om op een open vraag te reageren. Deze aanpak hoort bij een andere manier van besturen dan wanneer het bestuursorgaan aan het einde van het beleidsproces de mening van deelnemers over een gesloten vraag wil weten.

In de 'Visie op participatie' staat meer over de 5 participatieniveaus. Dit wordt uitgelegd met de 'participatieladder'. Hoe hoger op de ladder, hoe groter de invloed op het resultaat. Het participatieniveau is belangrijk om de deelnemers te informeren over het proces en voor een goede verdeling van de rollen in het proces. In de bijlage bij deze toelichting wordt elk participatieniveau verder uitgelegd.

onderdeel f

Participatie kan op veel manieren. Bijvoorbeeld via: burgerpanel, inspraakavond, ontwerpatelier, vragenlijsten, G1000-bijeenkomsten, internetconsultatie en klankbordgroep. Dit zijn allemaal verschillende participatie-instrumenten.

onderdeel i

Het is belangrijk dat vooraf duidelijk is hoe groot de *invloed* van de deelnemers kan zijn. Bij de start moet duidelijk zijn hoe de ideeën van de deelnemers meegenomen en meegewogen worden in het uiteindelijke besluit. Dat kan op verschillende manieren. Het bestuursorgaan kan bijvoorbeeld kennis nemen van de resultaten van het participatieproces. En nadenken of en voor welk deel deze resultaten worden meegenomen in de besluitvorming. Het bestuursorgaan kan ook de adviezen en conclusies uit het participatieproces heel zwaar mee laten wegen bij de besluitvorming. Nog verder gaat de keuze van het bestuursorgaan om de adviezen en conclusies uit het participatieproces helemaal over te nemen. Dan moeten ze wel passen bij de afspraken die vooraf zijn gemaakt, bijvoorbeeld dat de doelgroepen wel voldoende goed vertegenwoordigd zijn. Het bestuursorgaan moet in ieder geval een eigen keuze maken. En daarbij kijken naar het algemeen belang.

onderdeel k

Bij de gewenste duidelijkheid hoort ook een vast contactpersoon die helpt bij het participatietraject.

Lid 2

'Informeren' is de laagste trede op de 'participatieladder'. Als voor dit participatieniveau gekozen wordt, is het niet nodig om over alle onderwerpen van het eerste lid een beslissing te nemen. Dan zijn de in lid 2 genoemde beslissingen voldoende.

Lid 5

Het bestuursorgaan kan na het einde van het participatieproces in heel bijzondere gevallen andere keuzes maken dan de keuzes die op basis van lid 1 aan het begin zijn gemaakt. Dat kan bijvoorbeeld als het participatietraject hele verschillende visies of hele nieuwe ideeën heeft opgeleverd. Of de betrokken belangen onvoldoende zijn meegewogen. De deelnemers moeten over deze wijziging duidelijke informatie krijgen.

Artikel 5 Procedure inspraak

Inspraak is een vorm van inwonerparticipatie over al duidelijke beleidsvoornemens. Inspraak vindt plaats in de laatste fase van de voorbereiding van een besluit. Daardoor is er weinig ruimte om gemeentelijk beleid of gemeentelijke plannen aan te passen. De invloed van de deelnemers op de inhoud van het besluit is dus klein. De deelnemers hebben hier meer de rol van adviseur eindspraak. Inspraak is een vorm van inwonerparticipatie over concrete beleidsvoornemens in de laatste fase van de procedure om een besluit te nemen. In deze fase is geen ruimte meer voor meedenken of

meebeslissen. In artikel 150 Gemeentewet staat dat inspraak wordt gegeven door de zienswijze-procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te gebruiken, behalve als in de verordening daar iets anders over staat. In de Participatieverordening is voor inspraak deze hoofdregel overgenomen (lid 1), maar kan hiervan wel worden afgeweken (lid 2). Door de aard van deze vorm van inwonerparticipatie zal de officiële procedure van afdeling 3.4 vaak ook het meest geschikt zijn.

Artikel 6 Eindverslag

Artikel 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht zegt ‘alleen’ dat een verslag moet worden gemaakt van wat tijdens de procedure gezegd is. De verslaglegging in deze Participatieverordening gaat verder. Lid 3 geeft aan wat in ieder geval in het eindverslag moet staan. In het eindverslag moeten alle mondelinge en schriftelijke participatiereacties staan. Dat hoeft niet heel uitgebreid opgeschreven te worden. Een korte samenvatting van wat gezegd en geschreven is, is voldoende. Om werk te besparen, mogen de schriftelijke reacties ook aan het eindverslag worden ‘geniet’. Het is belangrijk om alle deelnemers te informeren over het eindverslag. De manier waarop dit gebeurt moet volgens artikel 4, lid 1, onderdeel j, al duidelijk zijn bij de start van het participatietraject.

Paragraaf 3 (artikelen 7 en 8) gaat over overheidsparticipatie.

Artikel 7 Onderwerp overheidsparticipatie

Bij overheidsparticipatie komt het idee voor het verbeteren van de buurt, wijk, stad of dorp van de inwoners en belanghebbenden zelf. En vragen zij de gemeente om aan hun initiatief mee te doen. Deze vorm van participatie past bij de veranderende relatie tussen gemeente en samenleving. Inwoners wachten niet tot de gemeente actie neemt, maar komen zelf met plannen die passen bij hun wensen. In de ‘Visie op participatie’ staat dat ideeën en plannen uit de samenleving niet worden overgenomen, maar dat de gemeente ‘alleen’ helpt. Regel is dat de gemeente daarbij een oplossingsgerichte en opbouwende houding heeft. Hoeveel ondersteuning een idee krijgt, verschilt. Het kan gaan van loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren tot reguleren. De hulp kan financieel zijn, maar het kan ook gaan om hulp van medewerkers van de gemeente. Of het beschikbaar stellen van (kantoor)ruimte of spullen van de gemeente. Of het geven van een vergunning of het maken of veranderen van regels door de gemeente.

Lid 2

In dit lid staat in welke gevallen burgemeester en wethouders kunnen besluiten om niet te participeren in een maatschappelijk initiatief. Maar er kunnen ook nog andere redenen zijn om niet mee te doen. De onder a t/m g genoemde situaties zijn soms nog niet duidelijk bij het indienen van een participatieverzoek. Dan is verder overleg en onderzoek nodig. Eén reden om een maatschappelijk initiatief niet te ondersteunen, is het gebrek aan draagvlak onder betrokken inwoners (onderdeel c). Het is niet altijd even makkelijk om te bepalen of de initiatiefnemers de buurt, wijk, stad of dorp echt vertegenwoordigen. Het gaat namelijk niet alleen om het aantal inwoners. Maar het gaat er ook om of die inwoners voldoende representatief zijn voor de buurt. Dat wil zeggen dat zij ook echt namens de buurt spreken.

Artikel 8 Procedure en besluitvorming overheidsparticipatie

Lid 2

De participatiecoördinator kan bij het schrijven van het verzoek helpen. Of regelen dat een andere medewerker van de gemeente initiatiefnemer(s) hierbij helpt.

Lid 3

In lid 2 van artikel 7 staat een aantal redenen om het maatschappelijk initiatief niet te ondersteunen. In deze opsomming staan niet alle mogelijke redenen. Er kunnen ook nog andere redenen zijn voor de gemeente om niet mee te doen met een plan of idee van inwoners en belanghebbenden.

Lid 4

Als burgemeester en wethouders besluiten om te participeren in een maatschappelijk initiatief, moet een aantal dingen duidelijk zijn. Zo moet duidelijk zijn wat het initiatief precies is, hoe en door wie het wordt uitgevoerd en wat de kosten zijn. In het besluit staat ook hoeveel ondersteuning de gemeente geeft: loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren of reguleren. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven (zie onderdeel b). Het is in ieder geval belangrijk om de gekozen vorm(en) goed te beschrijven. Initiatiefnemers weten dan precies wat zij van de gemeente mogen verwachten. Maar ook wat de gemeente van de initiatiefnemers mag verwachten.

Paragraaf 4 (artikelen 9 en 10) gaat over een aparte vorm van overheidsparticipatie: het **uitdaagrecht**.

Artikel 9 Onderwerp uitdaagrecht

Lid 1

Bij het overnemen van gemeentelijke taken gaat het bijna altijd om de uitvoering van taken van (het college van) burgemeester en wethouders. Dit college beslist daarom of het de uitdaging aanneemt. Burgemeester en wethouders blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van die gemeentelijke taken.

Lid 2

In dit lid staat wanneer het uitdaagrecht in ieder geval niet kan worden gebruikt. Zo moet het overnemen van een taak passen binnen de bestaande regels. Bijvoorbeeld de regels die gelden voor inkoop en aanbesteding.

Artikel 10 Procedure en besluitvorming uitdaagrecht

Lid 2

De voorwaarden voor het overnemen van taken staan in lid 1 van artikel 9 en lid 2 van artikel 10. Dit zijn tegelijkertijd ook de redenen om het uitdaagrecht in een bepaald geval niet toe te passen. De keuze om wel of niet op een uitdaging in te gaan is maatwerk. De verordening laat daarvoor voldoende ruimte.

Initiatiefnemers hoeven zich niet in een rechtspersoon (bijvoorbeeld een stichting) te organiseren om een taak over te nemen. Maar vaak is het wel gewenst dat er een rechtspersoon is. Bijvoorbeeld in verband met aansprakelijkheid. Daarom zal deze voorwaarde meestal wel worden gebruikt.

Lid 5

De afspraken over de precieze uitvoering van de gemeentelijke taak staan in een schriftelijke overeenkomst tussen de gemeente en initiatiefnemer(s). In lid 5 staat welke onderwerpen in ieder geval in de overeenkomst moeten staan.

Paragraaf 5 (artikel 11) gaat over **participatie in de Omgevingswet**.

Naast inwonerparticipatie en overheidsparticipatie is nog een vorm van participatie in deze verordening gezet. Het is van toepassing als een andere initiatiefnemer dan de gemeente

omwonenden en belanghebbenden betreft bij de voorbereiding van een activiteit die niet van de gemeente is. Het is dus geen inwonerparticipatie en ook geen overheidsparticipatie.

Artikel 11 Omgevingswet

In het nieuwe omgevingsrecht wordt participatie sterk aangemoedigd. In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling is participatie per instrument uitgewerkt. Bij gemeenten gaat het dan om de instrumenten: omgevingsvisie, (omgevings)programma, omgevingsplan en omgevingsvergunning.

Zo moet de gemeente, als zij een omgevingsplan gaat maken, bij het begin al laten weten hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen erbij worden betrokken.

En als het omgevingsplan, de omgevingsvisie of het programma worden vastgesteld, moet de gemeente uitleggen hoe belanghebbenden erbij zijn betrokken, wat de resultaten daarvan zijn en hoe de gemeente haar participatiebeleid heeft ingevuld.

Ook bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet de aanvrager laten weten of en, zo ja, hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. En wat de resultaten daarvan zijn.

Opgemerkt wordt wel dat bij een aanvraag van een omgevingsvergunning participatie niet verplicht is. Behalve als het gaat om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse activiteit waarvoor de gemeenteraad participatie van en overleg met derden heeft verplicht.

Lid 1 gaat over participatie in het omgevingsrecht als de gemeente initiatiefnemer is. Lid 2 heeft betrekking op participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning door een andere initiatiefnemer dan de gemeente. En lid 3 gaat over verplichte participatie in de gevallen die de gemeenteraad heeft aangewezen.

Lid 1

In de Omgevingswet staat niet welke vorm participatie moet hebben. De initiatiefnemer (aanvrager) mag dat zelf kiezen. In dit lid gaat het om de situatie dat de gemeente een plan heeft. Als de gemeente initiatiefnemer is, dan staat in de 'Visie op (inwoner)participatie' en in deze Participatieverordening hoe de gemeente participatie invult. De visie en de verordening vormen samen het gemeentelijke participatiebeleid. In lid 1 staat daarom dat wanneer de gemeente de instrumenten van de Omgevingswet wil gebruiken, de artikelen over inwonerparticipatie van toepassing zijn. Het gaat dan om het vaststellen of veranderen van de omgevingsvisie, het (omgevings)programma of het omgevingsplan door de gemeente of het geval dat de gemeente een omgevingsvergunning aanvraagt. Hiervoor gelden dus artikel 4, 5 en 6 van de Participatieverordening.

Lid 2

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling staat dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning duidelijk moet zijn of belanghebbenden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. En als dat zo is, hoe belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Participatie is wel een aanvraagvereiste, maar is niet verplicht. Het is bijvoorbeeld niet nodig als het plan geen gevolgen heeft voor de omgeving. Het bestuursorgaan mag daarom niet zeggen dat het een aanvraag niet behandelt alleen omdat er geen of onvoldoende participatie is geweest. Ook mag de gemeente geen aanvullende eisen stellen aan participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Als de gemeente onvoldoende informatie heeft om een goede belangenafweging te maken, kan zij vragen om meer informatie of zelf extra informatie verzamelen om tot een goed besluit te komen.

De bedoeling van artikel 7.4 van de Omgevingsregeling is vooral om de aanvrager aan te moedigen om na te denken over participatie. Participatie kan namelijk in zijn voordeel zijn, bijvoorbeeld om de steun voor het plan groter te maken en bezwaren te voorkomen. Of en hoe geparticipeerd is en wat de resultaten daarvan zijn, is onderdeel van de uitgebreide afweging die het bestuursorgaan moet maken.

Voor participatie volgens de Omgevingswet is geen bepaalde vorm verplicht. Het is vormvrij. Maar het gemeentelijke participatiebeleid is wél bindend voor de gemeentelijke bestuursorganen. Als de gemeente aanvrager is, wordt het aanvraagvereiste van participatie ingevuld door de artikelen 4, 5 en 6 van deze verordening toe te passen.

Maar andere aanvragers dan de gemeente mogen hier een eigen vorm aan geven. Participatie is maatwerk. Om hierbij te helpen en participatie bij omgevingsvergunningen aan te moedigen, krijgt het college in lid 2 de opdracht om een praktische handreiking te maken. In de handreiking kan worden toegelicht dat en wanneer participatie toegevoegde waarde heeft. En hoe je de omwonenden en andere belanghebbenden het best kunt bereiken en betrekken. Of op welke manieren participatie mogelijk is en hoe hiervan goed een verslag kan worden gemaakt. Met voorbeelden uit de praktijk, checklists, voorbeeldteksten en tips voor goede gesprekken wordt duidelijker hoe participatie ingevuld kan worden.

Lid 3

In de Omgevingswet staat dat de gemeenteraad kan bepalen dat voor bepaalde activiteiten participatie wél verplicht is. Maar dit kan alleen voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor burgemeester en wethouders het bevoegde gezag zijn. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan.

Omdat het om een verplichting gaat, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten als er niet aan participatie is gedaan. De aanvrager krijgt eerst nog wel de mogelijkheid om de aanvraag aan te vullen. In de Omgevingswet staat niet wanneer er voldoende aan participatie is gedaan. Dit moet worden beoordeeld door burgemeester en wethouders. Het is dan wel belangrijk om te weten waaraan de gemeente toetst of de participatieplicht goed is uitgevoerd. Om voor de aanvrager vooraf duidelijk te maken hoe deze beoordeling wordt gedaan, bepaalt lid 3 dat het college daarvoor beleid maakt. Maar ook bij de verplichte participatie mag de gemeente geen extra aanvraagvereisten stellen.

Artikel 12 Evaluatie

De adviseur participatie van de gemeente maakt een keer per twee jaar een evaluatieverslag. De adviseur participatie gebruikt hiervoor informatie over de participatietrajecten in die periode.

Artikel 14 Inwerkingtreding

Artikel 11 gaat over participatie in de Omgevingswet. In lid 1 van artikel 14 staat dat zolang de Omgevingswet niet in werking is getreden, artikel 11 van de Participatieverordening ook niet geldt. Maar als de Participatieverordening in werking is getreden, is de verordening van toepassing op alle gemeentelijke plannen waar inwoners en belanghebbenden bij betrokken worden. Dit geldt dus ook voor die ruimtelijke activiteiten waarvan de gemeente initiatiefnemer is.