

PARTICIPATIE BIJ BOUW- EN INFRASTRUCTUUR- PROJECTEN

WAT, WANNEER, DOOR WIE EN HOE?



PARTICIPATIE BIJ BOUW- EN INFRASTRUCTUUR- PROJECTEN

WAT, WANNEER, DOOR WIE EN HOE?

In bepaalde gevallen bestaat onder de Omgevingswet een participatieverplichting. Dat betekent dat voordat 1) een (wijziging van een) omgevingsplan, omgevingsvisie of programma kan worden vastgesteld of 2) een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd of projectbesluit kan worden gestart de omgeving bij het voorgenomen project betrokken moet worden door de initiatiefnemer. Het gaat dan om bijvoorbeeld omwonenden, bedrijven in/ aan het plangebied of relevante organisaties.

Met deze handreiking bieden we inzicht in:

- **wat** participatie is;
- **wanneer** participatie verplicht is;
- **wie** verantwoordelijk is voor het participatietraject;
- **spelregels/suggesties** voor een goed participatietraject;
- **voorbeelden** van ervaringen en werkvormen.



PARTICIPATIE BIJ BOUW- EN INFRASTRUCTUURPROJECTEN

Wat wordt verstaan onder participatie onder de Omgevingswet?

De Omgevingswet zelf geeft geen definitie van participatie, maar bepaalt alleen wanneer participatie verplicht is of verplicht kan worden gesteld. Over het algemeen gaat participatie in de zin van de Omgevingswet over een proces waarbij de initiatiefnemer (overheid of private partij) met relevante partijen en personen in overleg treedt voorafgaand aan de vaststelling van het plan of het indienen van de vergunningaanvraag. Het gaat daarbij om het ophalen van de verschillende belangen die spelen in de omgeving en deze meewegen in de besluitvorming.

Waar in deze handreiking wordt gesproken over plannen gaat het alleen over plannen in juridische zin, zoals omgevingsplannen of een omgevingsverordening.

Wanneer is een participatietraject verplicht?

De basisregel is eenvoudig: **bij een initiatief van een marktpartij is een participatietraject voorafgaand aan een vergunningaanvraag niet verplicht.** Op deze hoofdregel bestaan een tweetal uitzonderingen:

- de gemeenteraad kan categorieën 'buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' (zie kader voor toelichting) aanwijzen waarbij het doorlopen van een participatietraject voorafgaand aan indiening verplicht is;
- als voor een initiatief wijziging van het omgevingsplan nodig is, maar in dit geval is de initiatiefnemer/ marktpartij zelf niet aan zet.

In alle andere gevallen is participatie niet verplicht. De Omgevingswet biedt evenwel alle ruimte om vrijwillig toch een participatietraject te doorlopen. Overwegingen om dat te doen kunnen zijn:

- Het plan kan beter/rijker worden door participatie;
- Belangen inzichtelijk maken om besluitvorming door bevoegd gezag te bespoedigen
- Er kan extra draagvlak ontstaan, onrust worden beperkt/weggenomen of onverwachte medestanders worden gevonden;

Het kan gebeuren dat een participatietraject niet verplicht is, maar dat de gemeente aangeeft dat ze participatie belangrijk vinden en graag zouden zien dat de initiatiefnemer toch een participatietraject doorloopt. De initiatiefnemer mag deze hint naast zich neerleggen. De gemeente kan dan niet weigeren de aanvraag in behandeling te nemen of af te wijzen. Wel kan de gemeente er voor kiezen om dan actief zelf zienswijzen bij belanghebbenden op te gaan halen na het indienen van de aanvraag. Aangezien zienswijzen een formele juridische status hebben, kan het in een dergelijk geval verstandig zijn om toch zelf een – in juridische zin vrijblijvender – participatietraject te organiseren.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Als u een vergunning aanvraagt voor een ontwikkeling die niet past binnen het geldende omgevingsplan, dan heet dat een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Met niet passend binnen het geldende omgevingsplan bedoelen we:

1. een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen;
2. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan of waarin het omgevingsplan niet voorziet.

Voorbeeld van situatie 1: voor de uitvoering van een project moet een boom gekapt worden. De algemene regel in het omgevingsplan staat alleen kappen in het najaar toe terwijl u de boom in de zomer wilt kappen.

Voorbeeld van situatie 2: u wilt een kantoor transformeren naar appartementen. In het omgevingsplan staat echter de functie 'werken' voor het betreffende gebied.

PARTICIPATIE BIJ BOUW- EN INFRASTRUCTUURPROJECTEN

Wie moet het participatietraject organiseren?

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het organiseren van het participatietraject behorende bij de vergunning. In geval van het vaststellen van een omgevingsvisie, omgevingsverordening of omgevingsplan (en ook nog: projectbesluit, programma of waterschapsverordening) is dat het bevoegd gezag. Bij een vergunningplichtige activiteit hangt het er vanaf wie initiatiefnemer is: de overheid of een private partij. Het staat de verantwoordelijke partij overigens vrij om het participatietraject uit te besteden aan een gespecialiseerd bureau.

De Omgevingswet lijkt ruimte te bieden om bij een aanbesteding het uitvoeren van het participatietraject bij de inschrijver neer te leggen. Het is daarbij ook denkbaar dat de opzet van het participatietraject mee wordt gewogen als gunningscriterium. Bedrijven kunnen zich op dit aspect dan onderscheiden en hun kansen vergroten om de aanbesteding te winnen. Maar de overheid blijft initiatiefnemer in de zin van de Omgevingswet en daarmee eindverantwoordelijke voor het traject. Neem dus vooraf goed kennis van het participatiebeleid van de aanbestedende dienst in kwestie.

Ook als een private partij – bijvoorbeeld een winkelketen die een nieuwe vestiging wil realiseren – initiatiefnemer is kan deze de uitvoering van het traject neerleggen bij de uitvoerende partij. Net als bij het voorbeeld hierboven blijft de initiatiefnemer (de winkelketen) zelf eindverantwoordelijk voor het traject.

Participatie: hoe?

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen overheidsinitiatieven en private initiatieven:

Overheid als initiatiefnemer

Overheden zijn verplicht om voor zichzelf bindend participatiebeleid vast te stellen. Als een overheid een omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening, projectbesluit, programma of omgevingsvisie gaat vaststellen, dan is deze overheid gebonden aan het benoemen van de uitgangspunten uit het eigen participatiebeleid in het vaststellingsbesluit. In hoeverre heeft de participatie plaatsgevonden conform dit beleid en waarop is mogelijk maatwerk geleverd? In dit participatiebeleid ligt vast hoe participatie wordt vormgegeven en welke uitgangspunten of doelen daarbij gelden. De gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap stelt dit beleid vast.

Onderwerpen die over het algemeen aan de orde komen zijn:

- Het doel van participatie vaststellen;
- De wijze van het ophalen van verschillende belangen;
- Het proces van meewegen van de opgehaalde belangen, hoe doen we dat?
- De kaders voor het traject;
- De budgetten
- De termijnen en werkprocessen
- Het betrekken bij en de rol van bestuurders
- De wijze waarop het bestuursorgaan **vooraf** over de kaders communiceert;
- De wijze waarop en het tijdvak waarin ingezetenen en belanghebbenden inbreng kunnen leveren.

Na het participatietraject legt het bevoegd gezag schriftelijk verantwoording af over het proces, de input en wat hiermee gedaan is in een motivering.

PARTICIPATIE BIJ BOUW- EN INFRASTRUCTUURPROJECTEN

Private initiatieven: participatie is vormvrij

De Omgevingswet is heel duidelijk: **participatie is altijd is vormvrij**. Dat betekent dat de initiatiefnemer zelf mag bepalen:

- hoe het traject wordt vormgegeven;
- wie mogen deelnemen;
- in welke fase van het proces voorafgaand aan de vergunningaanvraag het traject wordt doorlopen.

De overheid mag hier geen inhoudelijke regels over stellen. Kortom: verkeerde participatietrajecten bestaan in juridische zin niet. Maar: een slecht uitgevoerd participatietraject kan wel tegenstand

tegen het project creëren of vergroten. Dat kan betekenen dat er meer mensen zullen proberen het project tegen te houden via politieke en juridische wegen.

Als uit het participatietraject blijkt dat er weinig draagvlak voor het initiatief bestaat, is dat overigens geen grond om de aanvraag te weigeren. De Raad van State heeft namelijk geoordeeld dat het ontbreken van maatschappelijk draagvlak op zichzelf geen reden kan zijn voor het weigeren van planologische medewerking door het bevoegd gezag. Bovendien gaat participatie in de Omgevingswet over het ophalen en inzichtelijk maken van de verschillende belangen en niet het creëren van draagvlak.

INITIATIEFNEMER	PLAN OF VERGUNNING	PARTIPATIETRAJECT	HOE	EINDVERANTWOORDELIJK VOOR HET TRAJECT
Overheid	Vaststellen/ wijziging plan	Verplicht	Gebonden aan eigen beleid	Overheid
	Vergunning	Niet standaard verplicht	Raadsbesluit, vormvrij	Overheid
Private partij	Vergunning voor binnenplanse activiteit	Niet verplicht	Vormvrij	Initiatiefnemer
	Vergunning voor buitenplanse activiteit	Gemeenteraad kan categorieën activiteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is, met raadsbesluit	Vormvrij	Initiatiefnemer
	Planwijziging nodig voor initiatief= omgevingsplan	Verplicht	Beleid van het betreffend bevoegd gezag	Overheid

PARTICIPATIE BIJ BOUW- EN INFRASTRUCTUURPROJECTEN

Handvatten voor een participatietraject

Er is een aantal handvatten/suggesties die helpen om een succesvol participatietraject te doorlopen. Deze zijn oorspronkelijk opgesteld voor overheden maar bieden bedrijven ook houvast:

1. Relevante stakeholders die door het project worden geraakt of erin geïnteresseerd zijn worden tijdig betrokken, waarbij de initiatiefnemer uiteindelijk besluit over de grootte en samenstelling van deze groep;
2. Stakeholders worden voldoende geïnformeerd en waar nodig voldoende ondersteund, zodat er een gelijk speelveld voor het gesprek ontstaat;
3. Er is een aanpak voor de participatie, bijvoorbeeld omschreven in een projectplan of apart participatieplan. Dit geeft oa. intern structuur en helpt extern de verwachtingen te managen;
4. Het participatieplan is samen met de stakeholders opgesteld of met hen afgestemd. Dit is vooral relevant als de overheid initiatiefnemer is;
5. Er is een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces. Dit is enkel van toepassing als een overheid initiatiefnemer is;
6. De wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) worden inzichtelijk gemaakt en erkend;
7. Stakeholders beschikken over voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren;
8. De inbreng van participanten wordt serieus meegewogen;
9. Stakeholders krijgen te horen op welke manier hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.

Daarnaast bestaan er diverse handreikingen en praktijkvoorbeelden waarin werkvormen van participatietrajecten beschreven worden en die u kunt gebruiken als inspiratie voor uw eigen projecten. Hieronder vind u links naar een selectie:

- Praktijkvoorbeelden van werkvormen voor participatie: [Werkvormen voor participatie - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- Inspiratiegids digitale participatie: [Inspiratiegids Digitale Participatie \(met praktijkvoorbeelden\) · Digitale participatie · Lokale Democratie \(programma Democratie in Actie\) \(lokale-democratie.nl\)](#)
- Praktijkvoorbeeld: de Delftse aanpak: [De Delftse Participatie Aanpak - Aan de slag met de Omgevingswet](#)

Samenloop met diverse ontwerpfases

Het participatietraject zal vaak samenvallen met de diverse ontwerpfases van een project. Het is aan het bedrijf zelf om te bepalen op welk moment in deze fases participatie wordt ingezet. Dit vraagt om strategische keuzes en goede afstemming met degenen die de ontwerpen maken. Dat kunnen ook externe partijen zijn zoals architecten of constructeurs. Voorkomen moet worden dat- zowel intern als extern - over en weer verwachtingen worden gewekt die niet (kunnen) worden waargemaakt.

Nuttige links

- Hoe participatie kan helpen bij boosheid en polarisatie: [Hoe participatie kan helpen bij boosheid en polarisatie - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- Participatie bij de Omgevingsvergunning: [Participatie bij de omgevingsvergunning - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- Wegwijzer participatie bij vergunningverlening door gemeenten: [Wegwijzer participatie bij vergunningverlening gemeenten - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- Versnelling realiseren met participatietrajecten; tips & tricks: [Wind mee: versnelling realiseren in participatietrajecten - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)