

## VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

---

<b>Onderwerp:</b>	Participatieleidraad Deurne (Omgevingswet)
<b>Registratienummer:</b>	1297848
<b>Op voorstel B&amp;W d.d.:</b>	16 november 2021
<b>Datum vergadering:</b>	14 december 2021
<b>Portefeuillehouder:</b>	Marinus Biemans
<b>Rol gemeenteraad:</b>	Kaderstellend

---

### Voorstel in het kort

---

Vaststellen van de Participatieleidraad Deurne (Omgevingswet).

### Samenvatting

---

Volgens de Omgevingswet moeten gemeenten voor de inwerkingtreding van de wet een participatieleidraad vaststellen. De Participatieleidraad Deurne geeft invulling aan de wijze waarop de participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden.

### Bijlagen

---

1. Participatiebeleid Deurne
2. Inspiratie bij Participatie
3. Verslag bijeenkomst over participatie van 11 oktober 2021
4. Commissieadvies

## **AAN DE RAAD,**

### **1. Inleiding**

---

De Omgevingswet treedt op 1 juli 2022 in werking. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee komen belangen, meningen en creativiteit op tijd op tafel.

De wet 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.

Gemeenten zijn verplicht om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet participatiebeleid vast te stellen waarin wordt aangegeven hoe de participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden ([onderdeel 9 minimale acties Omgevingswet van de VNG](#)).

Het Participatiebeleid Deurne geeft invulling aan deze verplichting. Het document 'Inspiratie voor participatie' geeft inspiratie aan initiatiefnemers om de participatie vorm te geven.

Participatie betekent niet dat alle partijen het met elkaar eens moeten worden. Dat is niet het doel van participatie. Participatie geldt in de fase voorafgaand aan de besluitvorming. De wettelijke zienswijze- en bezwaar-/beroepsprocedure komt hierdoor niet te vervallen.

### **2. Voorstel**

---

1. In te stemmen met de Participatieleidraad Deurne;
2. de Participatieleidraad Deurne in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt;
3. kennis te nemen van het document 'Inspiratie bij Participatie';
4. de participatieleidraad te evalueren zodra er voldoende praktijkervaring is opgedaan.

### **3. Beoogd effect**

---

Met het vaststellen van de participatieleidraad Deurne wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichting die voortkomt uit de Omgevingswet. Daarnaast wordt beoogd vroegtijdige participatie te stimuleren en bewustwording te creëren van het belang van vroegtijdige participatie bij ruimtelijke plannen.

### **4. Argumenten**

---

#### Onderdeel van de stelselherziening en andere manier van werken

De implementatie van de Omgevingswet wordt gezien als een omvangrijke transitie die naast een stelselherziening ziet op een andere manier van werken (houding en gedrag).

Deze transitie heeft een grote impact op alle partijen die een rol spelen in het omgevingsrecht.

Dit voorstel staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van de implementatie van de Omgevingswet. Dit voorstel heeft een relatie met het raadsvoorstel over het adviesrecht van uw raad en de verplichte participatie bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Op [9 februari 2021](#) is de eerste keer met u gesproken over de veranderde rol van de gemeente bij de (invoering van de) Omgevingswet (onder andere adviesrecht en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Op [8 juni 2021](#) heeft uw raad deelgenomen aan een themasessie over participatie. Vervolgens heeft op [15 september 2021](#) een verdiepingssessie met uw raad plaatsgevonden. Hierbij is onder andere ter sprake gekomen dat u heldere kaders wilt stellen aan ons college, en binnen die kaders voldoende ruimte wenst te laten voor uitvoering.

Participatie vormt één onderdeel van het proces van voorbereiding en besluitvorming op ruimtelijke plannen.

#### *Meer ruimte voor vroegtijdige participatie*

In de raadsinformatiebrief over het principeverzoek De Poort Deurne ([RIB-HV-2137](#)) hebben wij u geïnformeerd over het principeverzoek 'nieuwe stijl'. Het principeverzoek 'nieuwe stijl' biedt meer ruimte aan een vroegtijdige participatie bij ruimtelijke plannen.

#### *Participatie over participatie*

De Omgevingswet vraagt om een verandering van alle partijen die een rol hebben in het omgevingsrecht zoals burgers, vertegenwoordigers van bedrijven en professionals van maatschappelijke organisaties. Op 11 oktober 2021 is met burgers, vertegenwoordigers van dorps- en wijkraden, ondernemersverenigingen en belangenorganisaties het gesprek gevoerd over participatie.

De opbrengsten van deze bijeenkomst zijn meegenomen bij het opstellen van de participatieleidraad.

#### *Aansprekend voorbeelden*

Over het thema participatie en de Omgevingswet is veel informatie beschikbaar. Inmiddels zijn er ook de nodige voorbeelden beschikbaar. Op basis van de gesprekken met uw raad en de bijeenkomst met burgers, vertegenwoordigers van dorps- en wijkraden, ondernemersverenigingen en belangenorganisaties hebben wij gekozen voor een leidraad die past bij de gemeente Deurne. Daarbij hebben wij ons laten inspireren door [de participatieleidraad van de gemeente Eindhoven](#) en [de participatieleidraad van de gemeente Breda](#).

De participatieleidraad Deurne is kort en bondig en stimuleert participatie, ook als dit niet verplicht is. Er is bewust voor gekozen om de leidraad niet te 'juridiseren' en in begrijpelijke taal te communiceren.

#### *Rol initiatiefnemer*

In het participatieproces is de belangrijkste rol voor de initiatiefnemer<sup>1</sup> weggelegd. De initiatiefnemer staat aan de lat om een participatieplan op te stellen en uit te voeren en een participatieverslag te maken. In dit participatieverslag wordt verslag uitgebracht

---

<sup>1</sup> Dit geldt ook ingeval de gemeente initiatiefnemer is.

over de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

De gemeente beoordeelt uiteindelijk of het participatieproces zorgvuldig is doorlopen. De resultaten van het participatieproces worden betrokken bij de integrale besluitvorming.

#### Participatie is niet nieuw

Participatie bij ruimtelijke plannen is niet nieuw. Ook nu wordt een initiatiefnemer bij ruimtelijke plannen verplicht om een omgevingsdialoog te voeren.

#### Stevige verankering participatie in de Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet wordt participatie nog steviger verankerd in de wet en krijgt participatie een volwaardige plaats in het omgevingsrecht. Met het vaststellen van het participatiebeleid en het opstellen van een participatieplan bij ruimtelijke planning wordt invulling gegeven aan deze rol.

#### Participatie is vormvrij

De Omgevingswet bevat een verplichting om verslag uit te brengen over 'de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid'. De Omgevingswet zegt niets over het 'hoe', de participatie is vormvrij.

Om initiatiefnemers te stimuleren en inspireren is het document 'Inspiratie voor participatie' opgesteld. Dit is een dynamisch document wat met andere voorbeelden kan worden aangevuld.

## **5. Kanttekeningen**

---

#### Afbakening

Dit voorstel gaat over participatie bij ruimtelijke plannen. Burgerinitiatieven en participatie bij de inrichting van de openbare ruimte horen niet tot de scope van dit voorstel.

#### Participatie is maatwerk

Ieder ruimtelijk plan en daarmee ook ieder participatieproces is anders. Participatie vraagt om maatwerk. Aard, omvang en impact van het ruimtelijk plan bepalen de mate van participatie. Met de initiatiefnemer wordt het gesprek gevoerd over het niveau van participatie.

#### Andere manier van werken

De Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken en spreekt over termen als loslaten, vertrouwen, luisteren, alternatieven bespreken, geven en nemen, voorkeuren aangeven, verantwoordelijkheid en mandaat. Alle partijen in het omgevingsrecht zullen op een andere manier met elkaar (samen)werken. Dat geldt ook voor participatie.

De themabijeenkomst met uw raad over participatie op 8 juni 2021 werd begeleid door Pascale Georgopoulou. Zij schreef enkele interessante blogs voor raadsleden over

[participatie als hells dilemma](#), [participatie bij omgevingsvergunningen](#) en [de spanning tussen representatieve en participatieve democratie](#).

#### Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de Participatieleidraad Deurne wordt gekoppeld aan het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, vooralsnog 1 juli 2022.

#### Evalueren

Hoewel participatie niet nieuw is, wordt van alle partijen in het omgevingsrecht gevraagd om op een andere manier met elkaar (samen) te werken. Net als bij de raadsvoorstellen over het adviesrecht en verplichte participatie bij een buitenplanse omgevingsplan-activiteit wordt de participatieleidraad geëvalueerd zodra er voldoende praktijkervaring is opgedaan.

## **6. Financiën**

---

Met de besluiten die nu voorliggen zijn geen financiële consequenties gemoeid.

## **7. Juridische aspecten**

---

In paragraaf 4 staat beschreven dat er bewust voor is gekozen om de participatieleidraad niet te 'juridiseren'. Niettemin staat in de Omgevingswet omschreven bij welke instrumenten participatie verplicht wordt gesteld. Gemeenten hebben vier kerninstrumenten tot hun beschikking: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Op het Informatiepunt Leefomgeving vindt u meer informatie over [participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet](#).

Als de gemeente instrumenten van de Omgevingswet vaststellen, moeten ze aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming van deze instrumenten en welke resultaten dat heeft opgeleverd. Gemeenten moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. Er is een uitzondering: bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet juist de aanvrager het initiatief nemen. Hij moet aangeven of, en zo ja hoe, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn.

Samengevat geldt een kennisgevingsplicht voor de gemeente bij het wijzigen van een omgevingsplan (artikel 10.2 lid 1 Omgevingsbesluit) en een motivatieplicht voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsvisie (artikel 10.7 Omgevingsbesluit), het vaststellen van een programma (artikel 10.8 Omgevingsbesluit) en het wijzigen van een omgevingsplan (artikel 10.2 lid 2 Omgevingsbesluit). Bij deze instrumenten is de gemeente (als bevoegd gezag) verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels.

Bij het instrument omgevingsvergunning is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels. In de Omgevingsregels (artikel 7.4) is een aanvraagvereiste voor participatie opgenomen. Dit omvat geen verplichting en daarmee ook geen grond voor de gemeente (bevoegd gezag) om de vergunning te weigeren of buiten behandeling te laten als er geen participatie is geweest.

Er is één uitzondering. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is bij het instrument omgevingsvergunning. Dat kan alleen bij buitenplanse

omgevingsplanactiviteiten. Als de initiatiefnemer niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. De gemeente moet de aanvrager wel in de gelegenheid stellen om dit gebrek te herstellen.

Heeft het bevoegd gezag het participatietraject niet goed ingericht? Zijn daardoor sommige belangen niet goed meegenomen in de besluitvorming? Iedereen kan een zienswijze indienen op een ontwerpbesluit om dat aan te geven<sup>2</sup>. Soms kunnen betrokkenen ook een bezwaar indienen of in beroep gaan.

---

## **8. Relatie [Ontwikkelagenda](#)**

---

Onder Gezond Wonen en Leven is een paragraaf opgenomen over de invoering van de Omgevingswet en het ontwikkelen van omgevingsbeleid.

Aan participatie is een heel hoofdstuk gewijd. Meedenken en meedoen moet lonen. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners moeten ruimte krijgen om hun inbreng te leveren in beleidsvorming en -uitvoering.

Met het opstellen van de participatieleidraad wordt uitvoering gegeven aan één van de minimale acties van de VNG voor gemeenten.

---

## **9. Communicatie**

---

Indien uw raad de Participatieleidraad Deurne vaststelt, wordt deze gepubliceerd in het Gemeenteblad.

---

## **10. Vervolg en evaluatie**

---

Vroegtijdige participatie is een positieve ontwikkeling die niet afhankelijk is van het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hoewel de inwerkingtreding van de Participatieleidraad Deurne gekoppeld is aan het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, wordt na positieve besluitvorming in de vorm van een pilot gestart met het werken op deze manier. Op deze manier wordt door alle partijen in het omgevingsrecht voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ervaring opgedaan met deze nieuwe manier van werken.

De participatieleidraad Deurne wordt geëvalueerd zodra er voldoende praktijkervaring is opgedaan.

Burgemeester en wethouders van Deurne, De secretaris,	De burgemeester,
R.R.M. Halffman	G.T. Buter

---

<sup>2</sup> Uiteraard kunnen er ook inhoudelijke zienswijzen ingediend worden

## **DE RAAD DER GEMEENTE DEURNE**

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 26 november 2021, nr. 75;

gehoord de commissie Omgeving van 7 december 2021;

overwegende dat de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking treedt;

### **BESLUIT**

1. In te stemmen met de Participatieleidraad Deurne;
2. de Participatieleidraad Deurne in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt;
3. kennis te nemen van het document 'Inspiratie bij Participatie';
4. de participatieleidraad te evalueren zodra er voldoende praktijkervaring is opgedaan.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 14 december 2021.

De griffier,

De voorzitter,

(R.J.C.M. Rutten)

(G.T. Buter)