



# Checklist voor de gemeenteraad: is het huidige participatiebeleid al omgevingswet-proof?

**Inspraak en participatie zijn onlosmakelijk verbonden met het omgevingsrecht. Door iedereen vroegtijdig en voldoende bij plannen in de leefomgeving te betrekken zorgt de gemeente ervoor dat verschillende invalshoeken, belangen en ideeën in beeld zijn. In de belangenafweging en vervolgens in de besluitvorming kan daar rekening mee worden gehouden. In deze checklist voor gemeenteraden staan we stil bij participatie in het kader van de Omgevingswet. Het huidige beleid in de gemeente is het vertrekpunt. Aan de hand van enkele aandachtspunten kan de raad checken of dat beleid al Omgevingswet-proof is. Als de ambities en doelen rond de invoering van de Omgevingswet nog niet zijn uitgekristalliseerd, dan kan de checklist helpen om ingrediënten aan te dragen voor het toekomstige participatiebeleid.**

In de Omgevingswet wordt uitgegaan van het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het besluitvormingsproces over een project of activiteit. Dat is niet nieuw. Nieuw is dat de Omgevingswet meer ruimte wil geven aan initiatieven uit de samenleving door bijvoorbeeld te werken met globalere omgevingsplannen en open normen. In dit kader wordt vaak gesproken over een "ja, mits ..." -benadering. Deze benadering geeft aan dat de gemeente zich welwillend en meewerkend opstelt. Tegelijkertijd zorgt de gemeente voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het gaat om de balans van benutten en beschermen van de leefomgeving.

Nieuw is dat van inwoners een sterke betrokkenheid en eigen initiatief worden verwacht. Zowel meedenken en meedoen bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie binnen de gemeente, maar ook bij het oppakken van eigen initiatieven en het zoeken van draagvlak daarvoor bij andere betrokkenen. Hoe participatie vorm krijgt, schrijft de wet niet voor. Dat is afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden en de context per initiatief. De Omgevingswet schrijft voor dat wordt toegelicht hoe participatie heeft plaatsgevonden.

## **De rol van de raad**

Inwoners willen weten waar ze aan toe zijn en hoe ze hun belang voor het voetlicht kunnen brengen. Dat

betekent niet dat iedereen altijd zijn zin krijgt maar wel dat alle belangen en argumenten meewegen als de raad een keuze maakt en een besluit neemt. Daarom is voor een succesvol participatieproces van belang dat ieders inbreng op tijd en voldoende wordt meegenomen. De raad is verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van het participatieproces, de gebruikelijke taak binnen de gemeente. Door participatie voorkomt de gemeente wellicht bezwaarprocedures later in het proces, is er meer draagvlak voor plannen en ontwikkelingen en kunnen besluiten uiteindelijk sneller worden genomen. De raad geeft ruimte aan initiatieven en komt tegelijkertijd op voor de belangen van betrokken voor- en tegenstanders. De kaderstellende en de volksvertegenwoordigende rol van de raad komen hierin samen.

### Kaders en spelregels

Dat is niet anders na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Gemeenten hebben grote vrijheid om hun participatieproces op maat in te richten. Als de gemeenteraad het participatieproces moet monitoren, dan helpt het om vanaf het begin duidelijke kaders of spelregels af te spreken. Zo kan de raad achteraf beoordelen of het participatieproces voldeed aan de gemaakte afspraken. Het is ook mogelijk om participatie in algemene termen en kaders te beschrijven.

### Huidig beleid als startpunt

De Omgevingswet beoogt een cultuurverandering. Die is niet in een handomdraai gerealiseerd. Ook de gemeenteraad zal intern binnen de gemeente en extern met de samenleving na moeten denken over participatie en wat dat concreet betekent voor de manier van werken, overleggen en besluiten. Beginnen bij het huidige beleid is een eerste stap. Elke gemeente heeft een gemeentelijke inspraakverordening, een participatienota of andere relevante documenten. Er is altijd een basis om in het kader van de Omgevingswet op verder te bouwen en het geldend beleid "Omgevingswet-proof" te maken. Veel gemeenten gebruiken bijvoorbeeld in hun beleid de participatieladder<sup>1</sup>. De participatieladder is een model dat weergeeft welke mate van interactief beleid er mogelijk is binnen een gemeente. In de geest van de Omgevingswet (uitgangspunten zijn meer vertrouwen in initiatiefnemers en meer loslaten) zou je verwachten dat gemeenten op de hogere treden van de participatieladder willen komen, van mee-weten naar mee-denken en meedoen. Per gemeente kan dat verschillen.

### Welke stappen kan de raad concreet zetten?

De raad kan beginnen met het opzoeken van het gemeentelijke participatiebeleid. Waar staat het? Is het een participatienota, een plan van aanpak of is er alleen een inspraakverordening? Wanneer is het beleid voor het laatst geëvalueerd en geactualiseerd? Heeft de Rekenkamer zich ooit over het beleid uitgesproken? De griffie en de ambtelijke organisatie kunnen helpen om deze inventarisatie uit te voeren.

De onderstaande checklist helpt om het huidige beleid binnen de gemeente te beoordelen. De raad kan vervolgens beslissen welke onderdelen nader moeten worden uitgewerkt, aangepast of veranderd. Dit levert bouwstenen op voor het (nieuwe) participatiebeleid binnen de gemeente. Waak ervoor dat er binnen de gemeente verschillende participatievisies naast elkaar bestaan (per sector of beleidsterrein, bijv. zorg, welzijn enz.). Participatie is bij voorkeur integraal en betreft het gehele gemeentelijke domein. Het beschrijft hoe de gemeente en haar inwoners met elkaar omgaan.

	Aandachtspunt	Omgevingswet-proof als
1	<b>Fasering</b> Vaak wordt in het beleid aangegeven in welke fase van beleids- of planvorming participatie plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld zijn nadat een plan in grote lijnen is gepresenteerd. Het kan ook zijn dat eerst input wordt gevraagd voor een nadere uitwerking van beleid. Ook vindt participatie plaats om een keuze te maken tussen alternatieven. Hoe is dat geregeld in het huidige beleid van de gemeente?	... participatie zo vroeg mogelijk in het proces een plek krijgt. ... ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen.
2	<b>Eigenaarschap</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie is aan zet bij participatie, wie is "eigenaar" van het proces en wie is verantwoordelijk voor de uitvoering?</li> <li>• Vaak wordt in het beleid beschreven welke stappen de gemeente zet en is participatie ingericht als een intern proces. De gemeente heeft de regie. Heeft de initiatiefnemer ook een verantwoordelijkheid en is deze beschreven?</li> <li>• Hoe weet de initiatiefnemer wat van hem wordt verwacht?</li> <li>• Is het ook duidelijk welke rol de raad, het college van B&amp;W en de ambtelijke organisatie hebben in het proces?</li> </ul>	... de rol van de initiatiefnemer expliciet is opgenomen in het beleid. ... ook alle gemeentelijke rollen (raad, B&W, ambtelijke organisatie) beschreven zijn.

<sup>1</sup> Zie ook <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/burgerparticipatie.aspx>

	Aandachtspunt	Omgevingswet-proof als
3	<b>Tijdsinvestering</b> Participatie kost, naast de nodige inspanning en het geld, vooral ook tijd. Bij het ontwerpen van het participatieproces is het van belang de (doorloop)tijd in te calculeren. Soms loopt participatie parallel aan de wettelijke inspraakprocedure. Die termijnen liggen vast en hebben hun effect op het verloop en de stappen in de besluitvorming. Soms ontbreekt een reële inschatting van tijd en planning. Die wordt pas gemaakt in de planuitwerking als sluitpost. Wordt in het huidige beleid stilgestaan bij het tijdsaspect?	... vanaf het begin voldoende tijd wordt uitgetrokken voor participatie.
4	<b>Informatievoorziening</b> Informatie over beleid en plannen is belangrijk voor alle betrokkenen om te kunnen participeren. De informatie moet volledig, tijdig, toegankelijk en voor iedereen te begrijpen zijn. Dat geldt voor belanghebbenden en betrokkenen, maar ook voor onder meer de raad. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatie zal voornamelijk digitaal beschikbaar zijn. Krijgt informatievoorziening een plek in het participatiebeleid?</li> <li>• Beschikt iedereen tijdig over alle informatie?</li> <li>• Wordt ook rekening gehouden met groepen in de samenleving die minder goed toegang hebben tot (gemeentelijke) informatie?</li> </ul>	... iedereen dezelfde informatiepositie heeft (inhoud, proces en spelregels).
5	<b>Burgerinitiatieven</b> Participatiebeleid kan binnen de gemeente betrekking hebben op ruimtelijke plannen, initiatieven binnen de leefomgeving, zorg, sport of welzijn. Ook kan het beleid gaan over burgerinitiatieven in het algemeen, zoals bijvoorbeeld het "Right to Challenge". <ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er plek voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kaders vallen?</li> <li>• Worden deze welwillend ontvangen?</li> <li>• Aan de ene kant is integraliteit gebaat bij zo inclusief en sectoroverstijgend beleid. Aan de andere kant wordt het toetsen en monitoren van participatie aan gestelde doelen erg complex en veelomvattend worden. Wat is de reikwijdte van het beleid?</li> <li>• Hoe houdt de raad aan de ene kant overzicht en aan de andere kant vinger aan de pols?</li> </ul>	... als er keuzes worden gemaakt en focus wordt aangebracht in het beleid met behoud van ruimte voor onverwachte initiatieven. ... ook houding en gedrag een plek krijgen in het beleid om te komen van "nee, tenzij.." naar "Ja, mits...".
6	<b>Ketenpartners</b> Het participatiebeleid gaat in veel gemeenten vooral over de gemeente zelf. Over de impact van beleid of plannen op specifieke doelgroepen, op belanghebbenden of omwonenden enz. In het kader van de Omgevingswet moet ook samenwerking en afstemming met ketenpartners een plek krijgen. Denk hierbij aan andere overheden (buurtgemeenten, provincie, Waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz.	... de ketenpartners (rol en belang) in het participatiebeleid worden opgenomen.
7	<b>Toetsing</b> In het participatiebeleid staan vaak intenties en goede bedoelingen centraal. Doelen en middelen worden uitvoerig beschreven. Of het beleid uiteindelijk succesvol was is moeilijk te beoordelen. Of er wordt geleerd van ervaringen is nauwelijks beschreven. Dat heeft te maken met het ontbreken van normen of criteria om het beleid aan te toetsen. Het is voor de raad lastig om participatie mee te wegen in het finale oordeel over een raadsvoorstel. De andere kant van dezelfde medaille is verwachtingenmanagement. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wanneer is er "genoeg" geparticipeerd?</li> <li>• Wanneer is er "voldoende" draagvalk?</li> <li>• Is er helder en transparant beleid over toetsingscriteria? Weten alle betrokkenen waar ze aan toe zijn en kunnen ze er rekening mee houden?</li> </ul>	... er normen, criteria of spelregels zijn om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.

### Meer informatie

Voor meer informatie zie [www.vng.nl/omgevingswet](http://www.vng.nl/omgevingswet) en [www.vng.nl/raadsleden](http://www.vng.nl/raadsleden)

U kunt zich laten inspireren door de Inspiratiegids Participatie zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/thema/participatie/inspiratiegids/>