

## BIJLAGE 2: INSPRAAKVERORDENING EN PARTICIPATIE

### INLEIDING

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Dit kan tijdswinst opleveren. Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden.

### WAT REGELT DE WET?

In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. De wet bevat specifieke regels voor participatie bij het projectbesluit en de omgevingsvergunning.

In het Omgevingsbesluit staan regels om de participatie te borgen. Zo is voor het projectbesluit en het omgevingsplan geregeld dat in een kennisgeving wordt aangegeven hoe het participatietraject er uit komt te zien. Ook is een motiveringsplicht opgenomen: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe de omgeving is betrokken bij de voorbereiding en wat met de resultaten is gedaan. De motiveringsplicht geldt voor de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en het projectbesluit.

In de Omgevingsregeling wordt het aanvraagvereiste voor participatie bij de omgevingsvergunning (zie ook Omgevingswet) uitgewerkt.

In de tabel op aan het eind van deze bijlage is meer informatie opgenomen over de regels, geordend per instrument.

### RUIMTE VOOR MAATWERK

Waar het gaat om de inrichting van de participatie, geeft de wet de vrijheid aan het bevoegd gezag en de initiatiefnemer om eigen keuzes te maken. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer.

De gemeenten hebben momenteel een inspraakverordening en de vraag is of deze kan blijven bestaan of dat deze moet worden gewijzigd om participatie vorm te kunnen geven.

### INSPRAAKVERORDENING

In artikel 150 van de Gemeentewet is de plicht van de gemeenteraad neer gelegd om een verordening over inspraak vast te stellen. Artikel 150 luidt als volgt:

1. *De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.*
2. *De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van [afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht](#), voorzover in de verordening niet anders is bepaald.*

Het artikel verplicht de gemeenteraad een verordening vast te stellen, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en andere belanghebbenden natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid worden betrokken. Het artikel is afgestemd met Afdeling 3.4 van de Awb.

In de verordening wordt de wijze geregeld waarop de eigen inwoners en in de gemeente een belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen in staat worden hun mening omtrent de beleidsvoornemens kenbaar te maken alsmede de wijze van rapporteren over de uitkomsten daarvan. De open regeling doet recht aan het uitgangspunt dat niet bij alle bestuurshandelingen altijd op dezelfde wijze inspraak wordt verleend. Het artikel kan derhalve worden gezien als een algemene regeling van de inspraak op gemeentelijk niveau, die is

afgestemd op lokale behoeften en die zoveel mogelijk harmonisatie en coördinatie van afzonderlijke inspraakregelingen tot stand brengt. Het is ter volledige beoordeling van het gemeentebestuur ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. Het artikel brengt niet mee dat bij alle verschillende bestuurshandelingen op dezelfde wijze inspraak moet worden verleend.

Onder inspraak wordt verstaan het proces, waarbij individuele burgers of groepen uit de bevolking hun mening kenbaar maken omtrent voorgenomen of voorgesteld beleid, langs de weg van door de overheid geregelde procedures. De wijze waarop kan worden ingesproken kan verschillen.

Onder voorbereiding van gemeentelijk beleid wordt verstaan het gehele proces dat aan de concrete besluitvorming vooraf gaat. Inspraak moet worden verleend op het moment dat enig beleidsvoornemen is uitgekristalliseerd, maar de definitieve besluitvorming daarover nog niet heeft plaatsgevonden en nog door inspraak kan worden beïnvloed.

Participatie onderscheidt zich van inspraak, doordat participatie zich richt op het op interactieve wijze betrekken van ingezetenen en bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid in bijvoorbeeld de vorm van raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen.

Om participatie vorm te kunnen geven moet de inspraakverordening worden aangepast, zodat er vrijheid wordt gecreëerd om participatie te kunnen vormgeven zonder dat Afdeling 3.4 van de Awb moet worden gevolgd.

## HOE KAN PARTICIPATIE IN DE INSPRAAKVERORDENING WORDEN VORMGEGEVEN?

Er zijn al gemeenten die het onderdeel participatie in de verordening hebben opgenomen. Het is aan de gemeente om te bepalen hoe zij participatie definieert en hoe het proces van participatie wordt vormgegeven. De gemeenten Zoetermeer, Utrecht en Leiden hebben participatie in de inspraakverordening opgenomen en kunnen als inspiratie dienen voor het wijzigen van de inspraakverordeningen van Dinkelland en Tubbergen. Aandachtspunten voor de wijziging zijn de omschrijving van het begrip participatie en het proces van participatie.

## CONCLUSIE

Om invulling aan participatie te geven zonder dat de standaard inspraakprocedure van toepassing is moet de inspraakverordening worden aangepast. De reden hiervoor is dat bij inspraak afdeling 3.4 van de Awb van toepassing met als gevolg dat er een ontwerp van het beleid ter inzage moet worden gelegd waarop een ieder in een periode van zes weken een zienswijze kan indienen. Dit is ook het verschil tussen inspraak en participatie, omdat participatie het proces is waarin ingezetenen op interactieve wijze worden betrokken bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid. De gemeente is vrij om de participatie vorm te geven.

## REGELS OVER PARTICIPATIE PER INSTRUMENT

Instrument	Regels	Wie is verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels?	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht*	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 8.5)
Programma	Motiveringsplicht*	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 8.6)
Omgevingsplan	Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van een omgevingsplan aan hoe de participatie wordt vormgegeven.  Motiveringsplicht*	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 8.1, eerste lid)  Omgevingsbesluit (art. 8.1, tweede lid)
Projectbesluit	Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In deze kennisgeving staat: - wie worden betrokken, waarover en wanneer - wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer - waar meer informatie beschikbaar komt  Bij de verkenning mag iedereen mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave. Degene die dit doet, kan het bevoegd gezag vragen om daarover advies te vragen aan een onafhankelijk deskundige.  Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan hoe derden zijn betrokken, wat de resultaten zijn van de verkenning en gaat in op de aangedragen oplossingen en de uitgebrachte adviezen daarover.	Bevoegd gezag  Als een ander dan het bevoegd gezag initiatiefnemer is, kan het participatietraject wel een gezamenlijke actie zijn. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bepalen samen de rolverdeling, waarbij het bevoegd gezag uiteindelijk beslist. Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving participatie aan wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.	Omgevingswet (art. 5.47, 5.48 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 4.2 en 4.4)
Omgevingsvergunning	In de Omgevingsregeling wordt een aanvraagvereiste participatie opgenomen.  Het bevoegd gezag betreft de informatie die bij de participatie is verkregen bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer	Omgevingswet (art. 16.55) Het aanvraagvereiste wordt uitgewerkt in de Omgevingsregeling.

\* Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.

## BRONNEN

- Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, artikel 150.
- Informatieblad Participatie in de Omgevingswet.
- [Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken \(Zoetermeer\).](#)
- [Participatie- en inspraakverordening 2012 \(Leiden\).](#)
- [Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht.](#)