

PARTICIPATIETRAJECTEN

HANDREIKING VOOR PARTICIPATIE DOOR BEDRIJVEN

Betrokkenheid van de omgeving door bedrijven bij nieuwe initiatieven
onder de Omgevingswet



INHOUD

INLEIDING	3
STAP 1: BEPALEN VAN HET DOEL EN DE MATE VAN PARTICIPATIE	6
STAP 2: OPSTELLEN EN UITVOEREN VAN HET PARTICIPATIEPLAN	7
STAP 3: VERSLAGLEGGING VAN DE PARTICIPATIE	9
BIJLAGE 1	10



Deze handreiking van Deltalinqs, Havenbedrijf Rotterdam en DCMR Milieudienst Rijnmond biedt een gestructureerde aanpak voor bedrijven bij participatietrajecten met betrekking tot omgevingsvergunningen. De methodiek is gebaseerd op de NEN Whitepaper “Participatietrajecten - Indicatoren voor het toetsen van de kwaliteit in drie stappen¹⁾” (januari 2023). Het doel van deze handreiking is om bedrijven die een nieuw vergunningplichtig initiatief willen realiseren te helpen een participatieproces te ontwikkelen en te implementeren in overeenstemming met de vereisten van de Omgevingswet.

Het gaat in deze handreiking om participatie georganiseerd door initiatiefnemer(s) bij aanvragen van een omgevingsvergunning en het eventueel daarbij behorende project-MER (Milieueffectrapportage). Dat ligt in lijn met de definitie in de Omgevingswet: “Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming van een project of activiteit.”

De Omgevingswet

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet, maar in de Omgevingswet wordt opengelaten op welke wijze participatie wordt vormgegeven. Wel heeft het Rijk op diverse plekken de contouren van de participatie benoemd. Zo is in de Omgevingswet benoemd dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden, waaronder in ieder geval regels over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden (art. 16.55 lid 6 Ow). In de Omgevingsregeling is participatie verder uitgewerkt en is aangegeven dat de aanvrager moet aangeven of, en zo ja hoe, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn. In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling staat een plicht voor de aanvrager van een **omgevingsvergunning** om bij de aanvraag aan te geven:

- of de aanvrager aan participatie heeft gedaan
- zo ja: hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn

Artikel 7.4 van de omgevingsregeling omvat geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Daar is één uitzondering op. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een **buitenplanse omgevingsplanactiviteit** (artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet). Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5, Awb).

¹⁾ https://www.nen.nl/media/PDF/NEN_Whitepaper_Richtlijn_kwaliteit_participatie.pdf

Wanneer is participatie verplicht?

Participatie is in veel gevallen aan te bevelen, maar niet verplicht vanuit de Omgevingswet, zie het kader op de vorige pagina. Als uw initiatief zich kwalificeert als een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit, zie de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet' dan is participatie in veel gevallen wel verplicht. Deze gevallen staan vermeld op een door de gemeenteraad van Rotterdam vastgestelde lijst²⁾.

Met participatie kan het draagvlak voor het initiatief worden vergroot, maar draagvlak is op zichzelf geen voorwaarde voor of garantie op het verkrijgen van de omgevingsvergunning.

Participatie versus inspraak

Beide begrippen omschrijven een manier om stakeholders te betrekken bij initiatieven in de Rotterdamse haven. Echter: participatie vindt plaats in een vroeg stadium voorafgaand aan de vergunningverlening en is erop gericht om meningen en inzichten uit te wisselen en zo draagvlak en kwaliteit te vergroten. Inspraak is wettelijk geregeld, kent een vaste vorm en vindt plaats op het moment dat een omgevingsvergunning klaar is voor besluitvorming. Participatie kan indien de inspraak wettelijk verplicht is, de inspraak niet vervangen. Participatie kan wel aanvullend worden toegepast.

Goede buur

Daarnaast is het, ook als er geen sprake is van een nieuwe omgevingsvergunning, belangrijk dat een bedrijf zich manifesteert als 'goede buur' en investeert in de relatie met belanghebbenden in zijn omgeving door het onderhouden van regelmatige contacten met burens (buurbedrijven en burgers/omwonenden, overheden en overige belanghebbenden). Een goede verstandhouding over en weer bevordert draagvlak en helpt bij specifieke participatietrajecten rond vergunningsaanvragen.



²⁾ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR696142/1>

Participatie door de initiatiefnemer(s) bij de voorbereiding van een project of activiteit is vormvrij. Dit betekent dat de initiatiefnemer de participatie naar eigen inzicht in kan vullen. Verderop in deze handreiking wordt beschreven hoe participatie ingevuld kan worden. Participatie is een onderdeel van het (mogelijke en wenselijke) omgevings- en relatiemanagement dat bedrijven onderhouden met hun omgeving met het oog op maatschappelijke acceptatie. De omgeving betreft onder andere omwonenden, (buur)bedrijven, gemeenten, nutsbedrijven en belangenorganisaties. Elke partij uit de omgeving noemen we ook wel een stakeholder. Het in beeld brengen van deze stakeholders en hun belangen en aandachtspunten, is van groot belang voor het participatieproces, zie verderop in de handreiking bij stap 1.

Eerste jurisprudentie over participatie

De Omgevingswet stelt de juridische kaders voor participatie. Maar omdat de inhoud van participatie niet specifiek in de wet is beschreven, zal daaraan o.a. via jurisprudentie³⁾ nadere invulling aan gegeven moeten worden.

In de uitspraak van 11 april 2024 van de Rechtbank Gelderland (ECLI:NL:RBGEL:2024:2126) is over participatie het volgende opgenomen:

*De voorzieningenrechter neemt aan dat in die gevallen dat participatie verplicht is gesteld, de participatie wel **enige betekenis** moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het college (lees: bevoegd gezag) om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.*

Werkwijze

Deze handreiking helpt bedrijven om hun participatieproces vorm te geven. In het vervolg van deze handreiking wordt ingegaan op een aantal stappen van het participatieproces.

- Stap 1** Bepalen van het doel en de mate van participatie
- Stap 2** Opstellen en uitvoeren van het participatieplan
- Stap 3** Verslaglegging van de participatie

³⁾ https://omgevingsweb.nl/nieuws/een-jaar-omgevingswet-praktische-lessen-over-participatie-bij-projectontwikkeling/?utm_medium=email&utm_campaign=MA%20Nieuwsbrief%20Omgeving%20dagelijks%2010-02-2025&utm_name=Nieuwsbrief%20OW

STAP 1: BEPALEN VAN HET DOEL EN DE MATE VAN PARTICIPATIE

Doel: Vaststellen welke mate van participatie passend is voor het initiatief

Om de mate van participatie te bepalen is de eerste stap gericht op inzicht krijgen in de stakeholders. Welke stakeholders zijn er, zijn deze direct of indirect betrokken? Aspecten die hierbij kunnen helpen:

- **Effect op de omgeving:** Bepaal de ligging van het project ten opzichte van de (woon)omgeving. Analyseer de mate en aard van de effecten op de omgeving. Welke kwesties zou de omgeving kunnen hebben met het initiatief? Omgevingskwesties komen in beeld als je de vraag stelt; waarom zou ik voor of tegen dit initiatief zijn?
- **Welke stakeholders hebben belangen bij die omgevingskwesties/issues:** De vraag is hier welke stakeholders belang hebben bij die omgevingskwesties? En hoe zwaar weegt dat belang voor hen. Hoe zwaarder het belang weegt, des te intensiever de participatie normaal gesproken zou moeten zijn.
- **Maatschappelijke aandacht:** Bepaal de maatschappelijke en/of politieke gevoeligheid en (potentiële) media-aandacht voor het initiatief. Vervolgens is het zaak om te kijken naar de belangen van deze stakeholders. Wat zijn deze belangen, spelen er financiële belangen of is de impact van het project op de leefomgeving van belang? En in welke mate worden de belangen geraakt met het project dat je gaat doen?

Intensiteit van de participatie

Aan de hand van de inventarisatie van de stakeholders en hun belangen ontstaat een beeld van de mogelijke impact van het project op de omgeving. Afhankelijk van de impact van het project zijn verschillende intensiteiten van participatie mogelijk. Op welke manier participatie daadwerkelijk vorm krijgt, dient dus per project bepaald te worden. Bij veel kwesties en zwaarwegende belangen moet participatie een belangrijke rol krijgen. Bij weinig kwesties en geen zwaarwegende belangen kan volstaan worden met een lage intensiteit.

A) Participatie waarschijnlijk niet nodig

- Beschrijving: De complexiteit van omgevingskwesties en gerelateerde belangen is zeer beperkt. Er is geen of minimale impact op de omgeving en de belangen van stakeholders. Informatie kan waarschijnlijk eenzijdig worden verstrekt (zorgvuldig informeren) zonder verdere betrokkenheid.
- Voorbeelden: Kleine (interne) wijzigingen met nagenoeg geen impact, bijv. wijzigen van een inrit met geen impact op de burens. Door vroegtijdig zorgvuldig te informeren kun je toetsen of de gemaakte analyse juist is.
- Instrumenten: informeren van directe buurbedrijven

B) Lage intensiteit

- Beschrijving: De complexiteit van omgevingskwesties is laag. Er zijn wel stakeholders, maar hun belangen lijken niet zwaarwegend. Stakeholders worden geïnformeerd (zo wordt analyse getoetst) en worden gevraagd input te geven op het aspect waar hun belang wordt geraakt. Dit niveau is geschikt voor situaties met een lage impact.
- Voorbeelden: Bedrijfsvestiging -aanpassing met lage milieu-impact
- Instrumenten: Nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten, korte enquêtes.

C) Gemiddelde intensiteit

- Beschrijving: Er is een bepaalde complexiteit van de omgevingskwesties. Er zit spanning op enkele kwesties, en de belangen van een aantal stakeholders wordt geraakt. Stakeholders worden actief betrokken en hun feedback wordt serieus gewogen en waar mogelijk meegenomen in de plannen. Terugkoppeling van wat er met de input van stakeholders wordt gedaan is van groot belang. Dit niveau is geschikt voor projecten met een beperkte impact.
- Voorbeelden: Wijziging omgevingsplan omdat de nieuwe ontwikkeling strijdig is met het omgevingsplan
- Instrumenten: Workshops, focusgroepen (een focusgroep bestaat uit/is een selectie van bewoners uit de omgeving), consultaties.

D) Hoogintensieve participatie

- Beschrijving: De complexiteit van omgevingskwesties, spanning en de belangen van stakeholders zijn groot. Stakeholders worden nauw betrokken bij de besluitvorming en de interactie kan leiden tot co-creatie. Dit niveau is geschikt voor projecten met een grote impact.
- Voorbeelden: Aanleggen van grootschalige infrastructuur
- Instrumenten: Co-creatie sessies, participatieve besluitvorming, langdurige samenwerkingsverbanden.

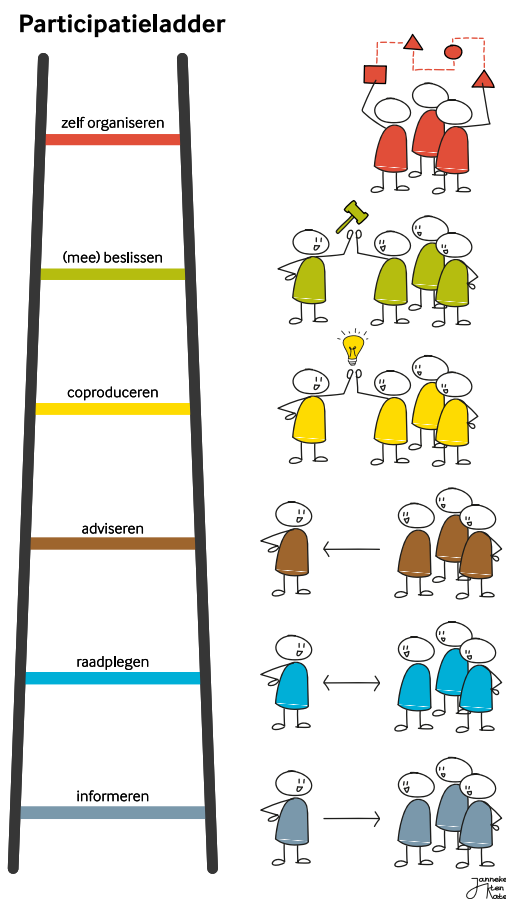
Als er sprake is van gemiddelde of hoogintensieve participatie is het advies een participatieplan op te stellen, zie daarvoor stap 2 van deze handreiking.

STAP 2: OPSTELLEN EN UITVOEREN VAN HET PARTICIPATIEPLAN

Doel: Richting geven aan de inhoud van het participatieplan en de uitvoering van het participatieplan.

Als uit stap 1 duidelijk is geworden dat een vorm van participatie nodig blijkt te zijn, is het verstandig om een participatieplan op te stellen. Het kan behulpzaam zijn om de volgende vragen te beantwoorden:

1. Met welk doel wil je stakeholders betrekken?
2. Hoeveel ruimte is er voor participatie?
3. Zijn er voldoende tijd en middelen beschikbaar om een goed participatieproces in te richten?



Figuur 1
Participatieladder Bron: Platform 31

Het is belangrijk om de verwachtingen van de stakeholders zorgvuldig te managen. Hoe worden stakeholders betrokken, welke rol krijgen zij, etc.? De participatieladder (zie figuur 1) kan daarbij behulpzaam zijn. Opgemerkt wordt dat participatie niet betekent dat alle wensen van stakeholders worden gehonoreerd. Het is belangrijk dat de initiatiefnemer(s) transparant is (zijn) tijdens het participatieproces en aandacht besteed (besteden) aan de aandachtspunten van stakeholders.

Tot slot zal in het participatieplan aangegeven moeten worden wat de betrokkenheid is van de overheid/het bevoegd gezag. De overheid is in het kader van de vergunningverlening een belangrijke partner om mede invulling te geven aan participatietrajecten. Dit geldt met name voor de projecten waar veel belangen geraakt worden.

Voor het opstellen van het participatieplan kunnen onderstaande bouwstenen behulpzaam zijn. In bijlage 1 is een inhoudsopgave opgenomen. Tevens kunnen deze onderdelen gebruikt worden door het bevoegd gezag om de uitvoering van de participatie te beoordelen.

De wetgever heeft niet bepaald wanneer er (bij verplichte participatie) sprake is van onvoldoende participatie. Het hangt van de aard van het project en de impact op de omgeving af wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden.

1. Participatieplan:

- Beschrijf de verschillende processtappen, de mate en de vorm van participatie en leg vast welke rol stakeholders krijgen, zoals weergegeven in figuur 1.

2. Trekker en organisatie:

- Bepaal wie verantwoordelijk is voor het participatietraject en de uitvoering ervan (doe je dit als initiatiefnemer zelf, of heb je externe expertise nodig),
- Communiceer duidelijk de rollen en verantwoordelijkheden van elke partij, zodat de stakeholders weten wat ze kunnen verwachten.

3. Representatie en inclusiviteit:

- Voer een omgevingsanalyse uit om ervoor te zorgen dat alle relevante omgevingskwesties en partijen worden meegenomen in de participatie. Breng in beeld wat de belangen en aandachtspunten zijn van stakeholders.
- Benader alle stakeholders op een manier die aansluit bij hun specifieke behoeften en situatie.

4. Doel van de participatie:

- Formuleer het doel van de participatie helder en communiceer dit transparant naar alle stakeholders.

5. Transparantie en timing:

- Zorg ervoor dat het proces voor de stakeholders begrijpelijk en goed te volgen is.
- Betrek de stakeholders op de juiste momenten en zorg ervoor dat ze tijdig worden geïnformeerd.

6. Toegang tot informatie:

- Bied ruimte voor een open dialoog en zorg ervoor dat er gelegenheid is voor vragen.
- Reageer adequaat op de vragen die gesteld worden, zodat stakeholders zich gehoord voelen.

7. Terugkoppeling en evaluatie:

- Verzeker je ervan dat de resultaten van de participatie op een heldere en onderbouwde manier worden teruggekoppeld aan de stakeholders.



Chemelot – voorbeeld van een participatie-aanpak

Het industriecomplex Chemelot bij Geleen heeft een handreiking ontwikkeld die uit de volgende stappen bestaat:

Stap 1: Analyse van belanghebbenden: Maak een analyse van de belanghebbenden bij het nieuwe project en de effecten daarvan. En geef aan wat er voor hen daarbij op het spel staat. Dit kunnen omwonenden, andere individuen, groepen of organisaties zijn.

Stap 2: Stel een participatiematrix op: Deze matrix geeft voor elk van de belanghebbende aan wanneer en hoe vaak ze bij de participatie betrokken worden én of die participatie uitsluitend uit informeren bestaat, dan wel uit het raadplegen, of uit samenwerking bij het definitief vormgeven van het project

Stap 3: Participatie-aanpak uitwerken in concrete acties. Hierbij kan per stap aan verschillende participatievormen gedacht worden, zoals informeren via website of bijeenkomsten, raadplegen via een klankbordgroep of keukentafelgesprekken, of samenwerking via een panel of een bestuurlijk overleg. Daarbij is ook van belang vast te stellen welke projectinformatie wordt verschaft en hoe de omgevingseffecten daarvan in kaart worden gebracht

Stap 4: Implementatie en evaluatie: Na het vastleggen van de benodigde middelen en het bijbehorende tijdspad kan het participatieplan vervolgens worden geïmplementeerd en nadien worden geëvalueerd.

STAP 3: VERSLAGLEGGING VAN DE PARTICIPATIE

Doel: Verslaglegging van de participatie

Na afronding van het participatieproces dient een participatieverslag opgesteld te worden. Dit verslag geeft het bevoegd gezag een beeld over de wijze waarop de participatie is vormgegeven en op welke manier de inzichten uit de participatie zijn betrokken in het project. Voor het opstellen van dit verslag bieden de onderstaande punten houvast.

1. Uitkomsten en nieuwe inzichten:

- Beschrijf wat uit de participatie is gekomen en welke waardevolle informatie is verzameld.
- Identificeer nieuwe inzichten of verschillende perspectieven die naar voren zijn gekomen door de participatie.

2. Meegewogen uitkomsten:

- Maak duidelijk welke perspectieven zijn meegenomen in de afwegingen en welke niet. Leg uit waarom bepaalde perspectieven niet zijn meegenomen.
- Zorg ervoor dat het duidelijk is hoe deze perspectieven zijn verwerkt, bijvoorbeeld in de aanvraag, het MER of op een andere manier.

3. Terugblik:

- Reflecteer op de vraag of het traject heeft bijgedragen aan het draagvlak, het vertrouwen of de acceptatie van het initiatief door de betrokkenen.

BIJLAGE 1:

Voorbeeld van Inhoudsopgave Participatieplan

Deze inhoudsopgave biedt een gestructureerd overzicht van de elementen die in een participatieplan moeten worden opgenomen om te voldoen aan de Omgevingswet. Het helpt bedrijven in de haven om een effectief en wettelijk conform participatieproces op te zetten.

1. Inleiding

- **Doel van het participatieplan:** Uitleg over het doel en belang van participatie bij vergunningaanvragen.
- **Relevante wet- en regelgeving:** Overzicht van de Omgevingswet en andere relevante wetten en regels

2. Beschrijving van het project

- **Projectomschrijving:** Gedetailleerde beschrijving van het project waarvoor de vergunning wordt aangevraagd.
- **Locatie en omgeving:** Informatie over de locatie van het project en de directe omgeving

3. Omgevingsanalyse

- **Identificatie van omgevingskwesaties en stakeholders:** Lijst van alle belanghebbenden, zoals omwonenden, bedrijven, gemeenten, nutsbedrijven en belangenorganisaties
- **Belangen en aandachtspunten:** Overzicht van de belangen en aandachtspunten van de verschillende stakeholders

4. Participatieproces

- **Vormgeving van participatie:** Uitleg over hoe de participatie wordt vormgegeven, inclusief methoden en technieken die worden gebruikt
- **Tijdslijn en mijlpalen:** Gedetailleerde tijdslijn van het participatieproces met belangrijke mijlpalen

6. Communicatieplan

- **Communicatiestrategie:** Strategie voor communicatie met stakeholders gedurende het participatieproces
- **Communicatiemiddelen:** Overzicht van de communicatiemiddelen die worden gebruikt, zoals nieuwsbrieven, bijeenkomsten en online platforms

6. Verslaglegging en evaluatie

- **Participatieverslag:** Verplichte verslaglegging van het participatieproces en de resultaten daarvan
- **Evaluatie en feedback:** Methode voor het evalueren van het participatieproces en het verzamelen van feedback van stakeholders

7. Bijlagen

- **Relevante documenten:** Kopieën van relevante documenten, zoals vergunningaanvragen, projectplannen en communicatie met stakeholders
- **Contactinformatie:** Contactgegevens van de verantwoordelijke personen voor het participatieproces

Deze inhoudsopgave biedt een gestructureerd overzicht van de elementen die in een participatieplan moeten worden opgenomen om te voldoen aan de Omgevingswet. Het helpt bedrijven in de haven om een effectief en wettelijk conform participatieproces op te zetten.

COLOFON

Dit is een uitgave van:

Havenbedrijf Rotterdam N.V.

Postbus 6622

3002 AP Rotterdam

T +31 (0)10 252 1010

I www.portofrotterdam.com

Deze brochure is een coproductie van:

DCMR, Deltalinqs en HbR



Mei 2025 • Aan deze Wegwijzer kunnen geen rechten worden ontleend.

Meer weten over participatie neem dan een kijkje op:

<https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/participatie-beleid-begint-met-luisteren#:~:text=Participatie%20betekent%20dat%20burgers%2C%20bedrijven,aan%20de%20slag%20te%20gaan>

<https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/participatie-beleid-begint-met-luisteren/aan-de-slag-met-participatie>

Er wordt door provincie Z-H gewerkt aan de provinciale leidraad participatie. Deze leidraad is als input gebruikt voor het opstellen van deze handreiking.

Voor eventuele vragen kan je terecht bij vergunningverlener DCMR.