

Handreiking voor participatie

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



Inhoudsopgave

Inleiding		3
Stap 1	Bepalen van het doel en de mate van participatie	5
Stap 2	Opstellen en uitvoeren van het participatieplan	7
Stap 3	Verslaglegging van de Participatie	11
Bijlage 1	Voorbeeld van Inhoudsopgave Participatieplan	12
Colofon		13

Inleiding

Deze handreiking van het Platform Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) biedt een gestructureerde aanpak voor bedrijven bij participatietrajecten met betrekking tot omgevingsvergunningen. De methodiek is op basis van de NEN Whitepaper “Participatietrajecten - Indicatoren voor het toetsen van de kwaliteit in drie stappen”¹ (januari 2023). Deze handreiking is bedoeld als handvat voor bedrijven die een nieuw vergunningsplichtig initiatief willen realiseren. Doel van deze handreiking is hen te helpen bij het ontwikkelen en implementeren van een participatieproces dat voldoet aan de vereisten van de Omgevingswet.

De Omgevingswet

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. De Omgevingswet laat echter open hoe de participatie wordt vormgegeven. Het Rijk schetst wel de contouren. Zo moet je als aanvrager bij de aanvraag informatie verstrekken over de participatie van en overleg met derden (dit staat in de Omgevingswet bij ministeriële regeling; art. 16.55 lid 6 Ow). In de Omgevingsregeling is participatie verder uitgewerkt. Daarin staat dat de aanvrager moet aangeven of, en zo ja hoe, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn. Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling zoomt in op de aanvraag voor een omgevingsvergunning. In dit artikel staat dat de aanvrager moet aangeven:

- 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 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).

Wanneer is participatie verplicht?

Participatie is in veel gevallen aan te bevelen, maar niet verplicht vanuit de Omgevingswet, zie bovenstaand kader. Als je 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. Dit maakt de gemeenteraad bekend via publicatie. Raadpleeg je gemeente, of zoek de regeling van jouw gemeente op via lokaleregelgeving.overheid.nl (zoek bijvoorbeeld op postcode en ‘Participatie’)

Participatie kan het draagvlak voor het initiatief vergroten, maar draagvlak is op zichzelf geen voorwaarde voor of garantie op het verkrijgen van de omgevingsvergunning.

¹ [NEN_Whitepaper_Richtlijn_kwaliteit_participatie.pdf](#)

Participatie versus inspraak

Beide begrippen omschrijven een manier om stakeholders te betrekken bij initiatieven die de omgeving raken. 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 inspraak niet vervangen als deze wettelijk verplicht is. 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.

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 jurisprudentie 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.

Omgevingswet web: [zie link met samenvatting jurisprudentie](#)

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



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 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 het omgevingsplan.
- Instrumenten: Workshops, focusgroepen (een focusgroep bestaat uit/is een selectie van bewoners uit de omgeving), consultaties.

D) Hoog intensieve 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 hoog intensieve participatie is het advies een participatieplan op te stellen, zie daarvoor stap 2 van deze handreiking.



Stap 2

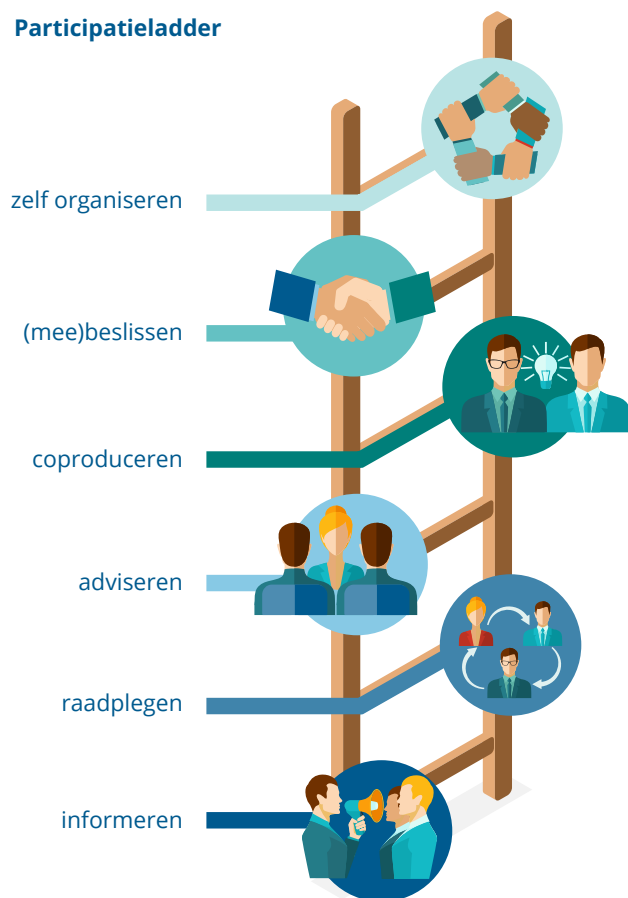
Opstellen en uitvoeren van het participatieplan

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?

Participatieladder



Figuur 1 Participatieladder

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 besteedt (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. Deze onderdelen kunnen ook 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

Door Brightsite is voor het industriecomplex Chemelot bij Geleen 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 tijdsplan kan het participatieplan vervolgens worden geïmplementeerd en nadien worden geëvalueerd.

Noord-Nederland – voorbeeld van een participatie-aanpak

Groningen Seaports organiseert en faciliteert bijeenkomsten die bijdragen aan de participatie zoals bedoeld onder de Omgevingswet. Daarvoor wordt gekozen voor een interactieve aanpak, waarbij belanghebbenden, bewoners en maatschappelijke organisaties actief, transparant en in een vroeg stadium worden betrokken. Naast informatie- en bewonersbijeenkomsten is het oriënterend startoverleg een belangrijk onderdeel hiervan:

Oriënterend startoverleg vergunningen

Tijdens het oriënterend startoverleg worden de initiatiefnemer en/of diens adviseur, samen met alle relevante stakeholders binnen het vergunningenproces zoals provincie, omgevingsdienst, gemeente, Rijkswaterstaat en waterschappen uitgenodigd, evenals de Natuur en Milieufederatie Groningen (NMFG). De initiatiefnemer presenteert het voorgenomen project, zodat alle betrokken partijen gelijktijdig worden geïnformeerd.

Deze gezamenlijke afstemming aan het begin van het traject bevordert een efficiënter verloop van de vergunningprocedure. Zo neemt de NMFG deel aan het overleg namens de natuurverenigingen in de provincie Groningen. Door hen vroegtijdig te betrekken, kunnen hun aandachtspunten al in de planvorming en het fabrieksontwerp worden meegenomen. Tegelijkertijd wordt hiermee beoogd het aantal zienswijzen tegen ontwerpvergunningen te beperken. Hoewel de NMFG altijd het recht behoudt om een zienswijze in te dienen, is het aantal zienswijzen sinds de invoering van deze aanpak aanzienlijk afgenomen.



Blik op het strand, Tata Steel en in de achtergrond Wijk aan Zee.

Foto: Mischa Keijser / RVO



Haven en Industrierrein Delfzijl.
Foto: Koos Boertjens

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 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 omgevingskwesties 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.
- Tijdlijn en mijlpalen: Gedetailleerde tijdlijn van het participatieproces met belangrijke mijlpalen.

5. 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.

Het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie streeft ernaar om de verduurzaming van de industrie te versnellen. Het programma biedt inzicht in de complexiteit van de opgaven in de industrie, stuurt op het oplossen van knelpunten in de uitvoering en versnelt de verduurzaming. Het NPVI brengt bestaande programma's en relevante projecten samen en focust sterk op de uitvoering van publieke en private plannen.

Colofon

Deze handreiking is gemaakt in opdracht van het Platform NPVI. Als basis hiervoor is de handreiking participatie van de haven van Rotterdam gebruikt, ontwikkeld door Deltalinqs, Havenbedrijf Rotterdam en DCMR Milieudienst Rijnmond.

Aan de inhoud van deze handreiking kunnen geen rechten worden ontleend.

Voor specifieke vragen over jouw participatietraject kun je terecht bij jouw omgevingsdienst (op te zoeken via de website [Home - Omgevingsdienst NL](#)). Daarnaast zijn er nog twee bronnen waar we je graag op wijzen:

- [Participatie: beleid begint met luisteren](#) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving
- [Aan de slag met participatie](#) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

Meer informatie:

www.verduurzamingindustrie.nl

LinkedIn: [Nationaal Programma Verduurzaming Industrie](#)

Mail: NPVI-Bureau@minezk.nl

September 2025