



# KANSEN VOOR ERFGOEDPARTICIPATIE IN DE OMGEVINGSWET EN HET WETSVOORSTEL VPDN

Juni 2022

---

JIM HENDRIKS

Op welke wijze wordt erfgoed meegenomen in de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau (Vpdn) bij gemeenten?

# Colofon

## **Auteur:**

Jim J.J. Hendriks  
(467317)

## **Begeleider Saxion**

Harm Jan Korthals Altes

## **Organisatie**

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Smallepad 5  
3811 MG Amersfoort

## **Praktijkbegeleiders RCE**

Frank Altenburg, Machteld Linssen en Margriet Nguyen

## **Opleiding**

Bestuurskunde en Overheidsmanagement, Hogeschool Saxion

## **Klas**

DUS4V.A

## **Datum**

24-06-2022

# Voorwoord

Het Europese Verdrag van Faro benadrukt de maatschappelijke en verbindende waarde van cultureel erfgoed en het belang van deelname door de samenleving. Het bevordert een breder begrip van erfgoed en zijn relatie tot de samenleving en gemeenschappen (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2021). Het verdrag is in 2005 opgesteld en is tot op heden nog niet geratificeerd door Nederland. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is in 2019 een programma Faro gestart met als doel de betekenis van het verdrag voor Nederland te onderzoeken en te stimuleren dat burgerinitiatief en -participatie een vanzelfsprekend onderdeel van de erfgoedpraktijk wordt.

De uitkomsten van het programma leveren een advies op aan de staatssecretaris van Cultuur en Media over ratificatie van het Verdrag van Faro. Dit wordt begeleid door een uitvoeringsagenda om vanuit de uitdagingen voor de Faro-praktijk te komen tot concrete voorstellen en handelingsperspectieven. Dit rapport biedt input voor de uitvoeringsagenda.

Overheid en mensen moeten weer meer en beter gaan samenwerken. Waarbij de overheid inwoners kan uitnodigen om mee te denken, te participeren, maar ook andersom. De overheid kan ook het initiatief aan de samenleving laten en dan waar nodig en gewenst faciliteren (Werf, Grootwagers, & Linssen, 2021). Ook in het erfgoedveld zijn gesprekken gaande over de inbreng van inwoners in bijvoorbeeld de erfgoedwaardering: wie bepaalt eigenlijk wat erfgoed is en hoe we dat waarderen? En wie bepaalt over zeggenschap van mensen in de omgang met collecties, gebouwen en over waardering van inwonersexpertise, naast de kennis van beroepsmatige professionals? Mensen willen betrokken kunnen zijn bij het erfgoed in hun omgeving en ook betekenis geven aan het erfgoed.

De Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpbn stellen gemeenten verplicht om participatiebeleid- en regelgeving op te stellen. Veel gemeenten zijn al bezig met het maken van deze beleidstukken en regelgeving om te voldoen aan de verplichtingen; dit biedt mogelijk een interessant momentum voor versterking van erfgoedparticipatie. Dit momentum wordt in het rapport dat voor u ligt beschreven.

Ten slotte wil ik graag Frank Altenburg, Machteld Linssen en Margriet Nguyen bedanken voor de praktijkbegeleiding vanuit de RCE en het Programma Faro. Daarnaast wil ik graag Harm Jan Korthals Altes bedanken voor de begeleiding vanuit Saxion.

Veel leesplezier gewenst,

Jim J.J. Hendriks

# Inhoud

Voorwoord .....	2
1. Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Opdrachtgever.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	5
1.4 Opdrachtschrijving.....	6
1.5 Leeswijzer.....	7
2. Methodologie .....	8
2.1 Methoden gegevensverzameling.....	8
2.1.1 Literatuuronderzoek.....	9
2.1.2 Interviews.....	9
2.2 Methode data-analyse.....	9
2.2.1 Coderen .....	9
3. Definitie erfgoedparticipatie .....	10
4. Instrumenten Omgevingswet.....	13
4.1 Kerninstrumenten Omgevingswet .....	13
4.1.1 Gemeentelijke omgevingsvisie.....	14
4.1.2 Omgevingsplan .....	14
4.1.3 Omgevingsvergunning .....	15
4.1.4 Programma .....	15
5. Participatie Omgevingswet .....	16
5.1 Motiveringsplicht.....	18
5.2 Kennisgeving.....	18
5.3 Aanvraagvereiste .....	18
6. Vormen participatie kerninstrumenten Omgevingswet en rol cultureel erfgoed.....	21
6.1 Omgevingsvisie .....	21
6.2 Omgevingsplan.....	22
6.3 Programma .....	24
6.4 Omgevingsvergunning .....	25
7. Wetsvoorstel Versterking Participatie op Decentraal Niveau .....	26
8. Gemeentelijk beleid .....	30
8.1 Participatie onderzochte gemeenten.....	31
8.1.1 Waarom participeren? .....	31
8.1.2 Visie op participatie .....	32

8.1.3 Aanpak gemeenten.....	37
8.1.4 Betrokkenheid organisatie .....	39
8.2 Erfgoedparticipatie onderzochte gemeenten .....	40
8.2.1 Ontwikkelingen Erfgoedparticipatie en Omgevingswet.....	40
8.2.2 Ontwikkelingen Erfgoedparticipatie binnen erfgoedbeleid.....	42
9. Aanbevelingen .....	46
9.1 Mogelijke knelpunten Erfgoedparticipatie.....	46
9.2 Kansen Erfgoedparticipatie .....	49
10. Conclusie.....	52
Bibliografie.....	54
Bijlagen .....	60
Bijlage 1: Vragenlijst gemeente.....	60
Bijlage 2: Codeboom.....	62



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Met de komst van de Omgevingswet en het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau (Vpdn) worden gemeenten opgeroepen om participatieregelgeving- en beleid op te stellen. Ook voor cultureel erfgoed biedt dit een interessant momentum. Cultureel erfgoed is een onlosmakelijk onderdeel van de fysieke leefomgeving en kan een bijdrage leveren aan specifieke dossiers, zoals de wijkaanpak. Het nieuwe participatiebeleid strekt zich bovendien ook uit naar het cultuur- of cultureel erfgoedbeleid zelf en de uitvoering ervan.

De Omgevingswet brengt veel vernieuwing in wet- en regelgeving over de omgang met de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet stelt participatie in bepaalde gevallen verplicht, maar de manier waarop is vormvrij. Het Wetsvoorstel Vpdn ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Wanneer deze wet in werking treedt, worden gemeenten verplicht om voor alle beleidsterreinen/domeinen een participatieverordening op te stellen. De VNG heeft hiervoor een voorbeeldverordening opgesteld, maar in principe bepalen gemeenten zelf hoe zij inwoners willen betrekken bij beleidsvorming, - uitvoering en -evaluatie van verschillende beleidsterreinen/domeinen.

Het is nog onduidelijk hoe gemeenten precies vorm gaan geven aan hun participatiebeleid voor de Omgevingswet en de participatieverordening voor het wetsvoorstel VPDN. Door deze twee wetten ontstaat een nieuw speelveld op het gebied van participatie bij gemeenten. Verschillende domeinen zullen meer te maken gaan krijgen met participatie. Zo ook de erfgoedafdelingen van gemeenten. Zij zijn al druk in de weer met de Omgevingswet. Maar het is nog de vraag welke rol participatie daarin precies speelt en wat dit voor cultureel erfgoed betekent. Dit rapport heeft als doel om duidelijkheid te scheppen over de rol van erfgoedparticipatie bij gemeenten en om kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie te benoemen.

Om meer duidelijkheid te verkrijgen over participatie bij gemeenten in de toekomst en de rol van cultureel erfgoed daarbinnen, zijn voor dit rapport verschillende informatiebronnen bestudeerd, zijn gesprekken gevoerd met verschillende gemeenten en is hun beleid geanalyseerd.

## 1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Voor het onderzoek omtrent de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn zijn onderzoeksvragen geformuleerd. De onderzoeksvragen zijn gefaseerd beantwoord. De onderzoeksvragen worden door zowel literatuuronderzoek/beleidsanalyses als interviews beantwoord. Bij de eerste deelvraag lag de nadruk op literatuuronderzoek en voor de andere drie deelvragen was het een combinatie van literatuuronderzoek en interviews. De hoofdvraag en deelvragen staan hieronder beschreven.

De rol van erfgoed bij participatietrajecten is niet vanzelfsprekend, bij participatie wordt niet vanzelfsprekend gedacht aan erfgoed (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Maar één van de doelen van het programma Faro is participatie een vanzelfsprekend onderdeel te maken van de erfgoedpraktijk. Het is niet zeker of erfgoed

een duidelijke rol heeft in de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het wetsvoorstel Vpdn.

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de erfgoedpraktijk. Daarnaast ligt bij gemeenten de kans om directe betrokkenheid bij vraagstukken, beslissingen en diensten omtrent erfgoed te creëren (Werf, Grootwagers, & Linssen, 2021). De Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn brengen veel verandering voor het participatiebeleid van gemeenten (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Maar welke veranderingen deze twee wetten mogelijk brengen is nog onduidelijk. Voor het Programma Faro is het belangrijk om te weten welke rol erfgoed heeft in dit nieuwe participatiebeleid van gemeenten.

Om deze rol te duiden zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

**Hoofdvraag:**

Op welke wijze wordt erfgoed meegenomen in de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau (Vpdn) bij gemeenten?

**Deelvragen:**

1. Wat zijn de vernieuwingen binnen de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn op het gebied van participatie?
2. Hoe worden de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn door gemeenten in de praktijk vormgegeven?
3. Hoe worden participatieprocessen toegepast bij het erfgoed van gemeenten?
4. Wat zijn kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie in het participatiebeleid van gemeenten?

## 1.3 Opdrachtomschrijving

De opdracht omtrent de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn bestaat uit drie verschillende onderdelen, die elk als aparte opdracht zijn benaderd. Deze drie opdrachten zijn samengevoegd in dit rapport. De eerste opdracht dient om duidelijkheid te scheppen over de participatieverplichtingen van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn voor gemeenten. De tweede opdracht dient om duidelijkheid te scheppen over gemeentelijk participatiebeleid en de rol van erfgoedparticipatie in het participatie- en erfgoedbeleid. En de derde opdracht bestaat uit het samenvoegen van de analyses en kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie bij gemeenten te benoemen.

De drie opdrachten omtrent de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn zijn hieronder beschreven:

- Analyse: Participatie Omgevingswet en Wetsvoorstel Vpdn

De Omgevingswet maakt participatie in bepaalde gevallen verplicht, maar wel vormvrij. Wanneer het Wetsvoorstel Vpdn in werking treedt worden gemeenten verplicht om een participatieverordening op te stellen. Gemeenten moeten deze participatie zelf vormgeven en hier zelf beleid voor schrijven. Rondom de participatieregels van deze twee wetten heerst nog veel onduidelijkheid. Ook is de rol van erfgoed in deze participatieregels onduidelijk. Een analyse van deze twee wetten/wetsvoorstellen moet hier duidelijkheid op scheppen.

Deze analyse dient om antwoord te geven op de eerste onderzoeksvraag: ‘Wat zijn de vernieuwingen binnen de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn op het gebied van participatie?’.

- Analyse: ‘Hoe worden de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn door gemeenten vormgegeven?’ en ‘Hoe worden participatieprocessen toegepast bij het erfgoed van gemeenten?’.

De Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn brengen vernieuwing op het gebied van participatie naar gemeenten. De participatie wordt vanuit de wetten vormvrij gehouden, daarom zullen er tussen gemeenten veel verschillen heersen over hoe zij participatiebeleid maken. Hoe de nieuwe participatietrajecten door gemeenten worden vormgegeven en welke rol erfgoed hierin heeft is nog onduidelijk. Door in gesprek te gaan met gemeenten en het beleid van verschillende gemeenten te onderzoeken wordt er getracht om duidelijkheid te scheppen over hoe participatietrajecten in de praktijk worden vormgegeven.

Deze analyse dient om antwoord te geven op de volgende twee onderzoeksvragen: ‘Hoe worden de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn door gemeenten vormgegeven?’ en ‘Hoe worden participatieprocessen toegepast bij het erfgoed van gemeenten?’.

- Verslaglegging: Samenvoegen analyses en kansen en knelpunten erfgoedparticipatie beschrijven.

Als laatste opdracht voor het onderzoek zijn de voorgenoemde analyses samengevoegd in dit rapport. En zijn op basis van deze analyses en verder onderzoek kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie op gemeenteniveau opgesteld. Daarnaast is een conclusie waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord onderdeel van deze opdracht. De laatste deelvraag ‘Wat zijn kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie in het participatiebeleid van gemeenten?’ wordt in deze opdracht beantwoord.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport bevat drie verschillende opdrachten die samengevoegd zijn. Het rapport is opgedeeld in de volgende vier delen:

- Inleiding
- Deel I: Participatie in de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn
- Deel II: Praktijksituatie participatie gemeenten
- Deel III: Aanbevelingen en conclusie

Eerst volgt hieronder in deze inleiding hoofdstuk twee met de methodologie, in de methodologie worden de methoden van gegevensverzameling en de methode voor de data-analyse beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie het begrip erfgoedparticipatie ontleed en een definitie toegekend die in dit rapport gebruikt zal worden.

In Deel I wordt in het vierde hoofdstuk de Omgevingswet toegelicht aan de hand van de verschillende nieuwe kerninstrumenten. Het vijfde hoofdstuk beschrijft de participatieregels van de Omgevingswet en het zesde hoofdstuk zal per kerninstrument de participatie en de rol van erfgoed toelichten. Het zevende hoofdstuk beschrijft het doel en de verwachte effecten van het Wetsvoorstel Vpdn. In Deel I wordt de volgende deelvraag beantwoord: ‘Wat zijn de



vernieuwingen binnen de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn op het gebied van participatie?'.

In Deel II wordt in het achtste hoofdstuk het gemeentelijke participatiebeleid van onderzochte gemeenten beschreven, wordt hun visie op participatie en participatiebeleid toegelicht en worden voorbeelden gegeven van gemeenten die al aan de slag zijn gegaan met de Omgevingswet, het Wetsvoorstel Vpdn en erfgoedparticipatie. In Deel II worden de volgende deelvragen beantwoord: 'Hoe worden de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn door gemeenten vormgegeven?' en 'Hoe worden participatieprocessen toegepast bij het erfgoed van gemeenten?'.

In Deel III worden kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie in gemeenten beschreven. Op basis van deze kansen en knelpunten zijn aanbevelingen opgesteld. Ten slotte volgt de conclusie. De laatste deelvraag 'Wat zijn kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie in het participatiebeleid van gemeenten?' wordt in Deel III beantwoord.

## 2. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methodologie die voor dit onderzoek is gebruikt. Ten eerste worden de verschillende methoden van gegevensverzameling uitgelegd en toegekend aan de onderzoeksvragen. Hierna wordt de methode voor de data-analyse toegelicht.

### 2.1 Methoden gegevensverzameling

Om grondige inzichten te krijgen over de betekenissen en inzichten van een bepaald fenomeen moeten meerdere manieren van gegevensverzameling plaatsvinden. In dit onderzoek is daarom gekozen voor twee vormen van gegevensverzameling. Zowel literatuuronderzoek als interviews. De combinatie van zowel literatuuronderzoek als interviews is gekozen omdat verwacht was dat kennis uit de praktijk de resultaten van het literatuuronderzoek mogelijk zouden kunnen aanvullen, en andersom.

**Tabel: onderzoeksmethoden per deelvraag**

<b>Deelvragen</b>	<b>Literatuuronderzoek</b>	<b>Interviews</b>
Wat zijn de vernieuwingen binnen de Omgevingswet en het Wetsvoorstel VPDN op het gebied van participatie?	<b>xx</b>	<b>x</b>
Hoe worden de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel VPDN door gemeenten in de praktijk vormgegeven?	<b>xx</b>	<b>xx</b>
Hoe worden participatieprocessen toegepast bij het erfgoed van gemeenten?	<b>xx</b>	<b>xx</b>

Wat zijn kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie in het participatiebeleid van gemeenten?	<b>xx</b>	<b>xx</b>
---	-----------	-----------

*X = toegepast als aanvullende methode*

*Xx = toegepast als hoofdmethode*

## 2.1.1 Literatuuronderzoek

Het uitvoeren van literatuuronderzoek was noodzakelijk geacht om inzicht te krijgen in de informatie omtrent de Omgevingswet, het Wetsvoorstel Vpdn, gemeentelijk beleid en inzichten omtrent participatie en erfgoedparticipatie. De literatuur bestond voornamelijk uit beleidstukken en regelgeving van zowel landelijk als gemeentelijk niveau. Het literatuuronderzoek liep het hele onderzoek door en ging hand in hand met de interviews, waarbij het literatuuronderzoek ook werd gebruikt als input voor de interviews. Deze manier van gegevensverzameling draagt bij aan de beantwoording van alle deelvragen.

## 2.1.2 Interviews

Om inzicht te krijgen in de praktijksituatie van gemeenten betreffende hun participatiebeleid is ervoor gekozen om semigestructureerde interviews aan te gaan met zowel participatieambtenaren als erfgoedambtenaren. De interviews zijn afgenomen met enkele gemeenten die in februari 2022 een participatieverordening hadden vastgesteld of hiermee in een vergevorderde fase waren. Dit waren Apeldoorn, Bergen en Hof van Twente. Buiten deze gemeenten zijn nog vijf andere gemeenten benaderd. Deze gemeenten gaven aan dat zij niet bezig zijn met erfgoedparticipatie en daarom geen gesprek aan konden of wouden gaan, of ze reageerden niet op verschillende contactpogingen. De gesprekken met Apeldoorn, Bergen en Hof van Twente resulteerde in vier interviews, waarvan twee met de gemeente Apeldoorn om zowel de erfgoed- als participatieambtenaar te spreken. Al deze interviews zijn met toestemming opgenomen. Deze manier van gegevensverzameling draagt bij aan de beantwoording van alle deelvragen.

## 2.2 Methode data-analyse

### 2.2.1 Coderen

Voor de verwerking zijn de opgenomen interviews getranscribeerd en vervolgens gecodeerd. Het coderen is gedaan met Atlas TI. Het coderen is uitgevoerd in meerdere fasen. De eerste fase was het maken van codes op basis van de transcripties en de vragenlijst. Vervolgens zijn de transcripties gecodeerd. Tijdens dit eerste coderingsproces zijn nieuwe codes toegevoegd. Na afronding van dit eerste coderingsproces zijn alle gecodeerde transcripties gecontroleerd op juistheid en zijn later toegevoegde codes toegepast op al eerder gecodeerde transcripties. De code-boom en vragenlijst zijn te vinden in de bijlages.

### 3. Definitie erfgoedparticipatie

Wat is erfgoedparticipatie? Om deze vraag te beantwoorden is het belangrijk om eerst de definitie van participatie helder te hebben, om daarna over te gaan naar erfgoedparticipatie. Om de verschillende termen te duiden wordt gebruik gemaakt van de participatieladder van Arnstein.

Door het Kennisknooppunt Participatie wordt participatie omschreven als een containerbegrip dat afhankelijk van de context verschillende betekenissen kan hebben. Participatie kent verschillende niveaus en verschijningsvormen, waardoor het moeilijk is om een allesomvattende definitie te geven aan participatie. Het Kennisknooppunt Participatie hanteert een definitie die voorkomt uit de door de Erasmus Universiteit opgestelde kennisbasis participatie (Kennisknooppunt Participatie, 2022).

De definitie die het Kennisknooppunt Participatie aanhoudt luidt:

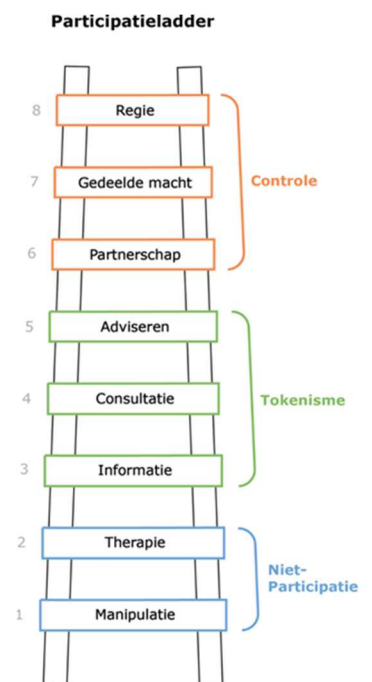
*“Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan”*

Uit deze definitie valt te halen dat er pas sprake is van participatie wanneer er invloed en/of controle wordt overgedragen aan participanten. Vormen zoals informeren en ‘nudging’ zijn dan vormen van, in de woorden van de participatieladder van Arnstein non-participatie (Kennisknooppunt Participatie, 2022). In de participatieladder van Arnstein worden zaken als consulteren en adviseren benoemd als tokenisme, of nep-participatie. Het wordt omschreven als symbolisch (Veen & Mul, 2013), maar volgens de definitie die het Kennisknooppunt Participatie hanteert is het wel invloed uitoefenen en wordt het niet als symbolisch omschreven.

Het verdrag van Faro omschrijft participatie niet. Wel wordt in artikel 4 aangegeven dat iedereen, individueel of collectief, het recht heeft de voordelen van cultureel erfgoed te ondervinden en bij te dragen aan de verrijking ervan. De verdragtekst spreekt daarnaast van het universele mensenrecht op cultuurdeelname. Hierbij wordt in artikel 1 aangegeven dat rechten die betrekking hebben op cultureel erfgoed inherent zijn aan het mensenrecht om deel te nemen aan het culturele leven.

Binnen het Faro programma is onderzoek gedaan naar wat verstaan wordt onder erfgoedparticipatie. Het merendeel van de respondenten omschreef erfgoedparticipatie als samenwerking rond erfgoed, of gebruikt vergelijkbare termen. Een aantal respondenten geven hierbij nadere uitleg: "erfgoedparticipatie draagt bij aan binding en gemeenschapsvorming". Grofweg kwamen twee benaderingswijzen van Erfgoedparticipatie naar voren:

- **Top down:** Professionals bij overheden en instellingen ontwerpen werkprocessen waar burgers in meer- of mindere mate een actieve rol in (kunnen) spelen. Het kan hier gaan



Figuur 1: Participatieladder Arnstein (Veen & Mul, 2013)

om participatie in de zin van deelnemen, maar het kan ook coproductie zijn.

- **Bottom up:** Burgers zijn in groepsverband (erfgoedgemeenschappen) actief met de zorg voor en waardering van erfgoed. Het gaat hier om participatie in de zin van deelhebben.

In de omschrijving van de verschillende respondenten wordt erfgoedparticipatie omschreven als samenwerking. Dit zou op de participatieladder van Arnstein een stap hoger kunnen zijn dan de definitie van het Kennisknooppunt Participatie. In de woorden van de participatieladder van Arnstein gaat het om Controle.

Door het Kennisknooppunt Participatie wordt participatie omschreven als een containerbegrip dat afhankelijk van de context verschillende betekenissen kan hebben. In het geval van erfgoedparticipatie is er te spreken van een specifieke context. Het onderwerp van de participatie is erfgoed. Erfgoedparticipatie werd omschreven als een samenwerking, en zou daardoor hoger kunnen vallen op de participatieladder dan de definitie van het Kennisknooppunt Participatie. Maar samenwerking kan uit verschillende onderdelen bestaan, zowel adviseren als coproduceren, en hierdoor ook vallen op de 'lagere' onderdelen van de participatieladder (Veen & Mul, 2013). Om tot een definitie voor erfgoedparticipatie te komen is gekozen voor definitie van het Kennisknooppunt Participatie, met onderdelen van het definitie onderzoek van het Programma Faro erin verwerkt. Hieronder de definitie van erfgoedparticipatie die voor dit rapport gehanteerd wordt.

**Definitie Erfgoedparticipatie:**

*"Erfgoedparticipatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties samenwerken aan collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten omtrent erfgoed die hen aangaan"*



A group of people are seated around a table outdoors, engaged in conversation. The table is covered with a light blue tablecloth and set with plates, cups, and a vase of flowers. In the background, a vintage yellow and brown bus is parked on a paved area. The bus has a large front grille with the 'Lauritzen' logo. The scene is set in a rural area with green fields and trees under a cloudy sky.

# DEEL I

## PARTICIPATIE IN DE OMGEVINGSWET EN HET WETSVOORSTEL VPDN

Wat zijn de vernieuwingen binnen de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn op het gebied van participatie?

## Inleiding Deel I

Voor Deel I van dit rapport is gedoken in de teksten en informatie van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn. Met Deel I van het rapport wordt getracht om duidelijk te maken welke vernieuwingen de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn brengen op het gebied van participatie voor gemeenten.

De Omgevingswet is omvangrijker dan het Wetsvoorstel Vpdn, daarom wordt er voornamelijk aandacht besteed aan de Omgevingswet. Ten eerste wordt de Omgevingswet kort toegelicht aan de hand van de verschillende kerninstrumenten. Omdat participatie voornamelijk van toepassing is op deze kerninstrumenten. Vervolgens wordt participatie in de Omgevingswet toegelicht, wordt de rol van cultureel erfgoed en participatie per kerninstrument toegelicht en ten slotte volgt een omschrijving van het Wetsvoorstel Vpdn.

## 4. Instrumenten Omgevingswet

### 4.1 Kerninstrumenten Omgevingswet

De Omgevingswet introduceert verschillende nieuwe instrumenten om regels te stellen voor de fysieke leefomgeving. Deze zullen de instrumenten uit (onder meer) de Wet ruimtelijke ordening vervangen. Naar verwachting treedt de Omgevingswet 1 januari 2023 in werking, hierna zal voor enkele beleidsinstrumenten een overgangperiode tot en met 2029 volgen om deze op te stellen en in werking te laten treden. Gemeenten krijgen een overgangstermijn tot en met 31 december 2024 voor het vaststellen van de omgevingsvisie. Uiterlijk 31 december 2029 moet het omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeenten vastgesteld zijn. De nieuwe kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn in zes categorieën ingedeeld, het precieze beleidsdocument dat per overheid gevraagd wordt verschilt. De verschillende kerninstrumenten per overheid staan hieronder weergegeven.

<b>Kerninstrument</b>	<b>Gemeente</b>	<b>Provincie</b>	<b>Rijk</b>	<b>Waterschap</b>
<b>Omgevingsvisie</b>	Gemeentelijke omgevingsvisie	Provinciale omgevingsvisie	Nationale omgevingsvisie	Niet van toepassing
<b>Decentrale regels</b>	Omgevingsplan	Omgevingsverordening	Niet van toepassing	Waterschapsverordening
<b>Omgevingsvergunning</b>	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning
<b>Programma</b>	Actieplannen en overige programma's (vrijwillig en verplicht)	Actieplannen, waterprogramma, beheerplan en overige programma's (vrijwillig en verplicht)	Actieplannen, waterprogramma, ruimtelijk plan en overige programma's (vrijwillig en verplicht)	Waterbeheerprogramma en overige programma's (vrijwillig en verplicht)
<b>Algemene rijksregels</b>	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Omgevingswet, Bal, Bbl, Bkl, Ob, Omgevingsregeling	Niet van toepassing
<b>Projectbesluit</b>	Niet van toepassing	Projectbesluit	Projectbesluit	Projectbesluit

Voor gemeenten zijn vier kerninstrumenten van de Omgevingswet van toepassing: de gemeentelijke omgevingsvisie, het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en het



programma (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Elk van deze kerninstrumenten voor gemeenten wordt hieronder beschreven.

### 4.1.1 Gemeentelijke omgevingsvisie

Iedere gemeente in Nederland zal met de invoering van de Omgevingswet een omgevingsvisie moeten opstellen. Artikel 3.2 van de Omgevingswet geeft aan dat een omgevingsvisie het volgende bevat: een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). De omgevingsvisie is een strategische visie voor de lange termijn voor heel de fysieke leefomgeving van de gemeente. In de omgevingsvisie legt een gemeente ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De visie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed (Informatiepunt Leefomgeving, 2022).

De omgevingsvisie is vormvrij. Dit houdt in dat de gemeenteraad zelf bepaalt hoe gedetailleerd het de omgevingsvisie opstelt (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Afhankelijk van de ambities, tijdhorizon, het gebied en de gekozen sectoren en thema's, kan iedere gemeente een eigen invulling geven aan de omgevingsvisie. Zo kan een omgevingsvisie opgedeeld zijn in verschillende thema's, maar ook in de verschillende gebieden/wijken/dorpen van de gemeente. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast.

### 4.1.2 Omgevingsplan

In de omgevingsvisie legt de gemeente vast hoe zij het leefgebied wil ontwikkelen en beschermen. Die keuzes worden vervolgens uitgewerkt in het omgevingsplan. De gemeente stelt één omgevingsplan voor het hele grondgebied vast.

Het omgevingsplan vertaalt de doelen en het beleid uit de gemeentelijke omgevingsvisie naar regels voor de fysieke leefomgeving. Artikel 4.1 en 4.2 van de Omgevingswet geven aan dat het omgevingsplan in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Denk hierbij aan het toewijzen van functies aan locaties (zoals wonen of horeca), het toestaan of niet toestaan van bepaalde activiteiten (zoals bouwen, slopen en het gebruik van bouwwerken), algemene regels en meldingsplichten bij activiteiten, vergunningplichten en beoordelingsregels en regels over omgevingswaarden (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Ook geeft de gemeente aan welke regels zij aan (bouw)activiteiten stelt.

Bij een omgevingsplan moet een gemeente ook aangeven welk cultureel erfgoed (monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurlandschappen of ander cultureel erfgoed dat onderwerp kan zijn van toedeling van functies aan locaties) voor bescherming in aanmerking komt (Informatiepunt Leefomgeving, 2022) en ter bescherming daarvan passende regels stellen. In het omgevingsplan hoeft de gemeente niet tot in detail te bepalen wat er in welk gebied komt. De gemeente kan voor een ontwikkelingsgebied kiezen voor een algemene beschrijving met randvoorwaarden. Verdere invulling van gebieden wordt bepaald in programma's en wordt overgelaten aan

initiatiefnemers, de regels van het omgevingsplan geven de kaders voor deze verdere invulling.

### **4.1.3 Omgevingsvergunning**

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer alleen een melding doen voordat een (bouw)activiteit mag worden uitgevoerd. Een initiatiefnemer kan een burger, maatschappelijke organisatie, bedrijf of de overheid zijn. Bij een aantal activiteiten in de fysieke leefomgeving is het echter verplicht om toestemming te vragen. Dit geldt onder andere voor de rijksmonumentenactiviteit, maar ook voor een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot een gemeentelijk of provinciaal monument. In die gevallen moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). In het omgevingsplan wordt vastgelegd voor welke activiteiten op grond van het gemeentelijk beleid een omgevingsvergunning vereist is.

### **4.1.4 Programma**

Het programma is een instrument waarin wordt uitgewerkt wat het te voeren beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving is, maar dan voor een specifiek (sectoraal) thema of gebiedsgericht. Daarnaast bevat het programma maatregelen. Deze kunnen als doel hebben om in de toekomst te voldoen aan een of meer omgevingswaarden, of het bereiken van een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (Informatiepunt Leefomgeving, 2022).

Het programma is geen integraal instrument. Uit artikel 3.5 van de Omgevingswet volgt dat het beleid en de maatregelen moeten toezien op een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (Omgevingsweb, 2021). Dit betekent dat het programma een gebiedsgericht of themagericht karakter kan hebben en verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving kan bevatten. Hierdoor kunnen aspecten zoals bodem, grond, geluid en natuur zowel gebiedsgericht of themagericht in een programma komen.

## 5. Participatie Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert overheden om tijdig extra aandacht te besteden aan participatie bij vraagstukken over de fysieke leefomgeving. Door de zogenoemde kennisgeving- en motiveringsplicht zijn overheden verplicht om na te denken over participatiebeleid voor het opstellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Deze motiveringsplicht verplicht gemeenten om te motiveren hoe hun participatiebeleid is toegepast bij het opstellen van bijvoorbeeld de omgevingsvisie. Uit berichtgeving/interviews blijkt dat de motiveringsplicht door gemeenten op verschillende manieren wordt opgevat, en vraagtekens oproept of participatie bij het opstellen van bijvoorbeeld de omgevingsvisie verplicht is of niet. Maar formeel is er dus geen verplichting om participatie toe te passen, al zullen weinig gemeenten in hun motivering aangeven dat ze niet aan participatie doen/gedaan hebben.

Verder wordt bij een aanvraag van een omgevingsvergunning van de indieners geëist dat zij aangeven of zij participatie hebben toegepast bij het opstellen van de aanvraag.

Participatieregels voor gemeenten en andere decentrale overheden zijn terug te vinden in drie vormen in de Omgevingswet, deze staan hieronder beschreven. Deze regels geven aan wat er moet gebeuren en wanneer iets moet gebeuren op het gebied van participatie.

Belangrijk om nogmaals aan te geven hierbij is dat de Omgevingswet het wat regelt en niet het hoe. Participatie wordt vormvrij gelaten en daardoor moeten gemeenten zelf lokaal bepalen hoe het participatiebeleid en de bijbehorende participatietrajecten er uit moeten gaan zien (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Deze kunnen verschillen per kerninstrument en natuurlijk per gemeente.

### **Belanghebbenden**

In het kader van de Omgevingswet wordt participatie als volgt omschreven: *'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen'* (Informatiepunt Leefomgeving, 2022).

Wat 'betrekken' inhoudt is aan gemeenten zelf om te bepalen. Opvallend is dat in de wet wel meer richting wordt gegeven aan wie moet kunnen participeren. Zo heeft de Omgevingswet een ruimere kring van inspraakgerechtigden bij de uniforme voorbereidingsprocedure vastgesteld, namelijk 'eenieder'. In de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'.

Bij cultureel erfgoed is er sprake van een algemeen belang, het kan een verhaal vertellen over de identiteit van personen en gemeenschappen. Doordat in het kader van de Omgevingswet vroegtijdige participatie wordt gestimuleerd, is er meer kans om het algemeen belang van het behoud van cultureel erfgoed te bespreken tijdens participatietrajecten van gemeenten.

### **Participatiebeleid en kerninstrumenten Omgevingswet**

Veel gemeenten zijn op het moment bezig met het opstellen van participatiebeleid, specifiek voor de instrumenten rondom de Omgevingswet. Deze beleidsstukken voor de Omgevingswet

worden over het algemeen participatienota's genoemd. Veel gemeenten kijken echter ook breder. Zij stellen eerst een algemene participatieverordening op. Deze verordening zet kaders neer voor participatie voor verschillende beleidsdomeinen van de gemeente. Deze verordening wordt nieuw opgesteld omdat er een wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau (Vpdn) aanstaande is dat de huidige inspraakverordening verbreedt naar een participatieverordening. Smal of breed, uiteindelijk vertalen de ambities van het beleid zich naar een concrete invulling van participatie bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Partijen als de VNG geven richtlijnen voor wat participatie kan inhouden bij de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet en aan welke randvoorwaarden het moet voldoen om succesvol te kunnen zijn. Overigens betekent dit niet dat de lat meteen heel hoog wordt gelegd. Participatie kan ook bestaan uit alleen al het gesprek aangaan. En wanneer er bijvoorbeeld na het participatieproces nog geen draagvlak is voor een plan, is de participatie niet perse mislukt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Het verkrijgen van draagvlak voor een al uitgewerkt plan is dan ook geen doel van participatie, het verkrijgen van inzicht in wat er leeft in de samenleving, of het maken van een beter plan kan dat wel zijn.

Er zijn drie participatieregels waaraan gemeenten moeten voldoen in de Omgevingswet:

- Motiveringsplicht
- Kennisgeving
- Aanvraagvereiste

In onderstaand schema wordt aangegeven welke regels op welke kerninstrumenten van toepassing zijn en wie verantwoordelijk is voor het naleven van de participatieregels (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Daarna worden de verschillende regels toegelicht.

<b>Instrument</b>	<b>Regels</b>	<b>Wie is verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels?</b>	<b>Waar staat het?</b>
<b>Omgevingsvisie</b>	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (gemeenteraad)	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
<b>Programma</b>	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag (gemeenteraad)	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
<b>Omgevingsplan</b>	Kennisgeving en motiveringsplicht	Bevoegd gezag (College van B&W)	Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)
<b>Omgevingsvergunning</b>	Aanvraagvereiste	Initiatiefnemer	Omgevingswet (art. 16.55) De aanvraagvereiste wordt uitgewerkt in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling.

## 5.1 Motiveringsplicht

De motiveringsplicht is van toepassing op de volgende instrumenten:

- Omgevingsvisie
- Omgevingsplan
- Programma/Projectbesluit

Om als gemeente de omgevingsvisie, het omgevingsplan en een programma vast te stellen moet er gemotiveerd worden op welke manier participatie heeft plaatsgevonden. Specifiek moet er worden gemotiveerd hoe burgers zijn betrokken, wat daarvan de resultaten zijn en hoe het eigen participatiebeleid is toegepast (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Gemeenten hoeven zaken die in het participatieproces zijn aangedragen, niet een op een over te nemen. De uiteindelijke belangenafweging is altijd aan het bevoegd gezag. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Eenieder heeft na het participatietraject nog wel de gelegenheid om zienswijzen in te dienen op ontwerpbesluiten van de omgevingsvisie, omgevingsplan en programma's. Het bevoegd gezag moet vervolgens bij de motivering van het definitieve besluit ingaan op de ingediende zienswijzen (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Inwoners kunnen tot slot in beroep gaan tegen zowel het omgevingsplan als programma's, bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) (Informatiepunt Leefomgeving, 2022).

De verwijzing naar het eigen participatiebeleid maakt onderdeel uit van de motiveringsplicht dankzij de Motie Nooren die in 2020 bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is ingediend en aangenomen (Eerste Kamer, 2020). De motie had tot doel gemeenten te stimuleren een participatiebeleid op te stellen. Verschillende gemeenten hebben inmiddels een participatienota voor de fysieke leefomgeving opgesteld.

## 5.2 Kennisgeving

Als een gemeente een omgevingsplan gaat opstellen of wijzigen, dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie zal gaan vormgeven (Omgevingsweb, 2020). De kennisgevingsplicht is vastgelegd in artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit. Deze kennisgevingsplicht betreft alleen de kennisgeving omtrent de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.

Samengevat is de kennisgevingsplicht participatie: wie er mee kan doen, waarover zal het gesprek gaan, wanneer, welke rol en mate van invloed hebben belanghebbenden en op welk gebied van het plan (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Deze kennisgeving moet worden uitgevoerd door het bevoegd gezag.

## 5.3 Aanvraagvereiste

Om als initiatiefnemer een omgevingsvergunning aan te vragen bij een gemeente zal er na invoering van de Omgevingswet door de gemeente worden gevraagd of er participatie heeft plaatsgevonden bij het opstellen van de omgevingsvergunning (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). De gemeente is volgens de Omgevingswet verplicht om dit te vragen. De initiatiefnemer is op zijn beurt verplicht om antwoord te geven; dit mag ook nee zijn. Maar als

er wel een participatietraject heeft plaatsgevonden, dan moet de initiatiefnemer aangeven wie daarbij betrokken waren en wat de resultaten van deze participatie zijn. Het de aanvraagvereiste heeft de volgende strekking.

Strekking aanvraagvereiste:

- Aangeven **of** burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de aanvraag zijn betrokken.
- Indien ja, wordt er informatie gegeven over **hoe** zij zijn betrokken en **wat** de resultaten daarvan zijn.

Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om een adequate vorm van participatie te kiezen. Het is voor de initiatiefnemer geen verplichting, geen participatie is dus geen grond voor weigering. Als de initiatiefnemer geen enkele informatie heeft gegeven over of er geparticipeerd is, dan kan het bevoegd gezag een verzoek doen tot aanvullende informatie. En daarmee de initiatiefnemer de mogelijkheid geven om de ontbrekende informatie aan te vullen. Ook mag het bevoegd gezag de aanvraag niet buiten behandeling laten, omdat er te weinig participatie is geweest.

Op basis van de door de aanvrager al dan niet overgelegde informatie over participatie is het aan het bevoegd gezag om te bepalen of het over voldoende gegevens beschikt om belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. Het bevoegd gezag is en blijft verantwoordelijk voor het besluit en de motivatie ervan om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. Het bestuursorgaan moet een eigen afweging maken. Dat betekent dat het bestuursorgaan moet nagaan of de verstrekte informatie uit de participatie juist is en of aanvullende informatie over feiten of belangen nodig is. Zo nodig kan het bevoegd gezag de ingediende aanvraag ter inzage leggen en daarbij derden-belanghebbenden in de gelegenheid stellen tot het indienen van zienswijzen, een informatieavond of spreekuur organiseren, of rechtstreeks contact opnemen met derden-belanghebbenden die bedenkingen hebben.

Er is één uitzondering. De gemeenteraad kan participatie wel verplicht stellen bij zogenoemde 'buitenplanse' omgevingsactiviteiten. Dit kan volgens artikel 16:55 lid 7 van de Omgevingswet alleen als het college van B&W bevoegd gezag is van de omgevingsvergunning in kwestie. Het college van B&W kan vervolgens de aanvraag buiten behandeling laten als de aanvrager van een buitenplanse omgevingsactiviteit niet of te weinig aan participatie heeft gedaan (Omgevingsweb, 2020). Wel moet het college de aanvrager tijd geven om het gebrek aan participatie te herstellen. Wat precies onvoldoende participatie is en wanneer de aanvrager wel voldoet aan de participatieverplichting is aan het college. Een gemeente kan vooraf beleidsregels voor deze beoordelingsmomenten opstellen.



Buitenplanse omgevingsactiviteiten zijn omgevingsactiviteiten die niet voldoen aan de regels van het omgevingsplan. Hierbij kan het gaan om een activiteit die simpelweg in strijd is met de regels van het omgevingsplan. Of een activiteit waar in het omgevingsplan wordt bepaald dat een vergunning aanvragen verplicht is, maar het niet mogelijk is een vergunning te verlenen volgens de beoordelingsregels van het omgevingsplan (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). In relatie tot monumenten valt daarbij bijvoorbeeld te denken aan de herbestemming van een monumentaal pand naar een functie die niet in het bestemmingsplan past, of bijvoorbeeld de reconstructie van een eeuwenoude ruïne.

Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het college van B&W, bij bepaalde specifieke gevallen is een minister of de gedupeerde staten het bevoegd gezag. Gaat het bijvoorbeeld specifiek om een activiteit met betrekking tot een archeologisch rijksmonument dan is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het bevoegd gezag (Informatiepunt Leefomgeving, 2022).

De Omgevingswet legt verschillende participatieregels vast, maar deze zijn niet van toepassing op elk kerninstrument van de Omgevingswet. Het volgende hoofdstuk gaat in op de vormen van participatie per kerninstrument en rol van cultureel erfgoed per kerninstrument.

## 6. Vormen participatie kerninstrumenten Omgevingswet en rol cultureel erfgoed

### 6.1 Omgevingsvisie

#### **Participatie omgevingsvisie**

De Omgevingswet heeft niet wettelijk geregeld wat de vorm en wijze is waarop een gemeente participatie voorafgaand aan de vaststelling van een omgevingsvisie plaats moet laten vinden. De participatie voor de omgevingsvisie is, net als bij alle andere onderdelen, dus 'vormvrij'. Wel moet de gemeente voldoen aan de motiveringsplicht die in het vorige hoofdstuk is beschreven. De manier waarop participatie heeft plaatsgevonden en wat er met de inbreng is gedaan, maakt onderdeel uit van het besluit tot vaststelling van de omgevingsvisie door de gemeenteraad.

Hoe gemeenten participatieprocessen rondom de omgevingsvisie opzetten, wordt vastgelegd in hun participatiebeleid/participatienota's. Veel gemeenten zijn deze op dit moment nog aan het schrijven. Toch zijn door verschillende gemeenten al wel omgevingsvisies opgesteld op participatieve wijze. Bijvoorbeeld door de gemeente Apeldoorn. Dit praktijkvoorbeeld staat beschreven in het laatste hoofdstuk.

In literatuur omtrent de Omgevingswet wordt regelmatig aangegeven dat de Omgevingswet het 'wat' regelt en niet het 'hoe'. Maar er worden wel aandachtspunten voor participatie gegeven bij de verschillende kerninstrumenten door onder andere de VNG en het Informatiepunt Leefomgeving.

Zo wordt er voor de omgevingsvisie aangegeven dat het belangrijkste is dat er perspectieven en toekomstbeelden opgehaald worden bij inwoners (VNG, 2019). Hierbij zouden overheden bijvoorbeeld situatieschetsen en scenario's kunnen schetsen voor participanten om toekomstige ontwikkelingen en effecten uit te beelden. Verder wordt er benadrukt dat de omgevingsvisie gaat over alle terreinen van de leefomgeving, en over de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, gezondheid, verkeer en vervoer, infrastructuur, cultureel erfgoed, veiligheid en klimaat (VNG, 2019). Daarom is het goed om participatie integraal te organiseren en ervoor te zorgen dat kennis van alle domeinen in het participatieproces aanwezig is.

In het kort richt participatie bij de omgevingsvisie zich op:

- Identiteit, DNA van een gebied
- Dominante waarden
- Associaties en beelden
- Situatieschetsen en scenario's
- Het bedenken van strategieën

#### **Rol cultureel erfgoed**

Een goede omgevingskwaliteit is afhankelijk van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van

gebieden, cultureel erfgoed en aan dier- en plantensoorten (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2018).

Het integrale karakter van de omgevingsvisie biedt kansen om vanuit het cultureel erfgoed opgaven uit andere sectoren met elkaar te verbinden. Cultureel erfgoed kan hierin een brede en drijvende kracht zijn. De identiteit van een gebied is belangrijk, en de historische gelaagdheid kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van een gebied en daarmee zorgen voor een betere leefomgeving.

Zo kunnen historische structuren of elementen als vertrekpunt voor grote ruimtelijke opgaven dienen. Denk hierbij aan vraagstukken op het gebied van leefbaarheid, energietransitie of waterveiligheid. Belangrijke vragen hierbij kunnen bijvoorbeeld zijn:

- Hoe hebben ruimtelijke structuren zich ontwikkeld?
- Hoe tekenden economische groei en krimp zich door de eeuwen heen af in het landschap?
- Welke maatregelen troffen we in de stad om de waterstand onder controle te houden?
- Welke herinneringen hebben inwoners aan het landschap?
- Welke plekken en verschijnselen hebben voor inwoners waarde?

## 6.2 Omgevingsplan

### Participatie omgevingsplan

Als een gemeente een omgevingsplan gaat maken moet het voldoen aan twee participatieregels vanuit de Omgevingswet: kennisgeving en de motiveringsplicht. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, moet een gemeente bij het maken van een omgevingsplan een kennisgeving doen, waarin zij uitlegt hoe de gemeente de participatie zal vormgeven. Maar de participatie is net zoals bij de omgevingsvisie 'vormvrij'.

Het is mogelijk om het omgevingsplan gebiedsgericht in te vullen. Dat maakt het mogelijk per gebied ook verschillende regels over participatie te hebben. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op planregels als de beoordelingsaspecten van het participatieproces rondom de aanvraag van een omgevingsvergunning. Er moet van te voren wel duidelijk worden gemaakt hoe het bevoegd gezag omgaat met de resultaten van een participatietraject. Deze kunnen niet pas later en op basis van concrete initiatieven worden ingevuld.

Net zoals bij de omgevingsvisie worden er aandachtspunten gegeven voor participatie bij het opstellen van het omgevingsplan (Informatiepunt Leefomgeving, 2022.nl).

- Betrek participanten bij de vraag of het toekennen van functies aan bepaalde locaties nodig is om ongewenste activiteiten te voorkomen.
- Betrek participanten bij de vraag of er regels nodig zijn voor bepaalde activiteiten en, zo ja, welk type regel het meest geschikt is.
- Betrek participanten bij de vraag of bij vergunningplichten voldoende beoordelingsregels zijn geformuleerd.
- Ga met participanten na of voldaan wordt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Daarnaast is het zinvol om samen met inwoners te bepalen welke kwaliteiten en erfgoedwaarden bescherming verdienen. Zodat er een gedeeld beeld kan komen over welk cultureel erfgoed in de gemeente bescherming verdient.

### **Rol cultureel erfgoed**

Gemeenten moeten in het omgevingsplan rekening houden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed en werelderfgoed. Daarom wordt voor het opstellen van het omgevingsplan een inventarisatie en analyse gemaakt van al het cultureel erfgoed in de gemeente. Op basis daarvan wordt voor cultureel erfgoed dat voor bescherming in aanmerking komt een toereikend pakket aan regels voor bescherming opgenomen in het omgevingsplan (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Bij het inventariseren van cultureel erfgoed dat voor bescherming in aanmerking komt is participatie gewenst. Dit wordt benadrukt in het Verdrag van Granada. Dit verdrag betreft een overeenkomst inzake het behoud van het architectonisch erfgoed van Europa (Raad van Europa, 1985). Artikel 14 van het Verdrag van Granada verplicht de lidstaten onder meer tot het borgen van participatie bij de besluitvorming over beschermd cultureel erfgoed (artikel 14):

*Ter ondersteuning van het optreden van de overheid bij het vaststellen, het beschermen, het restaureren, het onderhouden en het beheren van, alsmede het aandacht vragen voor het architectonische erfgoed [in Nederlandse context monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen], verplicht iedere Partij zich ertoe:*

*1. in de verschillende stadia van besluitvorming te zorgen voor passende structuren voor informatie, overleg en samenwerking tussen de centrale overheid, de regionale en de lokale overheden, culturele instellingen en verenigingen en het publiek;*

Voor de bescherming van landschappen (waaronder cultuurlandschappen), wordt in het Europees landschapsverdrag ook benadrukt dat het wenselijk is om participatie op te zetten bij het ontwikkelen van beschermingsbeleid voor landschappen (Raad van Europa, 2000).

De primaire vraag voor gemeenten is: welke elementen van cultureel erfgoed bevinden zich binnen de gemeentegrenzen of direct daarbuiten, en wat willen (of moeten) we daarvan beschermen? Vervolgens staat de gemeente voor de keuze: hoe willen we het cultureel erfgoed concreet beschermen?

Cultureel erfgoed als onderdeel van de fysieke leefomgeving bestaat uit vijf elementen:

- monumenten (zoals (bouw)werken, tuinen en parken)
- (bekende of verwachte) archeologische monumenten
- stads- en dorpsgezichten
- (delen van) cultuurlandschappen
- roerend of immaterieel cultureel erfgoed, wanneer dat verbonden is aan specifieke locaties in het omgevingsplan (zoals een haven met historische schepen)

Bij het bescherming van cultureel erfgoed moet een gemeente rekening houden met bepaalde uitgangspunten omtrent (bouw)activiteiten bij erfgoed. Deze zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze gaan over:

- Ontsiering, beschadiging of sloop van beschermde monumenten of archeologische monumenten

- het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van beschermde monumenten of archeologische monumenten
- het voorkomen van verplaatsing van beschermde monumenten
- het gebruik van monumenten ter voorkoming van leegstand
- het voorkomen van aantasting van de omgeving van een beschermd monument waardoor het monument wordt beschadigd of ontsierd
- het voorkomen van aantasting van het karakter van stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen
- het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ

## 6.3 Programma

### **Participatie programma**

In programma's formuleren gemeenten maatregelen voor een gebied of voor een ruimtelijk thema. Die maatregelen moeten leiden tot de gewenste ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. Hoe het participatietraject eruit ziet en wie erbij betrokken worden, verschilt per programma, omdat elk programma een andere focus kan hebben.

Bij het opstellen van een programma moet een gemeente net zoals bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan voldoen aan de motiveringsplicht. Het Informatiepunt Leefomgeving geeft de volgende aandachtspunten mee voor participatie bij het opstellen van een programma:

- Bepaal op basis van het karakter van het programma (thematisch, gebied, sectoraal of multisectoraal) wie u actief benadert voor participatie.
- Verken met participanten ook nadrukkelijk de niet-juridische maatregelen om de gewenste ambities of beleidsdoelen te bereiken.
- Zijn maatregelen te koppelen aan wensen die participanten zelf hebben (koppelkansen) of aan maatregelen die ze zelf kunnen nemen?

### **Rol cultureel erfgoed**

In programma's formuleren gemeenten, waterschappen provincies en het Rijk beleid en maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Een sectoraal programma (bijvoorbeeld voor bodem, milieu of woningbouw) of een gebiedsgericht programma (bijvoorbeeld voor de binnenstad of een verstedelijkingslocatie) kan positieve of negatieve effecten hebben voor cultureel erfgoed. Een programma kan ook behoud of duurzame ontwikkeling van cultureel erfgoed (mede) als doel hebben, of gebruiken als middel om tot (duurzame) gebiedsontwikkeling te komen. De omgevingsvisie en het omgevingsplan betreffen visies, en regels, programma's kunnen dienen om deze visies uit te werken. Door middel van de participatietrajecten bij programma's kunnen inwoners zeer direct betrokken zijn bij het behoud of de duurzame ontwikkeling van cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving.

## 6.4 Omgevingsvergunning

### Participatie omgevingsvergunning

Een initiatiefnemer moet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven of hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn. Deze verplichting is neergelegd in de aanvraagvereisten en is in het vorige hoofdstuk toegelicht.

Als een initiatiefnemer aan participatie doet kan hij of zij een beeld krijgen van wat de omgeving vindt van het plan en of er voldoende draagvlak is. Daardoor zou het plan aanpast kunnen worden, zodat het op meer draagvlak kan rekenen. Het bevoegd gezag kan de uitkomst van de participatie betrekken bij de besluitvorming. Natuurlijk hangt het van het project af of participatie zinvol is. Voor een groot project in een woonwijk is participatie waarschijnlijk erg verstandig. Maar voor het bouwen van een veranda vermoedelijk niet.

Op basis van de bij de aanvraag overgelegde gegevens over participatie en overleg met derden kan het bevoegd gezag bepalen of er een aanvullende vorm van horen van betrokkenen wenselijk is. Het bevoegd gezag zal hierbij afwegen of de aanvrager al contact heeft gehad met belanghebbenden, de gevolgen van de activiteit, de verwachting in hoeverre belanghebbenden hiertegen bedenkingen zullen hebben en de afwegingsruimte die het bevoegd gezag heeft bij de te nemen beslissing op de aanvraag.

Met het oog op het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta geldt het bovenstaande in het bijzonder voor activiteiten die betrekking hebben op beschermd cultureel erfgoed. Het bevoegd gezag zal in dergelijke gevallen zelf gelegenheid voor participatie moeten bieden als de initiatiefnemer hierin niet of naar zijn oordeel onvoldoende heeft voorzien. Bijvoorbeeld bij een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot een beschermd stads- of dorpsgezicht moet het bevoegd gezag ook de belangen van (lokale) erfgoedorganisaties of historische verenigingen kennen en uit de aanvraag kunnen opmaken of deze al zijn betrokken.

De Omgevingswet legt veel nieuwe participatieregels vast en brengt nieuwe kerninstrumenten die gemeenten zullen moeten ontwikkelen. De Omgevingswet stelt geen kaders voor participatie, het roept alleen op tot participatie. Het Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau (Vpdn) roept gemeenten op om kaders en regels te stellen voor participatie in een zogenaamde participatieverordening. Het volgende hoofdstuk omschrijft het Wetsvoorstel Vpdn.



## 7. Wetsvoorstel Versterking Participatie op Decentraal Niveau

Het Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau (VPDN) is aanstaande. Het ligt momenteel voor advies bij de Raad van State, en moet nog ingediend worden bij de Tweede Kamer. De Tweede en Eerste Kamer moeten zich nog buigen over het wetsvoorstel, maar verschillende gemeenten zijn er al mee aan de slag. Het wetsvoorstel moet ervoor zorgen dat de huidige inspraakverordening van gemeenten wordt verbreed naar een participatieverordening (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Het doel van het wetsvoorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de **voorbereiding, uitvoering en evaluatie** van beleid te vergroten. Gemeenten moeten vooraf helder maken hoe een participatieproces wordt ingericht.

Ook wordt het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie verankerd in wetgeving (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020).

Bij de huidige inspraakverordening wordt alleen geregeld dat inwoners en andere belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding van beleid. In praktijk is dit niet meer overal het geval, maar zo staat het wel in de inspraakverordening. Het doel van de wijziging is dat elke decentrale overheid in de nieuwe participatieverordening opnieuw kaders stelt voor participatie, passend bij de eigen bestuurscultuur. Hier is ruimte voor eigen interpretatie. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zelf bepalen, na politieke beoordeling door de gemeenteraad, voor welke beleidsterreinen participatie wordt voorgeschreven, en ze kunnen variëren in participatievormen op die verschillende beleidsterreinen.

### Verwachte effecten wetsvoorstel

Het wetsvoorstel geeft inwoners en belanghebbenden de kans om bij alle fasen van beleidstrajecten betrokken te zijn. Voortaan regelen gemeenten naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding van beleid, zoals was vastgelegd in de oude inspraakverordening, ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Een specifieke vorm van participatie in de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht. Dit recht wordt met de wetswijziging wettelijk verankerd. De verwachting van de regering is dat met deze wetswijziging de afstand tussen bestuur en inwoner wordt verkleind.

### Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht wordt in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel omschreven als specifieke vorm van participatie die steeds meer in gemeenten wordt toegepast. Het wordt omschreven als het 'uitdagen' van een gemeente om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als initiatiefnemer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020).

Vier vormen van uitdaagrecht worden genoemd:

- **Contractbasis**, op basis van een contract voor de gemeente taken uitvoeren. Bijvoorbeeld grachtenonderhoud.
- **Beslissen over de besteding van geld**, bijvoorbeeld door de stichting GoudApot in Gouda wordt via de stichting geld van de gemeente verdeeld onder initiatieven.
- **Inwoners die zelf gemeentelijke taken uitvoeren**, bijvoorbeeld als een inwoners aangeven dat zij een taak beter kunnen uitvoeren dan de gemeente. Dan kunnen zij

met goedkeuring van de gemeente financiële middelen krijgen van de gemeente om de taak uit te voeren. En ook de bijbehorende verantwoordelijkheid. Een voorbeeld dat wordt genoemd in de Memorie van Toelichting is de rattenbestrijding in Amsterdam.

Het uitgangspunt van de voorgestelde verankering van het uitdaagrecht in de Gemeentewet is dat de gemeenteraad daardoor de kaders en voorwaarden vast kan stellen waaronder inwoners taken van het gemeentebestuur kunnen uitvoeren. Gemeenten kunnen het beleid omtrent het uitdaagrecht zelf vormgeven op basis van de lokale behoeften, omstandigheden en kenmerken. Het is aan gemeenten om zelf keuzes te maken over de wijze waarop zij het uitdaagrecht vormgeven. En op welke beleidsterreinen. Een participatieverordening biedt de mogelijkheid om het uitdaagrecht wettelijk te verankeren en kaders te stellen voor het uitdaagrecht, maar een gemeente is niet verplicht om het uitdaagrecht in te voeren.

### **VNG voorbeeld participatieverordening**

Omdat in de praktijk al veel gemeenten bezig zijn met het opstellen van participatieverordeningen, heeft de VNG een voorbeeld verordening opgesteld. Hiermee wil de VNG gemeenten inspireren tot andere participatiemogelijkheden dan alleen inspraak (VNG, 2021).

De voorbeeld verordening is opgedeeld in de volgende artikelen:

- **Artikel 1. Definities**
- **Artikel 2. Onderwerp van participatie**
  - o Wanneer participatie wordt toegepast en wanneer niet, en welk bestuursorgaan er over gaat.
- **Artikel 3. Procedure participatie**
  - o Op welke manier participatie wordt toegepast en het doel en de kaders van een participatietraject.
- **Artikel 4. Eindverslag participatie**
  - o Wat het eindverslag over een participatietraject moet bevatten.
- **Artikel 5. Onderwerp van uitdaagrecht**
  - o Wie bepaalt wanneer en waarop het uitdaagrecht van toepassing is en wanneer het juist niet van toepassing is.
- **Artikel 6. Procedure uitdaagrecht**
  - o Kaders en regels voor een verzoek, en onder welke voorwaarden door wie het verzoek kan worden goedgekeurd.
- **Artikel 7. Evaluatie en monitoring**
- **Artikel 8. Intrekking oude regeling**
- Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

## **Verbinding Omgevingswet**

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel Versterking Participatie op Decentraal Niveau (VPDN) is dat waar participatie al in bijzondere wetten is geregeld, zoals in de Omgevingswet, dat voorgeaat. De wetswijziging beoogt een aanvulling te zijn op al bestaande participatieregelingen in andere wetten.

Vanuit de Omgevingswet volgt de plicht om te motiveren hoe het gemeentelijk participatie beleid is toegepast. Die plicht is alleen van toepassing op instrumenten in het kader van de Omgevingswet. De Participatieverordening kan over alle beleidsterreinen gaan. Het participatiebeleid/participatienota's van de Omgevingswet zijn alleen bedoeld om uitleg te geven over hoe er invulling wordt gegeven aan de motiveringsplicht en hoe het participatieproces vorm krijgt voor de ruimtelijke ordening.

## **Deelconclusie Deel I**

Participatie wordt benoemd als rode draad binnen de Omgevingswet, maar als er verder op wordt ingedoken lijkt participatie een kleine rol te hebben. En wordt het initiatief om participatie op te zetten volledig bij de decentrale overheden neergelegd. De Omgevingswet heeft geen harde verplichtingen omtrent participatie. Drie vormen van participatieregels zijn terug te vinden bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet: de motiveringsplicht, kennisgevingsplicht en de aanvraagvereiste. Maar deze betreffen elk een plicht tot informatievervalschafting over participatie, en zijn geen verplichting tot participatie.

De positie van erfgoed is mede door middel van Europese verdragen sterk vertegenwoordigd in de Omgevingswet, maar de rol van erfgoedparticipatie in de uitwerking van deze wetten is vrij klein. Terwijl Europese verdragen als het Verdrag van Granada erfgoedparticipatie wel verplicht stellen bij het inventariseren van cultureel erfgoed. Een taak die onderdeel is van het opstellen van een omgevingsplan.

In zowel het Wetsvoorstel Vpdn als de Omgevingswet wordt participatie vormvrij gelaten en zijn decentrale overheden als gemeenten aan zet om participatie op te zetten. Veel gemeenten zijn hiermee al begonnen en zijn hard aan de slag met participatiebeleid- en verordeningen. In Deel II wordt toegelicht wat de visie van gemeenten is op participatie, hoe zij hun beleid opstellen en worden voorbeelden gegeven van erfgoedparticipatie en participatie omtrent kerninstrumenten van de Omgevingswet.



An aerial photograph of a town, likely in the Netherlands, showing a dense residential area with a prominent church spire in the center. The text is overlaid on the image.

# DEEL II

## PRAKTIJSITUATIE PARTICIPATIE GEMEENTEN

'Hoe worden de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn door gemeenten vormgegeven?' en 'Hoe worden participatieprocessen toegepast bij het erfgoed van gemeenten?'



## Inleiding Deel II

Voor Deel II van het rapport is het gesprek aangegaan met een aantal gemeenten en is zowel het erfgoed- als het participatiebeleid onderzocht van een aantal gemeenten. Hierbij is getracht om gemeenten te onderzoeken en spreken die al een participatieverordening hebben.

In dit deel wordt het gemeentelijke participatiebeleid van de onderzochte gemeenten beschreven, wordt hun visie en aanpak voor participatie en participatiebeleid toegelicht en worden voorbeelden gegeven van erfgoedparticipatie en participatie omtrent de Omgevingswet.

## 8. Gemeentelijk beleid

De Omgevingswet en het Wetsvoorstel VPDN zijn voor gemeenten belangrijke wetten, en het zal veel veranderen aan hun manier van werken. Gemeenten zullen participatiebeleid en als het wetsvoorstel wordt aangenomen een participatieverordening moeten opstellen. In de praktijk valt al te zien dat verschillende gemeenten grote slagen op het gebied van participatie maken, en zowel participatiebeleid als participatieverordeningen opstellen.

Participatie in de Omgevingswet wordt vormvrij gelaten, en daarnaast wordt voor gemeenten veel vrijheid geboden bij het opstellen van hun participatieverordening. Hierdoor kan de participatie aanpak en het participatiebeleid van gemeenten erg uiteenlopen.

In februari 2022 hadden 7 gemeenten participatieverordeningen vastgesteld, inmiddels is er al ruim een verdubbeling. De participatieverordening en het participatiebeleid gaan vaak hand in hand bij gemeenten. Waarbij de verordening de kaders voor participatie stelt, en het beleid aangeeft hoe participatie vorm gaat krijgen.

Om zicht te krijgen op hoe gemeenten hun participatiebeleid en verordening hebben ontwikkeld en welke rol erfgoed hierin speelt, is het gesprek aangegaan met een aantal gemeenten die in februari 2022 een participatieverordening hadden vastgesteld of hiermee in een vergevorderde fase waren. Dit waren Apeldoorn, Bergen en Hof van Twente. Zowel participatieambtenaren als erfgoedambtenaren zijn gesproken. Daarnaast is het participatiebeleid en de participatieverordeningen van de geïnterviewde gemeenten en een aantal andere gemeenten geanalyseerd, hierbij is gezocht naar een enigszins evenwichtige verdeling naar kleine, middelgrote en grote gemeenten:

- Amsterdam
- Apeldoorn
- Bergen
- Delft
- Elburg
- Voorschoten
- Hof van Twente

Dit hoofdstuk wordt niet opgesplitst in de verschillende onderzochte gemeenten. Een overkoepelend geheel van de verschillende manieren hoe participatie en erfgoedparticipatie

tot stand is gekomen in de onderzochte gemeenten wordt beschreven. Omdat de hoeveelheid informatie per gemeente verschilt.

Dit hoofdstuk zal eerst de totstandkoming van het participatiebeleid en de participatieverordening bij de onderzochte gemeenten beschrijven. Daaropvolgend worden ontwikkelingen omtrent erfgoedparticipatie in de onderzochte gemeenten beschreven.

## 8.1 Participatie onderzochte gemeenten

Gemeenten hanteren elk een andere visie op participatie. Hoe participatie omschreven wordt verschilt vaak in de precieze benamingen, maar er zijn veel gelijkenissen te zien. Daarnaast worden er elk andere doelen achter het participatiebeleid gesteld, en daarmee andere uitgangspunten, maar ook daar zijn gelijkenissen te zien. In de mate van invloed bij participatieprocessen laten de onderzochte gemeenten wel veel verschillen zien, informeren is voor sommigen wel participatie en sommigen niet.

### 8.1.1 Waarom participeren?

Gemeenten hebben vaak elk een andere reden om participatiebeleid op te stellen. Zo kan er een wethouder zijn die zich actief bezig houdt met participatie en daarmee slagen maakt op het gebied van participatie. Anderzijds zijn er ook gemeenten die doormiddel van participatie het vertrouwen in het lokale bestuur willen herstellen. Vaak komt het initiatief om participatiebeleid op te stellen ook vanuit de ambtenarij. Waarbij de Omgevingswet gebruikt kan worden als drukmiddel bij de raad en het college om aan de slag te gaan met participatie.

De Omgevingswet biedt volgens de respondenten de kans om participatie op het netvlies te krijgen, als dat nog niet het geval was. Omdat participatie op papier een sterk onderdeel van de Omgevingswet moet zijn. Zo benoemde een respondent het volgende: *“Wij hebben dankbaar gebruik gemaakt van de komst van de Omgevingswet om de raad zo ver te krijgen dat ze participatiebeleid vaststellen. Dat lag wat gevoelig. Al jaren praten ze er over maar ze wilden geen echt participatiebeleid maken. Maar nu hebben we gezegd ja, maar je kunt niet anders.”*.

Uit gesprekken met gemeenten, maar ook uit beleidstukken bleek dat participatie door sommige gemeenteraden en colleges ook wordt gezien als middel om draagvlak te krijgen voor besluiten. Als die verwachting niet uitkomt wordt er al snel argwanend naar participatie gekeken. Door respondenten werd bij herhaling aangegeven dat het precieze doel van participatie vaak moeilijk vast te stellen is, maar dat het vergaren van draagvlak voor besluiten niet het doel moet zijn. Zo benoemde de gemeente Hof van Twente in zowel het gesprek als in hun beleid dat draagvlak hooguit de best mogelijke bijvangst is van participatie.

Het doel van participatiebeleid dat het vaakst wordt genoemd is het **versterken van de lokale democratie**. Daarnaast wordt ook vaak aangegeven dat met het participatiebeleid wordt voldaan aan de roep van participatie die voortkomt uit de Omgevingswet. Om deze reden is veel van het participatiebeleid van de onderzochte gemeenten gericht op ruimtelijke opgaven en de fysieke leefomgeving. De respondenten gaven aan dat zij hun participatiebeleid toepasbaar willen maken op alle terreinen van de gemeente, maar dat participatie voor het grootste deel wordt toegepast bij ruimtelijke opgaven.



Door middel van participatie hopen veel gemeenten de samenwerking tussen gemeenten en inwoners te versterken, en de **maatschappelijke kracht** van de samenleving volledig te benutten. Verder wordt er aangegeven dat er een participatiesamenleving of een doe-democratie aan het ontstaan is en dat mensen graag meer initiatief en verantwoordelijkheid op zich willen nemen, om hun leefomgeving te verbeteren. Verschillende gemeenten willen dit graag faciliteren.

## 8.1.2 Visie op participatie

Wat participatie precies inhoudt verschilt per gemeente. *“In de meest enge zin van het woord gaat participatie over actieve deelname; meedoen.”*, zo wordt participatie omschreven in het participatiebeleid van de gemeente Bergen (Gemeente Bergen, 2020). De gemeente Hof van Twente: *“Participatie betekent actieve deelname. Wanneer over participatie wordt gesproken, is er altijd sprake van interactie: een persoon of groep die deelneemt.”* (Gemeente Hof van Twente, 2022).

Actieve deelname en meedoen is de beschrijving die de meeste onderzochte gemeenten geven van participatie. De gemeente Delft geeft in haar participatie aanpak Delfts Doen de definitie: *“Het betrekken van bewoners en andere belanghebbenden bij het voorbereiden van plannen en beleid.”* (Gemeente Delft, 2020). In het participatiebeleid worden bredere beschrijvingen van participatie gegeven, en wordt er onderscheid gemaakt in vormen van participatie.

Per gemeente worden verschillende visies op participatie aangehouden. Zo heeft de gemeente Apeldoorn het over **‘beïnvloedings-participatie’** en **‘waardecreatie’**. Beïnvloedingsparticipatie houdt in dat inwoners of organisaties beleid van de gemeente Apeldoorn kunnen beïnvloeden, en waardecreatie heeft betrekking op initiatieven van inwoners. De gemeente Elburg spreekt over drie vormen van inwonersparticipatie (Gemeente Elburg, 2021):

- *Inwonersparticipatie bij de beleidsvorming, hierbij ligt het initiatief bij de gemeente.*
- *Inwonersparticipatie bij initiatieven van inwoners, hierbij gaat het om ideeën en vergunningsaanvragen die binnen komen bij de gemeente.*
- *Inwonersparticipatie waarbij het initiatief ligt bij inwoners, maar waarbij het initiatief een maatschappelijk doel dient.*

**Burgerparticipatie** en **overheidsparticipatie** worden door de meeste gemeenten gehanteerd als indeling en omschrijving. De gemeente Delft omschrijft burgerparticipatie als het betrekken van burgers bij overheidsbeleid. Bij burgerparticipatie is de gemeente of een andere initiatiefnemer aan zet. Zij betrekken inwoners, ondernemers en/of maatschappelijke partners in meer of mindere mate bij hun plannen (Gemeente Delft, 2022). Van overheidsparticipatie is sprake als inwoners, ondernemers en/of maatschappelijke partners het voortouw nemen. De overheid ondersteunt en stimuleert hun ideeën en plannen als deze bijdragen aan bijvoorbeeld gemeentelijke doelstellingen (Gemeente Delft, 2022). De gemeente Bergen en Voorschoten hebben soortgelijke beschrijvingen van burger- en overheidsparticipatie. Naast burgerparticipatie en overheidsparticipatie wordt ook het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie genoemd door verschillende gemeenten. De derde vorm van inwonersparticipatie van de gemeente Elburg is hier een voorbeeld van.

### 8.1.2.1 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Bij het opzetten van een participatieproces hanteren gemeenten bepaalde waarden en uitgangspunten. Deze punten dienen voor zowel de gemeente als inwoners om een zo zorgvuldig mogelijk proces op te zetten. De uitgangspunten voor participatie kunnen onder invloed van de politieke 'kleur' van een gemeente verschillen. De uitgangspunten van de gemeente Bergen en Hof van Twente worden als voorbeeld genomen.

De gemeente Bergen neemt vijf waarden als uitgangspunt, deze vijf waarden moeten in Bergen bijdragen aan het bouwen van vertrouwen tussen overheid in burger (Gemeente Bergen, 2020):

- **Openheid**
  - *Het vroegtijdig betrekken van elkaar en informatie delen die er al is. En transparant zijn over de ruimte voor compromis die er is en die er niet is.*
- **Nabijheid**
  - *Zo goed mogelijk benaderbaar zijn, en ook zichtbaar zijn voor elkaar.*
- **Duidelijkheid**
  - *In duidelijke taal praten. Alle deelnemers moeten weten wat er van hen wordt verwacht en wat hun rol is. Daarnaast inzicht geven in het proces en de kaders daarvan.*
- **Gelijkwaardigheid**
  - *Iedereen moet aanspreekbaar zijn voor elkaar. En iedereen respecteert elkaar, elkaars expertise en bijdrage.*
- **Continuïteit**
  - *Opvolging aan input is een gegeven en er wordt over bestuursperiodes heen gekeken.*



**Figuur 2: Waarden participatie gemeente Bergen (Gemeente Bergen, 2020)**

De vijf kernwaarden voor participatie in Bergen zijn ingegeven door de bestuurlijke overtuiging dat het belangrijk is om het vertrouwen tussen burger en overheid te vergroten. Deze bestuurlijke wil wordt verwerkt in het participatiebeleid. De gemeente Hof van Twente en Delft stellen op een andere manier uitgangspunten op voor participatie, en rekenen dat niet toe aan een kernwaarde die zij aan willen houden. Zij richten zich voornamelijk op het creëren van een zorgvuldig participatietraject. De gemeente Hof van Twente stelt vier uitgangspunten op (Gemeente Hof van Twente, 2022):

- **Duidelijkheid belangrijke factor voor succesvol participatieproces**
  - *Voor een zorgvuldig en effectief participatietraject is het belangrijk dat participanten direct aan het begin van een proces weten waar ze aan toe zijn. Het moet (zowel procesmatig als inhoudelijk) duidelijk zijn waaraan ze kunnen*

*deelnemen, wat het doel is van hun inzet, hoe het participatieproces wordt ingericht en wat de mate van invloed is die zij kunnen uitoefenen.*

- *De gemeente is hoeder van het algemeen belang*
  - *De gemeente zal altijd de rol van hoeder van het algemeen belang in gedachten moeten houden. Dat betekent dat de gemeente alle belangen van mogelijke partijen en personen in beeld brengt tijdens het participatieproces. De gemeente heeft de inspanningsverplichting om de belangen van partijen die niet aan tafel zitten (onder meer de zwijgende meerderheid) zichtbaar te maken in het participatieproces.*
- *Mate van invloed kan per participatietraject verschillen*
  - *De mate waarin de participanten invloed hebben, kan per categorie verschillen. Het gaat bij de toepassing van participatie om maatwerk.*
- *Verskil en relatie tussen participatie en inspraak*
  - *Participatie gaat over meedenken of meedoen in het voortraject van beleidsvorming en projectvorming. Wanneer het beleids- of projectvoorstel klaar is, is in een aantal gevallen inspraak op dit voorstel mogelijk.*

Zaken als duidelijkheid binnen het participatietraject, oog hebben voor de belangen van iedereen en gelijkwaardigheid of respect in een participatietraject zijn elk zaken die terug te lezen zijn in het beleid van de verschillende onderzochte gemeenten.

De mate van invloed van participanten wordt door bijna alle gemeenten aangegeven aan de hand van termen die gebruikt worden in een participatieladder, of soortgelijke modellen. Alleen hanteren gemeenten verschillende termen, en bestempelen gemeenten sommige niveaus van invloed wel als participatie en sommigen niet.

Zo hebben de gemeente Delft en Bergen een soortgelijk beeld op de mate van invloed van participanten. De gemeente Delft geeft de mate van invloed aan door middel van de 'participatietrap' en de gemeente Bergen met een 'participatieladder'.



**Figuur 3: Participatietrap gemeente Delft (Gemeente Delft, 2022)**

Rol inwoner:		Mate van invloed:	Van toepassing bij:
(Mede-)eigenaar		Zelfbestuur/-beheer	(vb. Uitdaagrecht)
Beslisser		Meebeslissen	(vb. Referendum, stemming)
Mede-maker		Co-creatie	(Oplossing is bindend)
Adviseur		Adviseren	(Oplossing is mogelijk bindend*)
Mening gever		Raadplegen	(vb. Wettelijke inspraak, zienswijzen)
Toehoorder		Informeren	(vb. Publicatie van vastgesteld plan)

\*Bij co-creatie werken inwoners actief mee aan de uiteindelijke uitkomst. Bij adviseren dragen inwoners suggesties aan die -mits goed gemotiveerd- kunnen leiden tot een gewijzigde uitkomst.

**Figuur 4: Participatieladder gemeente Bergen (Gemeente Bergen, 2020)**

Uit deze modellen vallen ongeveer dezelfde participatieniveaus te lezen. Ze beginnen elk bij een rol van toehoorder of 'mening gever', waarbij op het model van de gemeente Delft duidelijk wordt gemaakt dat de gemeente uiteindelijk de meeste invloed zal hebben op het eindproduct bij deze niveaus van participatie. De niveaus lopen door van adviseur naar co-producent naar mede-eigenaar of beslisser. Wat bij de modellen van de gemeente Delft en Bergen specifiek opvalt is dat toehoren en een mening geven als participatie wordt gezien. De gemeente Amsterdam heeft een zelfde blik op participatieniveaus, in haar Leidraad burgerparticipatie wordt specifiek aangegeven dat informeren de meest minimale vorm van participatie is (Gemeente Amsterdam, 2021).

De gemeente Voorschoten en de gemeente Hof van Twente hebben een andere opvatting over de participatieniveaus. Zo benoemt de gemeente Voorschoten vier rollen voor inwoners bij participatie (Gemeente Voorschoten, 2021):

- *Meeweten*
- *Meedenken*
- *Meewerken*
- *Meebepalen*

In het participatiebeleid van de gemeente Voorschoten wordt vervolgens wel aangegeven dat 'meeweten' strikt genomen geen participatieniveau is. Omdat er geen invloed kan worden uitgeoefend op het eindbesluit. De gemeente Hof van Twente hanteert drie begrippen bij mate van invloed op participatie (Gemeente Hof van Twente, 2022):

- *(samen)denken*
- *(samen)adviseren*
- *(samen)doen*

De gemeente Hof van Twente benoemt informeren niet als participatieniveau. De gemeente Hof van Twente benoemde in het gesprek dat zij informeren niet als participatie zien omdat er dan geen invloed kan worden uitgeoefend op het eindbesluit.

### **8.1.2.2 Participatieverordening**

De gemeenten waarmee in het kader van dit onderzoek gesproken is hebben een participatieverordening opgesteld en twee daarvan hebben het ook al vastgesteld. Het doel dat zij zien achter de participatieverordening is duidelijkheid over participatie en regels en kaders stellen voor participatie binnen de gemeente. Het wordt gezien als eerste stap richting

een cultuur- of gedragsverandering binnen de gemeente, om participatie werkbaar te maken voor elke ambtenaar en bestuurder.

De gemeente Bergen heeft als één van de eerste gemeenten van Nederland in juni 2021 een participatieverordening vastgesteld. In deze verordening worden definities gegeven voor termen als: inspraak, participatie, overheidsparticipatie, publieksinitiatief en het uitdaagrecht. Verder worden bestuurlijke kaders gesteld zoals: wanneer mag participatie plaats vinden, hoe wordt het proces opgezet bij burger- en overheidsparticipatie, hoe vindt de uiteindelijke besluitvorming plaats en hoe wordt er verslag gemaakt van het participatieproces.

Als onderwerp van de verordening van de gemeente Bergen wordt het volgende gegeven: *“Deze verordening regelt de betrokkenheid van inwoners bij de ontwikkeling – mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie – van gemeentelijk beleid en de rol van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad in deze processen.”* (Gemeente Bergen, 2021). De definitie van participatie die door de gemeente Bergen wordt gegeven luidt als volgt:

*“Het deelnemen van inwoners, lokale ondernemers en/of maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid, alsmede (het door de gemeente ondersteunen van) initiatieven van inwoners, lokale ondernemers of maatschappelijke organisaties met impact op de lokale samenleving. Participatie kan de vorm aannemen van meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen.”* (Gemeente Bergen, 2021)

De gemeente Hof van Twente geeft in hun verordening een beknopte definitie: *“betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid.”* (Gemeente Hof van Twente, 2022). De gemeente Hof van Twente heeft een zeer beknopte participatieverordening vergeleken met de verordening van de gemeente Bergen. Zo geeft Bergen drie vormen van participatie aan in de verordening:

- Participatie bij een overheidsinitiatief
- Participatie bij een inwonerinitiatief
- Participatie bij een extern initiatief

Het grootste verschil tussen de twee is dat de gemeente Bergen het uitdaagrecht expliciet benoemd in de verordening en Hof van Twente niet. In het gesprek met Hof van Twente werd aangegeven dat zij geen andere kaders heeft opgesteld voor het uitdaagrecht, omdat het volgens de gemeente al onder de kaders van ‘normale’ participatie valt.

### 8.1.3 Aanpak gemeenten

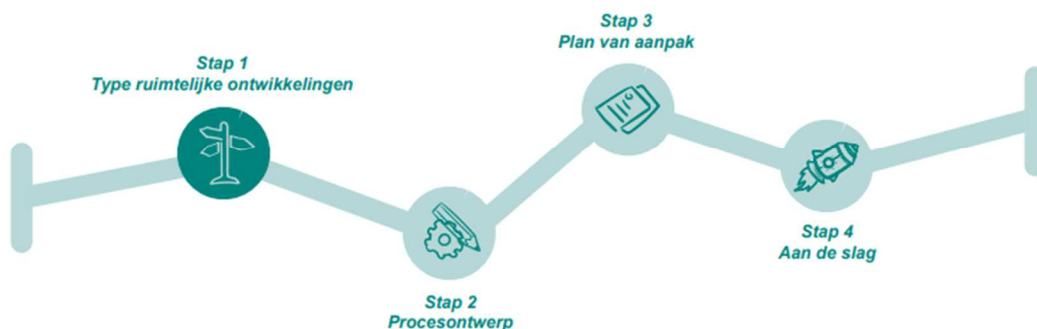
Op de vraag: *“Hoe zet je een goed participatietraject op?”*, reageerde de respondent van de gemeente Hof van Twente als volgt: *“Door de juiste vragen te stellen.”*.

Participatie is maatwerk of participatie is afhankelijk van de situatie werd vaak benoemd in de gesprekken en wordt vaak beschreven in beleid. Geen enkel maatschappelijk vraagstuk valt te gieten in een ‘participatiemal’, participatie vereist maatwerk en aandacht voor specifieke belangen en situaties (Vranken, 2009). Uit het beleid van gemeenten en uit de gesprekken bleek dat in vrijwel alle gevallen voor een participatietraject een participatieplan of besluit moet worden opgesteld.

In een participatieplan wordt onder andere aangegeven wat het formele doel is van de participatie, voor welke fase van beleidsvorming, de mate van participatie, welke instrumenten worden toegepast en wie de eindverantwoordelijke is.

Door gemeenten worden handvaten gegeven om participatieplannen op te stellen. Zo worden er participatiewerkwijzers of participatiechecklists ontwikkeld voor zowel ambtenaren als burgers om een participatieplan te kunnen ontwikkelen.

De gemeente Hof van Twente heeft voor zowel inwoners als ambtenaren een participatiewerkwijzer ontwikkeld. Die vooralsnog is gericht op ruimtelijke ontwikkelingen, maar de wens is om deze zo breed mogelijk toepasbaar te maken. De werkwijzer moet als hulpmiddel dienen voor initiatiefnemers bij het toepassen van participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Maar ook voor ambtenaren bij het ontwikkelen van participatieplannen. De werkwijzer biedt een stappenplan, waar bij elke stap een set aan vragen worden voorgelegd aan de lezer voor het ontwikkelen van een participatieplan.



**Figuur 5: Stappen werkwijzer participatie gemeente Hof van Twente (Gemeente Hof van Twente, 2021)**

- *Stap 1: Type ruimtelijke ontwikkelingen*

*Bij de eerste stap wordt stil gestaan bij wat voor soort ruimtelijke ontwikkeling uitgevoerd gaat worden. En staat de vraag “Waar gaat het over?” centraal, dus wat voor soort beleid of ruimtelijke ontwikkeling is het. Wat is het doel van het plan en hoe voorzie je in de informatiebehoefte zijn vragen die gesteld worden bij deze stap. Hierin wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen eenvoudige, complexere en meest complexe ontwikkelingen om voor inwoners of ambtenaren zo duidelijk mogelijk te maken welke stappen hij of zij moeten ondernemen.*



- *Stap 2: Procesontwerp*

*Nadat bepaald is voor wat voor soort beleid of ruimtelijke ontwikkeling participatie vormgegeven moet worden, kan invulling geven worden aan het participatieproces zelf. Voor een goed procesontwerp wordt gebruik gemaakt van een aantal vragen (checklist). Deze checklists is opgedeeld in vijf hoofdvragen:*

- *Waar gaat het over?*
- *Wie doen er mee?*
- *Welke belangen spelen mee?*
- *Wat is de waarde van het initiatief of plan?*
- *Welke uitgangspunten en kaders liggen er?*

*Op basis van het procesontwerp en de antwoorden die daar gegeven zijn/konden worden, kan er een Plan van Aanpak opgesteld worden voor het participatieproces.*

- *Stap 3: Plan van Aanpak*

*Bij het opstellen van het Plan van Aanpak wordt wederom een checklist aan vragen geboden. Deze checklist is opgedeeld in negen hoofdvragen:*

- *Wat is het vraagstuk?*
- *Welke (beleids)fase bevindt zich het initiatief?*
- *Wat is de duur van het participatieproces?*
- *Wat willen we met participatie bereiken?*
- *Agenda/planning*
- *Wie heeft de regie?*
- *Wat gebeurt er met de opbrengsten?*
- *Welke vorm neemt het participatieproces aan?*

In het gesprek met Hof van Twente werd aangegeven dat de werkwijzer een open werkdocument is en dat deze in de loop van tijd aangepast kan worden aan nieuwe situaties en inzichten. Zo werd er tijdens het gesprek aangegeven dat er mogelijk opnieuw zal worden gekeken naar de hoofdvraag omtrent maatschappelijke waarde bij stap twee. Om de cultuurhistorische waarde van de plek waar de ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt en de betekenis die mensen hechten aan de plek mee te nemen in het procesontwerp.

De gemeente Bergen heeft een soortgelijke checklist opgezet voor zowel inwoners als de gemeente zelf bij het opzetten van participatie. Net zoals bij de gemeente Hof van Twente wordt getracht om zowel de checklist als het beleid zo leesbaar mogelijk te maken voor iedereen. De vragen van de werkwijzer van Hof van Twente en de checklist van de gemeente Bergen verschillen niet zeer van elkaar. Ook zijn er veel overeenkomsten met de spelregels voor participatie van de participatieaanpak Delfts Doen.

De manier waarop gemeenten bekendheid geven aan de ondersteunende middelen verschilt wel per gemeente. Zo verwerkt de gemeente Bergen de checklist in het participatiebeleid, omschrijft de gemeente Delft het als de spelregels van Delfts Doen, heeft de gemeente Apeldoorn een webpagina 'Participatie in 10 stappen' en een interne checklist participatie voor ambtenaars en heeft de gemeente Hof van Twente een werkwijzer voor zowel inwoner als ambtenaar ontwikkeld.

## 8.1.4 Betrokkenheid organisatie

Participatiebeleid wordt in het geval van de onderzochte gemeenten zo ver het kan breed uitgezet op bijna elk domein van de gemeente. Participatie wordt niet zomaar een normale zaak voor ambtenaren binnen een gemeente, alle respondenten gaven aan dat het gaat om een cultuurverandering. Maar zij hebben elk andere manieren om de organisatie betrokken te laten zijn bij het participatiebeleid en om participatie onderdeel te laten worden van hun werkzaamheden.

Omdat participatiebeleid gevolgen zal hebben voor de werkzaamheden van veel ambtenaren, was één van de vragen in de interviews: "Wie waren binnen uw gemeente betrokken bij het opstellen van het participatiebeleid/participatieverordening?". Elke geïnterviewde gemeente had hierop een andere zienswijze.

De gemeente Bergen gaf aan dat zij de noodzaak voor participatiebeleid zo hoog achtte dat zij het los hebben getrokken van welk domein dan ook. En dat zij participatiebeleid ontwikkeld hebben zonder andere domeinen er actief bij te betrekken. Over het betrekken van andere domeinen zeiden ze het volgende: *"Op het moment dat je dat gaat doen, dan verzand je in een ambtelijke wereld die ertoe leidt dat je niet snel vooruit gaat. Dus we hebben het andersom ingezet, juist niet denkend vanuit hoe de structuur van de organisatie werkt, maar juist denkend vanuit het hogere doel dat je hebt."*

In de gemeente Hof van Twente is getracht om de hele organisatie mee te nemen bij het ontwikkelen van hun participatiebeleid. Hierbij kwam dan de participatiewerkwijzer ter sprake, hoe deze invulling zou krijgen en hoe de verschillende afdelingen er gebruik van konden maken. Alleen is hierbij breed een gesprek aangegaan met de verschillende afdelingen, zo is bijvoorbeeld regelmatig het gesprek aangegaan met de afdeling ruimtelijke ordening. Maar dan wordt ruimtelijke ordening zo breed mogelijk besproken, en is volgens de respondent de afdeling ergoed niet specifiek meegenomen in dit gesprek.

De gemeente Apeldoorn had al een aantal jaar het Programma Burgerparticipatie lopen en heeft daarmee over de jaren heen gebouwd aan participatie binnen verschillende domeinen. Ook de gemeenteraad en de griffie waren betrokken, waardoor er een gezamenlijk bouwwerk ontstaan is. Vanuit de opbrengsten bij de verschillende afdelingen werd het participatiebeleid steeds doorontwikkeld. In Apeldoorn is de erfgoedafdeling wel meegenomen om input te geven voor de participatieaanpak.

Gemeenten geven aan dat checklists en werkwijzers alleen niet voldoende zijn voor ambtenaren om participatie in hun werk toe te passen. Zo heeft de gemeente Apeldoorn vanuit het programma burgerparticipatie 'Participeren kun je leren' ontwikkeld. Dit biedt een toolbox voor participeren in de werkomgeving van de gemeente Apeldoorn. Naast checklists worden ook trainingen/workshops aangeboden. Deze aanpak is gericht op de interne organisatie, vanuit de overtuiging *"bezint eer ge begint"*. Omdat het gevoel heerst dat inwoners wel weten hoe zij moeten participeren, maar dat de gemeente zelf het er nog wel eens moeilijk mee kan hebben.

De gemeente Bergen heeft intern een loket uitgerold dat de mensen binnen de gemeente leert om met participatie om te gaan. Zo hebben zij een kwartiermaker participatie. Dat is een ambtenaar binnen de ambtenarenorganisatie BUCH, waar de gemeente Bergen ook onder valt. Deze kwartiermaker participatie gaat met zijn team langs verschillende afdelingen om uit

te leggen wat de visie op participatie is, om vervolgens samen met de desbetreffende afdeling aan de slag te gaan met een casus. Hierin ondersteunen de kwartiermaker en zijn team de afdeling bij het opzetten en mogelijk uitvoeren van het participatietraject. De projectleider vanuit de afdeling blijft eindverantwoordelijke.

De gemeente Hof van Twente doet iets soortgelijks. De gemeente wil graag met participatieambassadeurs werken binnen verschillende afdelingen, in plaats van een apart participatie team. Bijvoorbeeld met mensen van de afdeling ruimtelijke ordening die getraind zijn op het gebied participatie en het belang van participatie kunnen verkondigen binnen de gemeente. Deze ambassadeurs zijn opgeleid in het opzetten van een goed participatietraject en kunnen andere collega's helpen. Met adviezen en door te sparren over het participatietraject, maar soms ook heel praktisch met het mede-opzetten van een participatietraject.

## 8.2 Erfgoedparticipatie onderzochte gemeenten

Bij de geïnterviewde gemeenten is erfgoedparticipatie iets wat in opkomst is. Erfgoed wordt als belangrijk deel van de fysieke leefomgeving gezien, maar participatie bij erfgoed is iets wat nog nieuw is. Zo benoemde een erfgoedambtenaar van de gemeente Apeldoorn het volgende: *“Op zich liggen er bij ons best wel kansen om meer met participatie en erfgoed te doen, maar we zijn daar echt nog wel heel blauw in.”*

Erfgoedparticipatie lijkt bij de instrumenten van de Omgevingswet een kleine rol te hebben. Erfgoedafdelingen leveren in het geval van de geïnterviewde gemeenten alleen ambtelijke input. Daarnaast is erfgoed maar één onderdeel van de Omgevingswet naast vele anderen. In andere erfgoed gerelateerde activiteiten is meer ruimte voor participatie gekomen, zo zijn er voorbeelden van inventarisaties van erfgoed die participatief tot stand komen, wordt samen met inwoners de waarde bepaald van erfgoed en wordt erfgoedbeleid in samenwerking met inwoners ontwikkeld. Dit soort initiatieven kunnen een goed beeld bieden op het erfgoed in de gemeenten en daarmee ook als input dienen voor omgevingsvisies en omgevingsplannen. In verschillende erfgoednota's wordt de Omgevingswet benoemd als kans voor een meer integrale samenwerking omtrent erfgoed en als kans voor meer burgerparticipatie.

### 8.2.1 Ontwikkelingen Erfgoedparticipatie en Omgevingswet

De meningen over participatie in het kader van de Omgevingswet zijn verdeeld onder de gesproken gemeenten. Zo wordt er aangegeven dat de Omgevingswet participatie als rode draad kent, maar dat dit in de praktijk wel tegenvalt. En er wordt gezegd dat zij zien dat in veel situaties participatie meer een wens dan een verplichting is. Het participatiegedeelte van de Omgevingswet is volgens een respondent veel smaller dan verwacht.

Desalniettemin hebben alle geïnterviewde gemeenten participatie toegepast bij het opstellen van de omgevingsvisie, of willen zij dit gaan toepassen. Participatie bij het opstellen van omgevingsplannen is voor de gesproken gemeenten nog ver weg, en het is nog niet helemaal duidelijk hoe die participatieprocessen worden vormgegeven. Maar zij willen de 'lessons learned' van participatie bij de omgevingsvisie toepassen. De gemeente Apeldoorn heeft een participatieproces uitgevoerd voor het maken van de omgevingsvisie. De opzet hiervan was als volgt:

*“In de periode april tot en met oktober 2018 zijn drie Participatieringen georganiseerd. In Ring 1 ging er een camerajournalist op pad door heel Apeldoorn. Hij vroeg voorbijgangers naar hun ideeën over de toekomst van Apeldoorn. In Ring 2 werden Toekomstexpedities georganiseerd. Met een historische bus deden bewoners verschillende plekken in de stad en de dorpen aan en gingen op locatie met elkaar in gesprek. In Ring 3 werden Toekomsttafels gehouden. Op locaties in de wijken voerden bewoners verdiepende gesprekken over uiteenlopende thema’s. In aanvulling hierop zijn extra bijeenkomsten georganiseerd om jongeren en bewoners met een migratieachtergrond te bereiken.” (Gemeente Apeldoorn, 2018)*

Tijdens dit participatieproces werd aandacht gegeven aan erfgoed onder de ‘Toekomsttafel’ Groei en Identiteit, waaraan door inwoners werd gesproken over dilemma’s rondom uitbreiding van de stad en behoud van erfgoed, landschap en natuur, oftewel de identiteit van Apeldoorn. Tijdens dit participatieproces in Apeldoorn werd de erfgoedafdeling ook betrokken bij de participatie, net zoals bij de andere gemeenten waarmee gesproken is.

In Apeldoorn zijn veel ontwikkelingen gaande en er wordt aangegeven door de erfgoedafdeling dat zij ‘uit hun schulp’ komen op het gebied van participatie. Een aantal andere gemeenten waarmee contact was gezocht, gaven in de mail aan dat er bij hun gemeente geen erfgoedparticipatie plaats vindt of dat het geen onderdeel is van hun beleid. Bij de gemeente Enschede was participatie voor de omgang met erfgoed niet opgenomen in hun beleid, maar doordat hen de vraag nu gesteld werd, is het gesprek over erfgoedparticipatie wel gestart in de gemeente. Een medewerker van de gemeente Delft die betrokken is bij de participatieaanpak Delfts Doen gaf aan dat erfgoedparticipatie naar haar weten niet werd toegepast in Delft. Terwijl er wel degelijk wordt gesproken over participatie in de erfgoednota van Delft.

De andere geïnterviewde gemeenten komen net zoals in Apeldoorn ‘uit hun schulp’ op het gebied van participatie bij erfgoed. Bij het opstellen van omgevingsvisies en de meer integrale blik van de Omgevingswet kunnen erfgoedafdelingen op zekere hoogte inhaken op de participatieprocessen van de Omgevingswet.

Cultureel erfgoed en werelderfgoed zijn aspecten van de fysieke leefomgeving, die deel uitmaken van de belangenafweging. Dat is zo geregeld in de Omgevingswet. Bij het opstellen van omgevingsvisies en omgevingsplannen is erfgoed daarom altijd een onderwerp (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2018). De omgevingsvisie is een zeer breed document dat zich op alle thema’s van de fysieke leefomgeving richt, erfgoed is hier in de praktijk vaak maar een klein onderdeel van. Zo werd er door de erfgoedambtenaren van zowel Apeldoorn als Bergen aangegeven dat zij voor de participatie bij de omgevingsvisie voornamelijk konden meedenken. In Apeldoorn werd de erfgoedafdeling gedurende het hele proces bevraagd. De gemeente Bergen had een soortgelijke opzet. Ambtelijke input werd gevraagd aan alle disciplines die de omgevingsvisie raken, en erfgoed is daar één van. De erfgoedafdeling van Bergen heeft thema’s op het gebied van erfgoed geïnventariseerd, het lokale, provinciale en landelijke beleid toegelicht en heeft trends en ontwikkelingen toegelicht. Zodat deze meegenomen konden worden in de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie is een breed document, dus er kan niet worden ingegaan op specifieke monumenten. Daarom werd er als het over cultureel erfgoed ging vooral over dorps- of stadsgezichten gesproken tijdens de participatieprocessen. Alhoewel inwoners al wel graag op

gebouw niveau willen spreken in bijvoorbeeld de gemeente Bergen. Uit de participatieprocessen rondom omgevingsvisies werd al wel duidelijk dat inwoners graag inspraak hebben op grote wijzigingen aan cultuurhistorische gebouwen. Dit werd in het gesprek met de gemeente Bergen benadrukt, en het komt ook naar voren in onderzoek voor de erfgoednota van de gemeente Delft.

Participatie bij het opstellen van het omgevingsplan is bij de geïnterviewde gemeenten nog in ontwikkeling. Dus daar kon weinig over worden vermeldt. Voor het opstellen van het omgevingsplan wordt een inventarisatie en analyse gemaakt van al het cultureel erfgoed in een gemeente. Op basis daarvan wordt voor cultureel erfgoed dat voor bescherming in aanmerking komt een toereikend pakket aan regels voor bescherming opgenomen in het omgevingsplan (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Bij het participatieproces van het omgevingsplan is het volgens de respondent van de gemeente Apeldoorn te laat om nog gebouwen in te dienen die voor bescherming in aanmerking komen. Dat zou daaraan voorafgaand wel kunnen bij de inventarisatie van cultureel erfgoed. De gemeente Bergen wist nog niet wat de mogelijkheden zijn, omdat de participatieprocessen nog volop in ontwikkeling zijn. Wel is de gemeente Bergen bezig met het ontwikkelen van beleid voor beeldbepalend erfgoed, en hierbij wil zij graag inwoners betrekken door bijvoorbeeld participatie onderdeel te maken van de toetsingscriteria. Doormiddel van bijvoorbeeld enquêtes.

In de gesprekken met erfgoedambtenaren werden ook bedenkingen geuit over erfgoedparticipatie in processen van de Omgevingswet. Erfgoed participatief benaderen bij het opstellen van een omgevingsvisie of plan wordt door erfgoedambtenaren omschreven als lastig. Omdat erfgoed één van de vele onderwerpen is binnen een omgevingsvisie of een omgevingsplan, daarom is het lastig om er op in te zoomen. Daarnaast werd er ook regelmatig aangegeven dat een grote rol voor erfgoedambtenaren binnenin die participatietrajecten te veel capaciteit zou vragen. Aangezien erfgoedambtenaren vaak niet fulltime werken. Daarnaast zijn erfgoedambtenaren misschien niet bekend met participatief werken en zullen ze in het begin mogelijk ondersteund moeten worden.

In gesprek met participatieambtenaren kwam juist vaak ter sprake dat erfgoed een goed onderwerp is voor participatie, omdat er volgens hen sprake is van een gezamenlijk doel. Namelijk het behoud van erfgoed. En ook dat er waarschijnlijk vrij makkelijk een wederkerige relatie kan worden opgebouwd met inwoners die zich inzetten voor het erfgoed van een gemeente, omdat zij zich vaak verenigen in een erfgoedgemeenschap. De participatieambtenaren hadden daar tot nu toe echter niet bij stil gestaan, totdat het gesprek erover werd aangegaan.

## **8.2.2 Ontwikkelingen Erfgoedparticipatie binnen erfgoedbeleid**

Uit de gesprekken met gemeenten kwamen een aantal toepassingen van erfgoedparticipatie in de fysieke leefomgeving en participatie bij erfgoedbeleid. Zo wordt er op verschillende niveaus ingezet op waardecreatie of waardebeoordeling van erfgoed in de gemeente Hof van Twente en Bergen, worden in samenwerking met inwoners inventarisaties van erfgoed opgesteld in Apeldoorn en wordt er participatief of met hulp van participatie erfgoedbeleid ontwikkeld in Apeldoorn en Delft.

In Apeldoorn kwam een inventarisatie van jong erfgoed (post-1970) deels participatief tot stand. Na een oproep van de gemeente in huis-aan-huis bladen en via een lokale radio

omroep konden mensen gebouwen of plekken indienen bij de gemeente. Alle inzendingen kwamen op een groslijst. De erfgoedafdeling en een externe partner maakten de selectie voor de uiteindelijke shortlist. De erfgoedafdeling was tevreden met de uitkomst en wil deze manier van participatief inventariseren ook waar mogelijk toepassen op toekomstige inventarisaties.

In Goor in de gemeente Hof van Twente staat het TSB terrein, in het verleden belangrijk voor de textielproductie in Twente. Op de locatie gaat een grote herontwikkeling plaatsvinden naar woningbouw, maar er staan nog een aantal gebouwen waarvan de gemeente vindt dat deze beschermd moeten worden. De herontwikkeling wordt als pilot gezien om participatief met inwoners te bepalen wat voor functie de bestaande gebouwen moeten krijgen en welke waarde zij hebben voor de samenleving. En dat mogen ook vrij moderne delen van het TSB-complex zijn, waarvan de gemeente zou denken dat het geen architectonische waarde heeft. Maar die mogelijk wel emotionele waarde kunnen hebben voor inwoners. Dit herontwikkelingsproject en de participatie eromheen, wordt niet geclassificeerd als erfgoedparticipatie. Maar in de lijn van het verdrag van Faro, kwam de respondent tot het inzicht dat dit project mogelijk ook erfgoedparticipatie betreft.

De gemeente Bergen was zoekende hoe het functiebehoud van erfgoed duurzaam in de gemeente geborgd kan worden. Daarom is na een motie van de gemeenteraad een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) uitgevoerd op het gebied van erfgoed, en dan specifiek voor twee molens die op de begroting van de gemeente staan.

De MKBA is een beproefde methodiek die in Nederland sinds 2000 verplicht wordt ingezet voor grote rijksprojecten, maar ook door lagere overheden veelvuldig wordt toegepast. In een MKBA worden financiële kosten tegenover maatschappelijke baten afgewogen (Twynstra Gudde, 2021).

Naar verluid is de gemeente Bergen de eerste in Nederland waar een MKBA voor molens is uitgevoerd. Daarom was de gemeente Bergen ook zoekende hoe de maatschappelijke waarde van de molens in monetaire waarden kan worden gezet. Hierbij is de hulp van zowel een extern adviesbureau als de inwoners van Bergen gezocht.

Door middel van diepte interviews met onder andere molenaars en een online uitgezette 'mini-enquête' is getracht om de maatschappelijke waarde van de molens uit te drukken in euro's. Met de overkoepelende vraag: "Wat betekenen deze molens voor jou?". Het eindresultaat was uiteindelijk ook positief. Uitgedrukt in euro's wogen de maatschappelijke baten zwaarder dan de kosten. Zoals hieronder is te zien in het overzicht.



De gemeente Bergen was erg tevreden met het resultaat. De gemeente ziet kansen om het toe te passen op ander erfgoed in de gemeente, maar heeft hiervoor nog geen kans gezien, ook omdat het voor de erfgoedafdeling en de gemeente een tijdrovende en kostbare opgave is.

In zowel Apeldoorn als Delft werden inwoners betrokken bij het opstellen van de erfgoednota's. In Apeldoorn werd gebruikt gemaakt van het burgerpanel. Aan het panel werden verschillende vragen gesteld over de erfgoedtaken van de gemeente. Vragen als: "Vindt u het belangrijk dat wij als gemeente geld uitgeven aan het onderhoud van particuliere monumenten?". Hier werd vervolgens positief op gereageerd, ruim 84 procent vond het bijvoorbeeld belangrijk dat de gemeente bijdraagt aan de instandhouding van particulier erfgoed. In de gemeente Delft zijn verschillende participatie activiteiten ondernomen voor de erfgoednota. Zo zijn er verschillende soorten enquêtes uitgezet en is er een fotoactie georganiseerd. Een enquête die breed onder inwoners is verspreid ging over wat zij zagen als erfgoed, wat de gemeente vooral moet doen omtrent erfgoed en de informatievoorziening omtrent erfgoed. Daarnaast is een enquête onder monumenteneigenaren verspreid over diensten die de gemeenten biedt of kan bieden aan monumenteneigenaren.

Effecten	Bedragen (euro x 1.000)
<b>Kosten</b>	
Beheer- en onderhoudskosten	1.349
Ureninzet gemeente	43
Exploitatie molens	34
<b>Totaal kosten</b>	<b>1.426</b>
<b>Baten</b>	
Bezoekersbaten	349
Woongenot	123
Vrijwilligers/molenaars	250
Energiebesparing gemaal	6
Reductie CO2 uitstoot	7
Bestaans- verervingswaarde	1.112
<b>Totaal baten</b>	<b>1.847</b>
<b>MKBA Saldo</b>	
PM-posten	+ passanten, campinggasten
	+ risicoreductie schade landbouw
	+ immaterieel erfgoed

**Figuur 6: MKBA molens overzicht (Twynstra Gudde, 2021)**

## Deelconclusie Deel II

Een gemeenschappelijk beeld op participatie is er niet onder gemeenten. Elke gemeente pakt de komst van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn anders op. Sommige gemeenten zijn enthousiaster over participatie dan anderen, en er worden per gemeente andere doelen nagestreefd met participatie.

Wel zetten gemeenten noodzakelijke stappen om participatiebeleid en een participatieverordening te ontwikkelen. Soms ook met enig voorbehoud van bestuur en politiek. Per gemeente zal er een andere draai worden gegeven aan participatie. De ene richt zich op vertrouwen terugwinnen en anderen richten zich meer op het benutten van de kracht van de samenleving. Veelal geven gemeenten vorm aan participatie door een vooropgezet stappenplan met vragen te doorlopen, waarmee uiteindelijk een participatieplan wordt opgesteld.

Als we inzoomen op erfgoed, zien we dat erfgoedparticipatie bij de instrumenten van de Omgevingswet (nog) een kleine rol lijkt te hebben. Bij de participatieafdeling wordt er gedacht: "erfgoed daar moeten we nog wat mee". En bij de erfgoedafdeling wordt gedacht: "participatie daar moeten we nog wat mee". Wel liggen er kansen voor erfgoedparticipatie, maar ook genoeg knelpunten. Deze worden in Deel III beschreven.



woar giet 't noar toe?

# **DEEL III**

## **AANBEVELINGEN EN CONCLUSIE**

Wat zijn kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie in het participatiebeleid van gemeenten?

## Inleiding Deel III

In Deel III van het rapport worden kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie in gemeenten beschreven. Op basis van deze kansen en knelpunten zijn aanbevelingen opgesteld. Ten slotte volgt de conclusie.

## 9. Aanbevelingen

In de gesprekken met gemeenten en in verschillende erfgoednota wordt er lovend over erfgoedparticipatie gesproken. Uit zowel de literatuur als de gesprekken blijkt dat er veel kansen zijn om erfgoedparticipatie een sterkere positie te laten krijgen binnen gemeenten. Maar het is een fenomeen in opkomst, en als er dieper in wordt gedoken blijken er een aantal knelpunten naar boven komen.

Participatie bij gemeenten kent een aantal knelpunten die door verschillende respondenten werden herhaald. Zoals het bestuurlijk/politieke draagvlak, minimale wederkerigheid, de capaciteit van de erfgoedafdeling en geen gedeeld beeld op participatie. De knelpunten van 'normale' participatie zijn ook terug te zien bij erfgoedparticipatie, en sommige knelpunten worden juist moeilijker als ze op erfgoedparticipatie worden toegepast. Omdat er bij erfgoedparticipatie vaak wordt geparticipeerd met erfgoedgemeenschappen, die vaak geen genoegen nemen met eenmalige participatie.

In participatiebeleid van gemeenten komt erfgoedparticipatie niet vaak als vorm van participatie naar voren. Maar uit gesprekken met erfgoedambtenaren en uit verschillende erfgoednota's bleek dat veel erfgoedafdelingen zich meer willen inzetten voor participatie bij erfgoed. Zowel rondom burgerparticipatie als overheidsparticipatie. Op basis van kansen die zowel participatie- als erfgoedambtenaren formuleerden als uit opgehaalde inzichten zijn een aantal kansen voor erfgoedparticipatie voor gemeenten geformuleerd. Deze kansen zijn: integraal participatiebeleid, erfgoedparticipatie als pilot, waardecreatie, digitalisering en wederkerigheid opbouwen.

De deelvraag: 'Wat zijn kansen en knelpunten voor erfgoedparticipatie in het participatiebeleid van gemeenten?' wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Bij elke kans en elk knelpunt wordt vervolgens een aanbeveling voor gemeenten gegeven.

### 9.1 Mogelijke knelpunten Erfgoedparticipatie

#### Bestuurlijk/politiek draagvlak

Politiek en bestuur staan niet altijd te trappelen om participatie binnen hun gemeente te bevorderen. Zij hebben vaak enig voorbehoud, en zij hebben vaak een verkeerd doel voor ogen bij participatie. Pleitbezorgers van (meer) burgerparticipatie zien zo'n afwijzende houding als een risico voor de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat (Kennisknooppunt Participatie, 2021).

Politici en bestuurders zijn soms bang dat meer betrokkenheid van burgers een **complicerende factor** kan worden. Het meedenken, meepraten en meebeslissen van burgers kost veel tijd en zou projecten een langere doorlooptijd geven. Omdat er mogelijk te veel conflicterende belangen zouden zijn en omdat er veel tijd zou moeten worden besteed

aan het uitleggen van de kaders (Kennisknooppunt Participatie, 2021). Ook zijn de lijntjes tussen burgers en raadsleden soms al kort. Dat betekent dat er ook buiten de vergadertafel om wordt overlegd, zonder dat dit wordt teruggekoppeld aan het bestuur of de ambtenaren (Kennisknooppunt Participatie, 2021).

De vrees voor conflict tussen gemeenten en inwoners is ook aanwezig, omdat er vanuit de samenleving verschillend naar maatschappelijke problemen wordt gekeken. Deze **ambigüiteit** vormt een aarzeling voor bestuurders omdat de waarden en beoordelingscriteria van inwoners onderling en die van de gemeente en de inwoners kunnen verschillen (Kennisknooppunt Participatie, 2021). Waardoor er mogelijk een vertrouwensbreuk kan optreden. Verder zouden de kaders van participatie moeilijk aan burgers uit te leggen zijn.

Over de voordelen van participatie bestaat soms een verkeerd beeld vanuit politiek of bestuur. Zo werd bijvoorbeeld in de gesprekken met Apeldoorn en Hof van Twente aangegeven dat het creëren van **draagvlak** voor besluiten kan worden gezien als doel voor participatie door bestuurders. Dit wordt ook benoemd door het Kennisknooppunt Participatie als voordeel van participatie voor bestuurders. Terwijl dit volgens de respondenten expliciet niet het geval moet zijn. De gemeente Hof van Twente omschreef participatie als de best mogelijke bijvangst van participatie, maar het moet niet het doel zijn. Want dit kan alleen maar teleurstelling brengen bij bestuurders.

### ***Aanbeveling***

Geconstateerd kan worden dat bestuurders en politici niet goed weten wat participatie is en waar het goed en juist slecht voor is. Door als gemeente te investeren in informatievoorziening of cursussen voor bestuurders en politici over participatie kunnen bestuurders en politici een reëel beeld krijgen op participatie. De VNG biedt hier ook al handreikingen voor (VNG, 2010). Daarnaast kunnen participatieambtenaren inspringen om raadsleden en bestuurders te voorzien van informatie over participatie.

Een simpele aanbeveling om bestuurlijk en politiek draagvlak te creëren voor participatie is er niet. Politiek draagvlak creëren voor een besluit is iets waar mensen zich jaren van hun leven mee bezig kunnen houden. Respondenten geven aan dat er onder lokale bestuurders en politici een verkeerd beeld heerst over participatie. Zo wordt het gezien als wondermiddel voor draagvlak of als katalysator van conflicten tussen burgers onderling en met de gemeente.

Door in te spelen op meer kennis over participatie bij bestuurders en politici kunnen misverstanden over participatie worden weggenomen en kan een weloverwogen keuze worden gemaakt over participatiebeleid en de participatieverordening.

### **Minimale wederkerigheid**

Een groot knelpunt bij participatie in de praktijk is een minimale wederkerigheid tussen overheid en burger. Overheden hebben de neiging om burgers eenmalig uit te nodigen om input te leveren en ze daarna weer weg te sturen, met minimale terugkoppeling. Dit schaadt de inzet van burgers bij toekomstige participatieprocessen.

Bij erfgoedparticipatie wordt er veelal samengewerkt met erfgoedgemeenschappen, mensen die betrokken zijn bij hun erfgoed. En graag willen meepraten over beslissingen omtrent het erfgoed van hun gemeente. Als er vanuit een gemeente eenmalig een participatieproces



wordt opgezet om input op te halen van deze mensen voor bijvoorbeeld een omgevingsplan, met minimale terugkoppeling. Deze mensen brengen vaak deskundigheid mee over het erfgoed, en willen daarom de diepte in over hun erfgoed. Maar als hen deze kans niet wordt geboden voelen zij zich niet gewaardeerd. Alsof er iets van hun wordt gedownload en ze dan weer 'in het kastje' worden neergezet.

### **Aanbeveling**

Wederkerigheid bij erfgoedparticipatie erg belangrijk. Daarom moet een gemeente het voor erfgoedambtenaren mogelijk maken om een sterke relatie op te bouwen met de erfgoedgemeenschappen binnen de gemeente.

Dit kunnen zeer simpele zaken zijn als een wekelijks belmoment en aansluiten bij vergaderingen van de lokale heemkunde of historische verenigingen in de gemeente. Maar hierbij heerst voor erfgoedambtenaren veelal een capaciteitsvraagstuk, zij werken vaak niet fulltime. Maak daarom als gemeente ruimte vrij voor erfgoedambtenaren om een wederkerige relatie op te bouwen met de lokale erfgoedgemeenschappen.

Door regelmatig contact te onderhouden met erfgoedgemeenschappen kan de gemeente te weten komen wat er speelt op het gebied van erfgoed, en mogelijk aansluiten op initiatieven die al lopen. Daarnaast kan er gebruik worden gemaakt van de expertise en inzet van vrijwilligersorganisaties bij het opzetten van erfgoedparticipatie.

### **Participatiebeleid wordt niet breed binnen organisatie uitgezet**

Participatiebeleid wordt in sommige gemeenten door één team vormgegeven, en vervolgens wordt het opgelegd aan de rest van de organisatie. Waardoor participatie moeilijk vaart krijgt binnen de organisatie. Domeinen als erfgoed worden vaak over het hoofd gezien bij het maken van participatiebeleid. Terwijl het juist één van de meest voor de hand liggende onderwerpen is voor participatie.

Participatiebeleid en participatieverordeningen hebben betrekking op bijna alle domeinen van een gemeente. Als er vanuit het beleid wordt gevraagd om participatie toe te passen zullen de domeinen zich daaraan moeten houden. Sommige gemeenten kiezen ervoor om participatiebeleid met inspraak van alle domeinen op te stellen, maar sommige gemeenten kiezen ervoor om dit niet te doen. Waarvoor begrijpelijke redenen zijn, zoals dat het proces kan verzanden en dat het te veel tijd kost. Maar het is toch wenselijk om ook erfgoed een stem te laten krijgen in het participatiebeleid.

Als niet alle domeinen waarop participatie betrekking kan hebben, worden meegenomen, doen zij geen ervaring op met de nieuwe werkwijzen. Zaken als een participatieverordening en participatiebeleid als een verrassing komen. Zo gaf de erfgoedambtenaar van de gemeente Apeldoorn aan nooit gehoord te hebben van de participatieverordening die in ontwikkeling is. Dit kan als gevolg hebben dat er mogelijk extra moet worden geïnvesteerd in uitgebreide workshops en trainingen. Erfgoed vraagt daarnaast ook om een andere benadering van participatie. Zo is er specifieke kennis nodig over het erfgoed, en moet er bijvoorbeeld goed worden omgegaan met mogelijke gevoeligheden die achter het erfgoed schuil kunnen gaan (beladen erfgoed). Als er bepaalde werkwijzen worden vastgesteld waar erfgoed mogelijk niet inpast, vereist het extra werk van zowel een participatieafdeling als een erfgoedafdeling.

Daarom is het belangrijk dat bij het opstellen van participatiebeleid ook het gesprek wordt aangegaan met de erfgoedafdeling, zodat zij input kunnen leveren op het participatiebeleid.

### ***Aanbeveling***

Informeel als gemeente intern je verschillende afdelingen waaronder natuurlijk de erfgoedafdeling over het bestaan of de ontwikkeling van participatiebeleid en de participatieverordening. Zorg dat de participatieaanpak van de gemeente intern breed gedragen wordt en uitvoerbaar verklaard wordt door de verschillende afdelingen. En bied mogelijkheden om werkwijzen omtrent participatie te leren aan erfgoedambtenaren.

### **Capaciteit erfgoedafdeling**

Erfgoedambtenaren willen zich over het algemeen graag inzetten voor erfgoedparticipatie en de kennis en expertise van hun inwoners meenemen in hun werk. Maar erfgoedafdelingen van gemeenten hebben vaak een capaciteitsvraagstuk.

Zo is er in Apeldoorn, een team van veertien mensen voor erfgoed. Drie mensen hiervan zijn adviseurs cultuurhistorie, maar deze werken niet fulltime wat neer komt op twee fte. Dit werd nog omschreven als luxe en er werd gewezen op dorpsgemeenten waar vaak maar één ambtenaar is voor erfgoed, die daarnaast ook nog bijvoorbeeld toerisme in zijn werkpakket heeft.

Participatie vraagt om een tijdsinvestering, zowel in het proces als in het onderhouden van een wederkerige relatie met erfgoedgemeenschappen. Hier kan rekening mee worden gehouden en mogelijk ondersteuning in worden geboden. Zoals bij de gemeente Bergen, waar een kwartiermaker participatie ondersteuning kan bieden. En bij de gemeente Hof van Twente waar ambtenaren worden opgeleid tot participatieambassadeurs die ook kunnen ondersteunen bij participatieprocessen.

### ***Aanbeveling***

Meer middelen naar een vraagstuk is een makkelijke aanbeveling. Maar als erfgoedafdelingen naast hun reguliere werkzaamheden omtrent vergunning- en subsidieverlening etc. ook participatietrajecten moeten uitvoeren zullen de meeste gemeenten meer tijd en middelen voor erfgoedambtenaren moeten vrij maken.

Een capaciteitsvraagstuk heeft veelal met middelen te maken. Erfgoedafdelingen kampen met tekorten in tijd en personeel omdat er simpelweg vaak te weinig middelen zijn voor de erfgoedafdeling. Participatie is iets waar de erfgoedambtenaren mee te maken zullen krijgen. Verschillende Europese verdragen verplichten Nederland ertoe om erfgoedparticipatie mogelijk te maken en erfgoed is een onlosmakelijk onderdeel van de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

## **9.2 Kansen Erfgoedparticipatie**

### **Integraal participatiebeleid**

Veel gemeenten moeten nog aan de slag met hun participatiebeleid en participatieverordening, het zou veel voordelen voor hen opleveren als zij deze integraal met alle domeinen opstellen. Waaronder erfgoed.



Door samen met verschillende domeinen participatiebeleid op te stellen voelen alle domeinen zich ook verbonden met het participatiebeleid. En kunnen zij het doel en de mogelijke noodzaak van participatie bij hun werkzaamheden inzien. Als erfgoed hun inzichten zou kunnen delen als input voor participatiebeleid kunnen er werkwijzen worden ontwikkeld die ook aansluiten op hun werkzaamheden. Waardoor erfgoedparticipatie toegankelijker wordt gemaakt binnen een gemeente. Verder kan er ook worden ingegaan op de mogelijke ondersteuning die nodig zou zijn om erfgoedparticipatie op te zetten in een gemeente.

### ***Aanbeveling***

Ontwikkel als gemeente het participatiebeleid en de participatieverordening in samenwerking met de verschillende domeinen waaronder erfgoed.

Geef aan de erfgoedafdeling de mogelijkheid om input te geven en mogelijke situaties of knelpunten aan te geven bij participatieprocessen omtrent erfgoed. Denk hierbij als zaken als beladen erfgoed, zoals standbeelden van 'VOC mannen'. Door deze input op te halen in de ontwikkelingsfase van beleid kunnen kan er rekening worden gehouden met mogelijke moeilijke situaties en conflicten in erfgoedparticipatie processen. En is de erfgoedafdeling al bekend met de aankomende participatieprocessen en kunnen zij zich hier op voorbereiden.

### **Erfgoedparticipatie als pilot**

Erfgoed is een toegankelijk onderwerp voor participatie. En kan daarom goed dienen als pilot voor participatiebeleid.

In veel van de gesprekken werd aangegeven dat bij erfgoedparticipatie vaak van een gezamenlijk doel valt te spreken. Namelijk het behoud van cultureel erfgoed. Zo werd er opgemerkt dat bij participatie omtrent bijvoorbeeld duurzaamheid splitsing kan ontstaan tussen burger en overheid. Maar erfgoed kan een onderwerp zijn dat mensen juist verbindt op basis van een gedeelde geschiedenis. Erfgoedafdelingen en gemeenten kunnen gebruik maken van de verbindende kracht van erfgoed en erfgoedprojecten gebruiken als pilot voor participatiebeleid.

### ***Aanbeveling***

Maak als gemeente ruimtelijke ontwikkelingen omtrent erfgoed een pilot voor het participatiebeleid. Maak als gemeente gebruik van het gezamenlijke doel dat vaak heerst en 'test' het participatiebeleid doormiddel van het toepassen van erfgoedparticipatie.

### **Waardecreatie**

Gezamenlijke waardebeoordeling van erfgoed is een sterke vorm van participatie in gemeenten. Het geeft een onderbouwing van uitgaven en draagt bij aan (functie)behoud van erfgoed door een gedeeld gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid.

De MKBA van de molens in de gemeente Bergen is hier een mooi voorbeeld van. Doordat er breed werd uitgevraagd wat deze molens betekenen voor de inwoners van Bergen werd ook duidelijk dat er veel waarde wordt gehecht aan de molenaarstraditie. Waardoor de verwevenheid tussen immaterieel erfgoed en gebouwd erfgoed kon worden belicht. Door samen met inwoners te kijken welke betekenis zij hechten aan een plek en welke verhalen er achter schuil gaan, kan de maatschappelijke waarde van erfgoed worden berekend en

tegenover de kosten worden gezet. Daarnaast biedt participatie inzicht in welke plekken of gebieden van waarde zijn voor de samenleving. Deze informatie is waardevolle input voor een omgevingsvisie of omgevingsplan.

### ***Aanbeveling***

Zet als gemeente in op gezamenlijke waardebeoordeling van cultureel erfgoed.

Een maatschappelijke kosten-baten analyse van cultureel erfgoed zou hier een voorbeeld van kunnen zijn, alhoewel het misschien een uiterste is. Mogelijkheden organiseren om met inwoners het gesprek aan te gaan, waarin de vraag: 'Wat betekent deze plek voor jou?' centraal staat is ook een sterke vorm van erfgoedparticipatie.

Door dergelijke gesprekken aan te gaan kunnen vraagstukken als functiebehoud van cultureel erfgoed en inventarisaties van erfgoed in samenwerking met inwoners worden aangepakt. En kan er gewerkt worden aan een breed gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed onder inwoners van een gemeente.

### **Digitalisering**

Het bereiken van inwoners is altijd een uitdaging bij participatie, en dat is ook het geval bij erfgoedparticipatie. Het gebruik van digitale participatie platforms en digitale middelen helpt om meer mensen te bereiken met participatie initiatieven.

Veel gemeenten maken al gebruik van digitale participatie platforms voor bijvoorbeeld enquêtes. Op deze platforms kunnen inwoners met elkaar en de gemeente in gesprek gaan over een project en wordt informatie verschaft over zowel fysieke als online participatiebijeenkomsten en de voortgang van projecten. Deze participatieplatforms bieden op een laagdrempelige manier informatie over en toegang tot participatiemogelijkheden. Veelal worden omgevingsvisies op deze platforms opgesteld, daarnaast zijn er gebiedsgerichte projecten. Erfgoed projecten zijn hierin tot nu toe ondervertegenwoordigd.

### ***Aanbeveling***

Verschillende gemeenten zetten zich al volop in voor digitale participatie mogelijkheden. Maak hier als erfgoedafdeling ook gebruik van.

Inwoners zijn vaak lastig te bereiken, vaak komt een zeer specifieke groep van mensen af op participatiemogelijkheden. Dit is extra prevalent bij erfgoedparticipatie, omdat het vaak gaat om dezelfde mensen van lokale historische verenigingen. Door participatie bij erfgoedprojecten ook mogelijk te maken op online participatieplatforms, wordt erfgoedparticipatie laagdrempeliger. En participeert er mogelijk een breder scala aan mensen bij erfgoedprojecten.

## 10. Conclusie

De Omgevingswet en het Wetvoorstel Vpdn zorgen voor veel vernieuwing bij gemeenten. Hoewel de Omgevingswet geen harde verplichtingen geeft omtrent participatie en zowel het Wetsvoorstel VPDN als de Omgevingswet veel vormvrij laten zijn gemeenten hard aan de slag met participatiebeleid- en verordeningen. Maar de positie van erfgoodparticipatie in de uitwerking van deze wetten is vrij klein.

### **Wat zijn de vernieuwingen binnen de Omgevingswet en het Wetvoorstel Vpdn op het gebied van participatie?**

Formeel is er vanuit de Omgevingswet geen verplichting om participatie toe te passen, al zullen weinig gemeenten in hun verplichte motivering van participatieprocessen aangeven dat ze niet aan participatie doen/gedaan hebben, of zich alleen beperken tot eenzijdige berichtgeving. De Omgevingswet biedt volgens de respondenten dan ook een kans om participatie op het netvlies te krijgen, als dat nog niet het geval is. Ook het wetsvoorstel Vpdn wordt als een belangrijke stimulans gezien.

Participatie wordt benoemd als rode draad binnen de Omgevingswet, maar als er verder op wordt ingedoken lijkt participatie een kleine rol te hebben. En wordt het initiatief om participatie op te zetten volledig bij de decentrale overheden neergelegd. De Omgevingswet heeft geen harde verplichtingen omtrent participatie. Drie vormen van participatieplichten zijn terug te vinden bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet: de motiveringsplicht, kennisgevingsplicht en de aanvraagvereiste. Maar deze betreffen elk een plicht tot informatieverschaffing over participatie, en zijn geen verplichting tot participatie.

Het Wetsvoorstel Vpdn biedt gemeenten de kans om bestuurlijke kaders op te zetten voor participatie. In zowel het Wetsvoorstel Vpdn als de Omgevingswet wordt participatie vormvrij gelaten en zijn decentrale overheden als gemeenten aan zet om participatie op te zetten. Van grote vernieuwingen in de twee wetsvoorstellen is lastig te spreken, omdat de opgave tot vernieuwing op het gebied van participatie wordt neergelegd bij de decentrale overheden.

### **Hoe worden de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetvoorstel Vpdn door gemeenten in de praktijk vormgegeven?**

Een gemeenschappelijk beeld op participatie is er niet onder gemeenten. Elke gemeente pakt de komst van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn anders op. Sommige gemeenten zijn enthousiaster over participatie dan anderen, en er worden per gemeente andere doelen nagestreefd met participatie.

Wel zetten gemeenten noodzakelijke stappen om participatiebeleid en een participatieverordening te ontwikkelen. Soms ook met tegenwerking van bestuur en politiek. Per gemeente zal er een andere draai worden gegeven aan participatie. De ene richt zich op vertrouwen terugwinnen en anderen richten zich meer op het benutten van de kracht van de samenleving. Veelal geven gemeenten vorm aan participatie door een vooropgezet stappenplan met vragen te doorlopen, waarmee uiteindelijk een participatieplan wordt opgesteld.

## **Hoe worden participatieprocessen toegepast bij het erfgoed van gemeenten?**

Als we inzoomen op erfgoed, zien we dat erfgoedparticipatie bij de instrumenten van de Omgevingswet (nog) een kleine rol lijkt te hebben. Bij de participatieafdeling wordt er gedacht: “erfgoed daar moeten we nog wat mee”. En bij de erfgoedafdeling wordt gedacht: “participatie daar moeten we nog wat mee”.

Erfgoedafdelingen leveren in de gevallen van de onderzochte gemeenten alleen ambtelijk input, en daarnaast is erfgoed maar één onderdeel van de Omgevingswet naast de vele anderen. In andere erfgoed-activiteiten is meer ruimte voor participatie gekomen. Veel van deze erfgoed-projecten kunnen een goed beeld bieden op het erfgoed in gemeenten en daarmee ook als input dienen voor omgevingsvisies en omgevingsplannen. In verschillende erfgoednota's wordt de Omgevingswet benoemd als kans voor een meer integrale samenwerking omtrent erfgoed en als kans voor meer burgerparticipatie. Maar erfgoedparticipatie met inwoners heeft bij het opstellen van een omgevingsvisie of een omgevingsplan in de praktijk van de onderzochte gemeenten nog een kleine rol.

## **Op welke wijze wordt erfgoed meegenomen in de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau (Vpdn) bij gemeenten?**

Erfgoed wordt (nog) niet veel meegenomen in de nieuwe participatietrajecten van de Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn. Erfgoed is maar één van de vele onderdelen van participatie omtrent de Omgevingswet. En het Wetsvoorstel Vpdn zorgt voor algemene kaders en regels voor participatie waar specifieke domeinen niet in worden opgenomen.

Op het moment is er een kleine rol weggelegd voor erfgoed, zij leveren in het geval van de onderzochte gemeenten voornamelijk ambtelijke input op participatietrajecten van de Omgevingswet. Maar buiten de participatietrajecten van de Omgevingswet zijn er veel ontwikkelingen op het gebied van erfgoedparticipatie voor gemeenten. En hebben erfgoedambtenaren sterk de wil om aan de slag te gaan met erfgoedparticipatie.

De Omgevingswet en het Wetsvoorstel Vpdn bieden misschien niet een directe rol voor erfgoedparticipatie, maar ze creëren een momentum om participatie op de agenda te zetten binnen het erfgoeddomein zelf en in relatie tot andere domeinen. In dit momentum liggen kansen voor erfgoedparticipatie. Nu moeten deze nog worden benut.

## Bibliografie

- Boeve, M., & Groothuijse, F. (2019). *Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?!* Opgehaald van [dspace.library.uu.nl](https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/394401/Burgerparticipatie.pdf?sequence=1):  
<https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/394401/Burgerparticipatie.pdf?sequence=1>
- Eerste Kamer. (2020). *Gewijzigde motie-Nooren (PvdA) c.s. over verplichte opstelling van participatiebeleid*. Opgehaald van [eerstekamer.nl](https://www.eerstekamer.nl):  
[https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/34986\\_aa\\_was\\_letter\\_x\\_gewijzigde](https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/34986_aa_was_letter_x_gewijzigde)
- Erfgoed `s-Hertogenbosch. (2022). *Den Bosch Time Machine*. Opgehaald van [erfgoedshertogenbosch.nl](https://www.erfgoedshertogenbosch.nl): <https://www.erfgoedshertogenbosch.nl/activiteiten/den-bosch-time-machine>
- Gemeente Amsterdam. (2021, September 7). *Beleidskader participatie*. Opgehaald van [amsterdam.nl](https://assets.amsterdam.nl):  
[https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/971580/134998\\_beleidskader\\_participatie.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/971580/134998_beleidskader_participatie.pdf)
- Gemeente Amsterdam. (2021, September). *Leidraad burgerparticipatie*. Opgehaald van [amsterdam.nl](https://assets.amsterdam.nl):  
[https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/971580/leidraad\\_burgerparticipatie.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/971580/leidraad_burgerparticipatie.pdf)
- Gemeente Apeldoorn. (2018, Oktober). *Toekomstverhalen Hoe zien Apeldoorners 2030?* Opgehaald van [apeldoorn.nl](https://www.apeldoorn.nl): <https://www.apeldoorn.nl/ter/fl-hoe-zien-apeldoorners-2030>
- Gemeente Bergen. (2020, Oktober). *Participatie: Gemeente Bergen NH*. Opgehaald van [bergen-nh.nl](https://www.bergen-nh.nl): <https://www.bergen-nh.nl/fileadmin/Bergen/projecten/Denk-en-doe-mee/Participatie-Gemeente-Bergen-DEF-na-reactienota-en-update-beleidsagenda-4.pdf>
- Gemeente Bergen. (2021, Juni). *Participatieverordening Bergen 2021*. Opgehaald van [lokaleregelgeving.overheid.nl](https://lokaleregelgeving.overheid.nl): <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR659219/1>
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk. (2021, Juli). *Participatieverordening Bodegraven-Reeuwijk*. Opgehaald van [lokaleregelgeving.overheid.nl](https://lokaleregelgeving.overheid.nl):  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR660733/1>
- Gemeente Delft. (2020, November). *Delfts Doen*. Opgehaald van [delft.nl](https://www.delft.nl):  
<https://www.delft.nl/sites/default/files/2020-11/Delfts-Doen.pdf>
- Gemeente Delft. (2022). *Participatie in Delft 2022*. Opgehaald van [delft.notubiz.nl](https://delft.notubiz.nl):  
<https://delft.notubiz.nl/document/10459520/1/Nota+Participatie+in+Delft+2022>
- Gemeente Elburg. (2021, September). *Beleidsnota Inwonersparticipatie in de Omgevingswet*. Opgehaald van [elburg.bestuurlijkeinformatie.nl](https://elburg.bestuurlijkeinformatie.nl):  
<https://elburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/c879f7ac-01fd-47f0-a623-b4eca84e36a8>

- Gemeente Elburg. (2021, September). *Beleidsnota Inwonersparticipatie in de Omgevingswet*. Opgehaald van [elburg.bestuurlijkeinformatie.nl](https://elburg.bestuurlijkeinformatie.nl):  
<https://elburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/c879f7ac-01fd-47f0-a623-b4eca84e36a8>
- Gemeente Hof van Twente. (2021, September). *Werkwijzer Participatie Gemeente Hof van Twente*. Opgehaald van [gemeenteraad.hofvantwente.nl](https://gemeenteraad.hofvantwente.nl):  
<https://gemeenteraad.hofvantwente.nl/Vergaderingen/Informerende-bijeenkomst-extern/2021/22-september/19:30/CONCEPT-Werkwijzer-Participatie-Gemeente-Hof-van-Twente.pdf>
- Gemeente Hof van Twente. (2022, Maart 8). *Participatiebeleid Hof van Twente*. Opgehaald van [repository.officiële-overheidspublicaties.nl](https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl): [https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/CVDR/CVDR675768/1/html/CVDR675768\\_1.html](https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/CVDR/CVDR675768/1/html/CVDR675768_1.html)
- Gemeente Hof van Twente. (2022, April 23). *Verordening Inspraak en Participatie gemeente Hof van Twente 2022*. Opgehaald van [overheid.nl](https://overheid.nl):  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR675766/1>
- Gemeente Voorschoten. (2021). *Participatienota Samen maken wij Voorschoten*. Opgehaald van [api1.ibabs.eu](https://api1.ibabs.eu):  
<https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=duivenvoorde&id=1000310760>
- Hinfelaar, J. (2021, Februari). *Prospects for Public heritage valuation*. Opgehaald van [edepot.wur.nl](https://edepot.wur.nl): <https://edepot.wur.nl/562302>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2002). *Omgevingsplan op hoofdlijnen*. Opgehaald van [iplo.nl](https://iplo.nl):  
<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/omgevingsplan-hoofdlijnen/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Cultureel erfgoed in de omgevingsvisie*. Opgehaald van [iplo.nl](https://iplo.nl): <https://iplo.nl/thema/erfgoed/cultureel-erfgoed-omgevingsvisie/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *De 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet*. Opgehaald van [iplo.nl](https://iplo.nl): <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/6-kerninstrumenten/#:~:text=De%20%20kerninstrumenten%20zijn%3A%20de,rijksregels%2C%20omgevingsvergunning%20en%20het%20projectbesluit>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Dit houdt de omgevingsplanactiviteit in*. Opgehaald van [iplo.nl](https://iplo.nl): <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/dit-houdt-de-omgevingsplanactiviteit-in/#h9f84b43b-8b47-45a5-ac51-d784b1be0591>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Enkelvoudige aanvraag, andere activiteit*. Opgehaald van [iplo.nl](https://iplo.nl): <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/bevoegd-gezag-omgevingswet/bevoegd-gezag-aanvraag-omgevingsvergunning/bepalen-bevoegd-gezag-omgevingsvergunning/enkelvoudige-aanvraag-andere-activiteit/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Erfgoed in het omgevingsplan*. Opgehaald van [iplo.nl](https://iplo.nl):  
<https://iplo.nl/thema/erfgoed/erfgoed-omgevingsplan/>



- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Feiten en Fabels: Overheden zijn niet verplicht om aan participatie te doen voor de Omgevingswet*. Opgehaald van iplo.nl: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/feiten-fabels/participatie-overheid-verplicht-participatie/#:~:text=Actueel-,Overheden%20zijn%20niet%20verplicht%20om%20aan%20participatie%20te%20doen%20voor,beslissen%20%C3%B3f%20ze%20participatietrajecten%20>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Gemeentelijke omgevingsvisie: dit staat er in*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-gemeente/staat-erin/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Het omgevingsplan*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Inhoud van de Omgevingswet*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/inhoud/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Omgevingsvergunning*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Omgevingsvisie gemeente*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-gemeente/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022, Februari 1). *Omgevingswet (Geconsolideerde versie 01-02-2022)*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/publish/pages/191119/omgevingswet-stb-versie-01-02-2022.pdf>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Overzicht procedures: Inspraak en rechtsbescherming*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/inspraak-rechtsbescherming-omgevingswet/#:~:text=Inspraak%20en%20rechtsbescherming%20voor%20besluiten,zijn%20zienswijzen%20en%20beroep.>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/participatie-instrumenten-omgevingswet/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Participatie bij de omgevingsvergunning*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/participatie-omgevingsvergunning/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Participatie bij een programma*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/participatie-programma/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Programma*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Vergunningplicht*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/vergunningplicht/>

- Informatiepunt Leefomgeving. (2022.nl). *Participatie in het omgevingsplan*. Opgehaald van iplo.nl: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/participatie-omgevingsplan/>
- Kennisknooppunt Participatie. (2021, Maart 10). *De rol van politici en bestuurders in participatie*. Opgehaald van kennisknooppuntparticipatie.nl: <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1998094&forcedownload=true>
- Kennisknooppunt Participatie. (2022). *Definitie van participatie*. Opgehaald van kennisknooppuntparticipatie.nl: <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/wat+is+participatie/definitie/default.aspx>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Memorie van Toelichting Wet Versterking Participatie Decentrale Overheden*. Opgehaald van overheid.nl: <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening/document/5230>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, Mei). *Participatie binnen de Omgevingswet en de rol van de raad*. Opgehaald van aandeslagmetdeomgevingswet.nl: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/webinar-training/webcolleges-webinars/webinars/webinar-participatie-binnen-omgevingswet-rol-raad/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, November 28). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*. Opgehaald van zoek.officielebekendmakingen.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2020-400.html>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Webcollege Participatie: motie-Nooren*. Opgehaald van aandeslagmetdeomgevingswet.nl: [https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/webinar-training/webcolleges-webinars/webcollege-participatie/webcollege-participatie-motie-nooren/?\\_ga=2.155847995.1047217912.1644395405-348800236.1644395405](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/webinar-training/webcolleges-webinars/webcollege-participatie/webcollege-participatie-motie-nooren/?_ga=2.155847995.1047217912.1644395405-348800236.1644395405)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, Mei 11). *Webinar Participatie rond natuur, landschap en milieu binnen de Omgevingswet*. Opgehaald van aandeslagmetdeomgevingswet.nl: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/webinar-training/webcolleges-webinars/webinars/webinar-participatie-rond-natuur-landschap-milieu/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Wetsvoorstel Versterking Participatie Decentrale Overheden*. Opgehaald van overheid.nl: <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening/document/5229>
- Omgevingsweb. (2020, November 25). *Bij welke procedures speelt participatie een rol onder de Omgevingswet?* Opgehaald van omgevingsweb.nl: <https://www.omgevingsweb.nl/vragen/bij-welke-procedures-speelt-participatie-een-rol-onder-de-omgevingswet/>

- Omgevingsweb. (2020). *OMGEVINGSBESLUIT*. Opgehaald van omgevingsweb.nl: <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/340257.pdf>
- Omgevingsweb. (2020, Oktober). *Wat is de relatie tussen motie Nooren (verplichting participatiebeleid) en artikel 150 van de Gemeentewet (verplichting tot opstellen participatieverordening)?* Opgehaald van omgevingsweb.nl: <https://www.omgevingsweb.nl/vragen/wat-is-de-relatie-tussen-motie-nooren-verplichting-participatiebeleid-en-artikel-150-van-de-gemeentewet-verplichting-tot-opstellen-participatieverordening/>
- Omgevingsweb. (2021, April 15). *Het programma onder de Omgevingswet*. Opgehaald van omgevingsweb.nl: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/het-programma-onder-de-omgevingswet/#:~:text=I.,Wat%20is%20het%20programma%3F,Daarnaast%20bevat%20het%20programma%20maatregelen>
- Pels Rijcken. (2021). *Artikel 1:2 AwB*. Opgehaald van pgawb.nl: <https://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-1-inleidende-bepalingen/titel-1-1-inleidende-bepalingen-2/artikel-12/>
- Raad van Europa. (1985, Oktober 3). *Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, Granada, 03-10-1985*. Opgehaald van overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002624/1994-06-01>
- Raad van Europa. (2000, Oktober 20). *Europees landschapsverdrag, Florence, 20-10-2000*. Opgehaald van overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001748/2005-11-01>
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2018). *Omgevingsvisie. Erfgoed biedt kansen*. Opgehaald van cultureelerfgoed.nl: <https://www.youtube.com/watch?v=jYJZBy321qU>
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2022). *Omgevingswet*. Opgehaald van cultureelerfgoed.nl: <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/omgevingswet>
- Twynstra Gudde. (2021, Februari). *MKBA Erfgoed - Molens*. Opgehaald van raadbergen-nh.nl: <https://www.raadbergen-nh.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2021/17-juni/19:30/bij-2021-06-03-MKBA-erfgoed-molens-1.pdf>
- Veen, E., & Mul, M. (2013, April). *Participatieladder Arnstein*. Opgehaald van gerardnass.nl: <https://gerardnass.nl/wp-content/uploads/2015/09/Participatieladder-Arnstein.pdf>
- VNG. (2010, Maart). *De raad en burgerparticipatie*. Opgehaald van vng.nl: [https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden\\_burgerparticipatie/De\\_raad\\_en\\_burgerparticipatie.pdf](https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/De_raad_en_burgerparticipatie.pdf)
- VNG. (2019, November). *Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden*. Opgehaald van vng.nl: [https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/toelichting\\_participatie\\_raadsleden.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/toelichting_participatie_raadsleden.pdf)
- VNG. (2021). *Minimale acties omgevingswet*. Opgehaald van vng.nl: [https://vng.nl/sites/default/files/2021-08/minimale-acties-omgevingswet\\_v4.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2021-08/minimale-acties-omgevingswet_v4.pdf)

VNG. (2021, Mei 28). *Voorbeeld Verordening participatie* . Opgehaald van vng.nl:  
<https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschonen>

Vranken, J. (2009, Januari). *PARTICIPATIE – EEN OVERROEPEN CONCEPT?* Opgehaald van researchgate.net: [https://www.researchgate.net/profile/Jan-Vranken-2/publication/261549739\\_Participatie\\_als\\_window\\_dressing\\_Een\\_overroepen\\_concept/links/6239fb0095678e2612847c4a/Participatie-als-window-dressing-Een-overroepen-concept.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jan-Vranken-2/publication/261549739_Participatie_als_window_dressing_Een_overroepen_concept/links/6239fb0095678e2612847c4a/Participatie-als-window-dressing-Een-overroepen-concept.pdf)

Werf, J. v., Grootwagers, L., & Linssen, M. (2021, November 23). *Essay Erfgoed en democratische vernieuwing*. Opgehaald van cultureelerfgoed.nl:  
<https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedparticipatie-faro/documenten/publicaties/2021/01/01/essay-erfgoed-en-democratische-vernieuwing>

# Bijlagen

## Bijlage 1: Vragenlijst gemeente

### **Participatiebeleid/verordening**

Wie waren binnen uw gemeenten betrokken bij het opstellen van het participatiebeleid/participatieverordening?

Ligt de nadruk van de participatieverordening op inwonersparticipatie of overheidsparticipatie?

Wat is er veranderd binnen uw gemeente op het gebied van participatie, nu de participatieverordening ingevoerd wordt?

Hoe komt het dat erfgoed zo bewust is meegenomen in het participatiebeleid/ dat erfgoed geen rol speelt in het participatiebeleid?

Heeft uw gemeente ook een right to challenge regeling (uitdaagrecht)? Voor welke beleidsdomeinen geldt deze regeling? Speelt erfgoed hier een rol in?

### **Participatietrajecten**

Wanneer en voor welke vraagstukken wordt een participatietraject gestart? Wie bepaalt de onderwerpen?

Wie bepaalt de mate van participatie? Hanteert de gemeente daarbij ook de participatieladder?

Welke stappen worden ondernomen om een participatieproces op te zetten?

Wanneer is een participatieproces geslaagd? (Wanneer er bijvoorbeeld voldoende draagvlak is of als iedere belangrijke doelgroep gesproken is?)

## **Participatie en erfgoed**

Wordt erfgoed door de gemeente gezien als een vanzelfsprekend onderwerp bij participatietrajecten rondom de fysieke leefomgeving?

Wordt tijdens een participatietraject over de fysieke leefomgeving erfgoed aangekaart als onderwerp door inwoners?

Participatie wordt vormvrij gehouden, bij het maken van een Omgevingsplan moet een gemeente aangeven welk cultureel erfgoed (monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurlandschappen of ander cultureel erfgoed) voor bescherming in aanmerking komen. Worden inwoners betrokken bij de selectie van wat in het omgevingsplan beschermd wordt?

Cultureel erfgoed is een breed begrip, het is meer dan alleen monumentenzorg. Hoe wordt in uw gemeente participatie toegepast bij bijvoorbeeld lokale musea en lokale tradities / immaterieel erfgoed?

## **Omgevingswet**

Heeft uw gemeente ook al een participatienota voor de Omgevingswet?

Wie waren betrokken bij het opstellen van deze nota? Is de erfgoedambtenaar ook betrokken en waarom wel/niet?

Hoe wordt er vorm gegeven aan de verplichtingen van de Omgevingswet?(Aanvraagvereiste, Kennisgeving en Motiveringsplicht)



## Bijlage 2: Codeboom

