

Beleidskader Participatie Omgevingswet

Hoe betrek je de omgeving bij een ruimtelijk initiatief?



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Uitgangspunten voor beleid	5
3	Participatiebeleid	6
4	Participatieniveaus	8
5	Participatieplan	9
6	Beoordeling verplichte participatie	10
7	Participatie omgevingsdocumenten	11
8	Monitoring & Evaluatie	12
	Bijlage 1	13
	Bijlage 2	14

1. Inleiding

Participatie in de Omgevingswet

In 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Participatie is een belangrijk onderwerp in deze nieuwe wet. Participatie is het betrekken van personen voor wie een initiatief, plan of activiteit gevolgen heeft. Of personen die (in)direct betrokken zijn bij een initiatief, plan of activiteit.

De Omgevingswet wil ruimte bieden voor ideeën van initiatiefnemers en voor lokale afwegingen. De wet zegt alleen dat participatie moet gebeuren, maar niet hoe dat moet. Dit geeft gemeenten ruimte om een aanpak te ontwikkelen die past in de lokale situatie. Nieuw is dat de aanvrager van een vergunning participatie zelf moet organiseren.

In het coalitieakkoord 2022-2026 staat de ambitie: Samen, verbinden en verbeteren.

Samen maken we Hoogeveen. De wijze van verbinden van de gemeente met zijn inwoners en ondernemers en ook de verbinding van inwoners en ondernemers onderling, met betrekking tot initiatieven, plannen of activiteiten komt terug in dit beleidskader.

Gemeente Hoogeveen vindt participatie van groot belang. In het kader van de Omgevingswet is het samen uitwerken van initiatieven belangrijk en essentieel. In het ambitiedocument voor de implementatie van de Omgevingswet (2017) staat deze ambitie benoemd:

We willen onze inwoners, ondernemers, organisaties en ketenpartners vroegtijdig betrekken bij (beleids-) ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. We willen dat initiatiefnemers hun omgeving betrekken bij ruimtelijke initiatieven.

Dit Beleidskader Participatie geeft invulling aan die ambitie en bestaat uit twee verschillende onderdelen:

- Een beleid voor participatie door initiatiefnemers/vergunningaanvragers (zie pag 6).
- Een beleid voor participatie door de gemeente zelf bij het maken van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan of Programma (zie pag 10).

2. Uitgangspunten voor beleid

Voor dit beleidskader participatie hanteren we enkele uitgangspunten:

- het beleid moet gebruiksvriendelijk en uitnodigend zijn,
- de initiatiefnemer kan zelf een participatiemethode kiezen die bij hem/haar en het project past,
- én het moet gemakkelijk te toetsen zijn door collega's.

Ondersteunend aan dit beleidskader maken we een Handleiding Participatie. Daarin staan tips en ideeën hoe je participatie vorm kunt geven en hoe je een participatieplan maakt. Ook komt er een participatiescan en een toolkit op de gemeentelijke website. Die helpen initiatiefnemers om voor hun initiatief de juiste participatie-aanpak te kiezen.

Initiatiefnemers moeten zelf hun omgeving betrekken bij hun initiatief. De gemeente heeft een lijst gemaakt van initiatieven waarbij de participatie verplicht is (zie bijlage 1). De gemeente controleert dan of de participatie voldoende is. Bij initiatieven die niet op die lijst staan is participatie niet verplicht. Maar het kan wel voordelen opleveren zoals een goede relatie met de burens en een soepel verlopende procedure.

3. Participatiebeleid

Initiatieven en activiteiten zijn er in verschillende soorten en maten. Nieuw in de Omgevingswet is dat de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk is voor participatie. En dat dit onderdeel wordt van de aanvraag van een omgevingsvergunning. Gemeente Hoogeveen adviseert en stimuleert de initiatiefnemer om bij ieder initiatief na te denken over de ruimtelijke en maatschappelijke impact van het initiatief. En wat dat vraagt aan participatie.

In bepaalde gevallen is participatie verplicht. In het volgende schema is dit weergegeven:

LEVEL	PROCEDURE	ADVIES/PLICHT	BEOORDELING
1	Vergunningvrij	Advies: Praat met burens	Geen
2a	Vergunning binnenplans	Advies: Gebruik de Handleiding Participatie + bespreek het met de Omgevingsregisseur	Aanvraagvereiste = Vraag beantwoord in DSO: o Geparticipeerd ja/nee o Bij ja: aangeven hoe en resultaat. Geen oordeel over inhoud
2b	Vergunning buitenplans Niet op lijst verplichte participatie	Advies: Gebruik de Handleiding Participatie + bespreek het met de Omgevingsregisseur	Aanvraagvereiste = Vraag beantwoord in DSO: o Geparticipeerd ja/nee o Bij ja: aangeven hoe en resultaat. Geen oordeel over inhoud
	Vergunning buitenplans Wel op lijst verplichte participatie ¹	Verplicht: Gebruik de Handleiding Participatie + bespreek het met de omgevingsregisseur. Maak een plan en toon aan dat het plan is uitgevoerd.	Beoordeling minimaal voldoende (zie pagina 10) Bij niet voldoende kan de procedure niet starten. ²
3	Wijziging Omgevingsplan Gemeente initiatiefnemer	Verplicht: Gebruik de Handleiding Participatie + bespreek het met de omgevingsregisseur. Maak een plan en toon aan dat het plan is uitgevoerd + minimaal participatielevel Raadplegen	Beoordeling minimaal voldoende (zie pagina 10) Bij niet voldoende kan de procedure niet starten. ²
	Wijziging Omgevingsplan Externe initiatiefnemer	Verplicht: Gebruik de Handleiding Participatie + bespreek het met de omgevingsregisseur. Maak een plan en toon aan dat het plan is uitgevoerd.	Beoordeling minimaal voldoende (zie pagina 10) Bij niet voldoende kan de procedure niet starten. ²

¹ Door gemeenteraad vastgestelde lijst van initiatieven waarvoor participatie verplicht is, zie Bijlage 1

² Bij niet of onvoldoende participatie krijgt de initiatiefnemer de gelegenheid om dit te herstellen.

Participatie bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning

De gemeente stimuleert alle initiatiefnemers om na te denken over participatie. In de Omgevingswet staat dat participatie een aanvraagvereiste is en dat de gemeenteraad een lijst kan vaststellen met categorieën waarvoor participatie verplicht is.

Aanvraagvereiste participatie

De aanvrager van een omgevingsvergunning heeft de plicht om bij de aanvraag aan te geven:

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

Dit aanvraagvereiste omvat geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Het antwoord op de eerste vraag hierboven mag dus ook 'nee' zijn. De gemeente mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen, omdat er geen participatie is geweest. Ook mag de gemeente de aanvraag niet buiten behandeling laten, omdat er te weinig participatie is geweest. Als er wel participatie is geweest moeten de resultaten daarvan worden ingediend bij de gemeente, zodat de gemeente dat kan meenemen in de belangenoverweging.

Aanvraagvereiste bij verplichte participatie

Op bovenstaande is 1 uitzondering. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. De gemeenteraad van Hoogeveen heeft een dergelijke lijst vastgesteld (zie bijlage 1). Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, neemt de gemeente de aanvraag niet in behandeling. Wel moet de gemeente de aanvrager de gelegenheid geven om dit te herstellen, waardoor de participatie voldoende wordt.

De wetgever heeft niet bepaald wanneer er sprake is van onvoldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Maar uit het feit dat het hier gaat om verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben.

Verder is het relevant welke activiteit de initiatiefnemer heeft aangevraagd voor de vraag of de participatie voldoende is. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Bij een project met grote impact op de omgeving zal meer uitgebreide participatie nodig zijn.

Als participatie verplicht is, maar de gemeente constateert dat de participatie onvoldoende is, dan bestaat er een mogelijkheid om alsnog de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht, toe te passen. Dit betekent dat de procedure dan wordt verlengd naar 26 weken.

Participatie vervangt niet het officiële proces (zienswijze, bezwaar en beroep). Zodra de omgevingsvergunning is verleend, start het officiële proces. Het is dus mogelijk dat in een beroepsprocedure de Raad van State de omgevingsvergunning toch nog vernietigt. Bijvoorbeeld omdat niet alle verschillende belangen voldoende in beeld zijn gebracht om een afgewogen besluit te kunnen nemen. Het organiseren van participatie is dus ook in het belang van de initiatiefnemer/aanvrager.

4. Participatieniveaus

In de **Handleiding Participatie** zijn voor initiatiefnemers / vergunningaanvragers de regels voor participatie opgenomen. Ook zijn er voorbeelden, tips en andere hulpmiddelen voor de initiatiefnemer opgenomen over hoe de participatie te organiseren. In de geest van de Omgevingswet kiest de gemeente Hoogeveen ervoor om niet voor te schrijven wat aan participatie georganiseerd moet worden. Het stellen van harde kaders voor participatie vermindert eigen initiatief en creativiteit. Ook zegt de grootte of het soort activiteit niet altijd iets over de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen op de directe omgeving.

De gemeente vraagt de initiatiefnemer om na te denken over wat de ruimtelijke en maatschappelijke impact van zijn initiatief, plan of activiteit zal zijn. En wie dat raakt en dus betrokken moet worden. Met de Handleiding Participatie wordt de initiatiefnemer/vergunningaanvrager gestimuleerd om geschikte participatie bij zijn plan te organiseren.

Er zijn verschillende niveaus van participatie. Van informeren tot coproduceren. Soms is het informeren van direct omwonenden voldoende. Soms is het goed om samen met betrokkenen een initiatief of plan te ontwikkelen. Dit laatste wordt coproduceren genoemd. In de volgende afbeelding zijn de verschillende niveaus van participatie te zien. Welk niveau van participatie moet worden gebruikt, hangt af van de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen van het initiatief, plan of activiteit.

Participatieniveaus

Informeren

Betrokkenen goed op de hoogte brengen en houden.

Raadplegen

Gelegenheid bieden aan betrokkenen om hun reactie (ideeën, wensen, meningen en voorkeuren) op een voorliggend initiatief naar voren te brengen.

Adviseren

Gelegenheid geven aan betrokkenen om mee te denken en een advies uit te brengen over het initiatief.

Coproduceren

Het in gezamenlijk overleg ontwikkelen van een plan met inachtneming van de vooraf meegegeven kaders.

5. Participatieplan

Bij iedere aanvraag voor een initiatief vraagt de gemeente aan de initiatiefnemer of aan participatie is gedaan (aanvraagvereiste), en zo ja, hoe dat is gedaan of hoe daar nog invulling aan zal worden gegeven. Dat is onderdeel van de vergunningaanvraag.

Voor een initiatief, plan of activiteit dat niet past in het Omgevingsplan en waarvan is bepaald dat participatie verplicht is (Vergunning buitenplans of Wijziging Omgevingsplan, zie schema op pagina 6), vraagt de gemeente om een participatieplan. In het participatieplan staat:

- Wat de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen zijn van het initiatief, plan of activiteit;
- Wie de betrokkenen bij het initiatief, plan of activiteit zijn;
- Wat de initiatiefnemer precies aan participatie heeft gedaan;
- Wat de initiatiefnemer met de inbreng van betrokkenen heeft gedaan;
- Wat de resultaten zijn van de participatie.

6. Beoordeling verplichte participatie

Het participatieplan wordt beoordeeld bij de behandeling van een aanvraag voor een initiatief. De participatie en de beoordeling ervan krijgen een plek in het proces van Intaketafel/Omgevingstafel. De gemeente maakt gebruik van de beoordelingscriteria voor participatie uit onderstaande tabel.

Beoordelingscriteria participatie

Beoordeling	Ruimtelijke en maatschappelijke impact	Is er gekozen voor een specifiek level van de participatieladder? En is deze keuze onderbouwd?	Omgang inbreng betrokkenen	Verslaglegging (vormvrij)
Onvoldoende geparticipeerd	De initiatiefnemer heeft de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen voor betrokkenen niet onderzocht en/of onvoldoende beschreven.	Er is geen onderbouwde keuze of een onjuiste keuze gemaakt voor een specifieke level van de participatieladder.	De inbreng van betrokkenen is niet of onvoldoende beschreven.	Geen of onvoldoende verslaglegging.
Voldoende geparticipeerd	Het is in grote lijnen duidelijk wat de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen van een initiatief zijn voor betrokkenen.	Er is een keuze gemaakt voor een specifieke level van de participatieladder en deze is toegepast in het initiatief.	De inbreng van betrokkenen is beschreven.	Er is een volledig verslag van de participatie aanwezig.
Goed geparticipeerd	De initiatiefnemer heeft een breed en volledig beeld van de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen voor betrokkenen gegeven.	Er is een onderbouwde keuze gemaakt voor een specifieke level van de participatieladder. De trede die gebruikt is, is geschikt voor de impact van het initiatief.	De inbreng van betrokkenen is in kaart gebracht en gemotiveerd. En het is duidelijk wat de inbreng toevoegt aan het initiatief.	Er is een volledig verslag van de participatie aanwezig.

7. Participatie Omgevingsdocumenten

De gemeente moet zelf voor participatie zorgen bij het opstellen van de omgevingsdocumenten, zoals de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en het Programma (beleidsdocument). Daarvoor gelden wettelijk een Kennisgevingsplicht en een Motiveringsplicht. Als gemeente kiezen we ervoor om minimaal op het niveau Raadplegen te participeren met betrokkenen.

Omgevingsvisie

Volgens de Omgevingswet moet de gemeente bij de Omgevingsvisie voldoen aan de Motiveringsplicht. Dit betekent dat de gemeente aangeeft hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het opstellen van de Omgevingsvisie betrokken zijn. En wat de resultaten daarvan zijn.

Voor de Omgevingsvisie is raadplegen het minimale participatieniveau op de participatieladder. Inwoners en belanghebbenden kunnen ideeën, wensen en meningen naar voren brengen of voorkeuren aangeven. Deze neemt de gemeente mee in het opstellen van de Omgevingsvisie. Een verslag van de participatie is een verplichte bijlage van een omgevingsdocument. In het verslag staan de resultaten van het participatieproces en een beeld van de verschillende belangen. En hoe daarmee is omgegaan. De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie en het participatieverslag vast.

Omgevingsplan

Voor het Omgevingsplan moet de gemeente zorgen voor kennisgeving vooraf. Voordat het omgevingsplan wordt opgesteld maakt de gemeente bekend hoe het participatieproces er uitziet. Wie wordt wanneer betrokken en waarover. En waar is aanvullende informatie beschikbaar. Bij de besluitvorming over het Omgevingsplan moet de gemeente voldoen aan de motiveringsplicht en dus een verslag met de resultaten van het participatieproces maken. Ook hier is raadplegen het minimale participatieniveau.

Omgevingsprogramma

Voor de programma's geldt eveneens een kennisgevingsplicht en een motiveringsplicht en het minimale participatieniveau raadplegen op de participatieladder.

Omgevingsvergunning

Als de gemeente initiatiefnemer/vergunningaanvrager is voor een project, dan geldt voor de gemeente hetzelfde als voor iedere andere aanvrager van een omgevingsvergunning. (Zie schema participatiebeleid pagina 6). De in dit beleid opgenomen lijn van participatie geldt daarmee ook voor initiatieven en activiteiten die leiden tot een vergunning, wijziging omgevingsplan of een programma zoals bijvoorbeeld projecten en gebiedsontwikkelingen.

8. Monitoring & evaluatie

Dit nieuwe participatiebeleid is de 1.0 versie. De Omgevingswet kent de beleidscyclus waarin monitoren en evalueren een belangrijke plek kennen. Op dit moment is nog niet alles te voorzien. Daarom stellen we nu een participatiebeleid 1.0 op. Na twee jaar evalueren we dit Beleidskader Participatie om te bekijken of aanpassing nodig is.

Bijlage 1

Vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 14 juli 2022

Lijst gevallen waarbij de gemeenteraad verplichte participatie wenst bij buitenplanse omgevingsplan activiteiten. Ow art. 16.55, lid 7

In onderstaande gevallen geldt verplichte participatie vooraf bij aanvragen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit:

Aanvragen voor:

1. Grootschalige energieopwekking in de vorm van windturbines (hoger dan 15 m en/of voor commercieel gebruik), grondgebonden zonnepanelen, waterstofproductie en -opslag, biomassa centrales en warmtepompcentrales;
2. Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie hoger dan 40 m;
3. Woningbouw, in geval van Ruimte-voor-Ruimte, of bij toevoeging van 5 of meer woningen;
4. Bedrijfsmatige activiteiten buiten bedrijventerreinen met uitzondering van categorie 1, 2 activiteiten, categorisering op basis van de Staat van Bedrijfsactiviteiten (brochure bedrijven milieuzonering van de VNG);
5. Toevoeging van functies (of het wijzigen naar een functie) anders dan woningen en bedrijven (bijv. maatschappelijk, horeca of detailhandel);
6. Plannen met milieucomponenten zoals wijzigingen stalsystemen/dieraantallen, geur en geluidcomponenten etc. waarbij een verzwaring van de plaatselijke milieusituatie ontstaat;
7. Grote infrastructurele (bouw)werken (werken waarbij bijvoorbeeld de loop van (water-), (spoor-), wegen verandert, dan wel de inhoud of doorzet wordt vergroot).

Bijlage 2

Omgevingsregisseur

Gemeentelijke medewerker die initiatieven begeleidt. Deze neemt de initiatiefnemer mee in het voorbereidingsproces voor de vergunningaanvraag en adviseert over participatie.

Participatiescan

Een hulpmiddel om de impact van het initiatief op de omgeving te bepalen is de participatiescan.

Betrokkene

Persoon, bedrijf of organisatie voor wie een initiatief, plan of activiteit (in)direct gevolgen heeft.

Vergunning binnenplans

Vergunning die nodig is voor een initiatief, plan of activiteit dat past binnen de regels van het omgevingsplan.

Vergunning buitenplans

Vergunning die nodig is voor een initiatief, plan of activiteit dat niet past binnen de regels van het omgevingsplan.

Postadres

Postbus 20.000
7900 PA Hoogeveen

Bezoekadres

Raadhuisplein 24
7901 BW Hoogeveen

Telefoon

14 0528

Fax

0528-291325

E-mail

info@hoogeveen.nl

Internet

www.hoogeveen.nl

Uitgave: gemeente Hoogeveen, december 2023