

## Participatiebeleid onder de Omgevingswet

De raad van de gemeente Oldambt;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 21 december 2021;

gelet op artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet.;

besluit vast te stellen:

### de Notitie Participatiebeleid onder de Omgevingswet

#### 1. Inleiding

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is landelijk het grote belang van participatie onderkend. Daarbij gaat het om de betrokkenheid van de samenleving bij initiatieven en besluitvorming. Een goed initiatief vraagt samenwerking en afstemming met bewoners, bedrijven en organisaties die ermee te maken hebben. Dat is een goede investering, want participatie kan tot betere plannen, meer draagvlak voor initiatieven én een snellere besluitvorming leiden.

Om dit vorm te geven, geeft de Omgevingswet en de daarmee samenhangende regelingen, regels voor participatie. Bij de vaststelling van een omgevingsvisie, een programma en een omgevingsplan, is er de verplichting aan te geven op welke wijze invulling is gegeven aan het decentraal participatiebeleid. Dit vanuit de basis dat participatie maatwerk is en de impact van een initiatief van belang is. Daarom schrijft de wet niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden.

Deze notitie is bedoeld om die participatie en het participatiebeleid vorm te geven. Omdat met de invoering van de Omgevingswet er op een aantal onderdelen duidelijkheid wordt verwacht over hoe de gemeente hiermee omgaat, is deze notitie hierop gericht. Deze vormen van participatie hoeven echter niet beperkt te blijven tot de uitvoering van de Omgevingswet.

#### 2. Proces

Een eerste aanzet van deze notitie is door een interne werkgroep binnen de structuur van het Programma Omgevingswet opgesteld. Na een akkoord door de Stuurgroep van dit Programma (waarin onder andere twee wethouders zitting hebben) is een eerste aanzet voorgelegd op 7 juli 2021 aan de Begeleidingscommissie Quick Scan Lokale Democratie. De Begeleidingscommissie heeft zich kunnen vinden in die eerste aanzet.

Die eerste aanzet (toen genaamd Opzet participatiebeleid onder de Omgevingswet) is met een bijbehorende notitie over de gevallen van aanwijzing van verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten besproken in een informele raadsbijeenkomst. Deze nota is samenvoeging van de eerste aanzet met wijzigingen en gedeelten van die notitie.

#### 3. Participatie in de Omgevingswet

In de Omgevingswet en het hieruit voortvloeiende Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling staan regels om de participatie te borgen. Zo is geregeld dat in een kennisgeving wordt aangegeven hoe het participatietraject eruit komt te zien. Ook is een motiveringsplicht opgenomen: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe de omgeving is betrokken bij de voorbereiding, wat de resultaten daarvan zijn en hoe invulling is gegeven aan het decentraal participatiebeleid.

In de Omgevingsregeling wordt het aanvraagvereiste voor participatie bij de omgevingsvergunning uitgewerkt, om de initiatiefnemer te stimuleren aan participatie te doen.

Het bevoegd gezag heeft een visie op participatie vastgesteld en moet gemotiveerd aangeven hoe aan de gestelde voorwaarden is voldaan bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het programma.

Hieronder wordt uiteengezet wat de hoofdregels zijn voor de participatie.

Hoofdregels over participatie:

Instrument	Regels	Wie is verantwoordelijk
Omgevingsvergunning voor een activiteit passend binnen het omgevingsplan	De initiatiefnemer moet bij de aanvraag aangeven of en zo ja hoe aan participatie is gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Dit is vormvrij. Het college als bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging (geen weigeringsgrond).	Initiatiefnemer

Omgevingsvergunning voor een door de raad aangewezen buitenplanse activiteit	In afwijking van de normale vergunning kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie en overleg met derden verplicht is bij een buitenplanse activiteit. Het college beoordeelt of er voldoende is geparticipeerd. Vooraf kan worden aangegeven hoe dit wordt vormgegeven.	Initiatiefnemer
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht en een visie op participatie	Bevoegd gezag
Omgevingsplan	Motiveringsplicht Bij de kennisgeving wordt aangegeven hoe de participatie wordt vormgegeven.	Bevoegd gezag
Programma	Motiveringsplicht en een visie op participatie	Bevoegd gezag

#### 4. Hoe te handelen bij de mogelijke situaties onder de Omgevingswet.

Onder de Omgevingswet kunnen we verschillende situaties definiëren waarbij het wenselijk is te participeren.

1. De omgevingsvergunning waarbij de activiteit past binnen het omgevingsplan
2. De omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, verplichte participatie in door de raad aangewezen gevallen
3. De overheid die met een beleidsvraag naar buiten treedt.

#### Afweging

Er is gekozen voor de volgende structuur vanwege een aantal redenen:

- Voor inwoners moet het niet onnodig ingewikkeld zijn;
- Niet alle initiatieven zijn even groot, niet alle participatie kan dus even groot zijn;
- Wij hebben vanuit de beginselen van behoorlijk bestuur de verplichting inwoners rechtszekerheid te bieden zonder willekeur.

Door drie verschillende situaties te definiëren en het participatieproces hierop aan te passen verwachten wij elke vraag zo goed mogelijk te kunnen beoordelen zonder onredelijk veel of moeilijke zaken van elke inwoner met een initiatief te vragen. Op deze manier kan er voor elk initiatief gestructureerd gewerkt worden, zodat er voor een inwoner die deelneemt aan een participatietraject of een initiatiefnemer geen onverwachte zaken komen. Maar toch kan er maatwerk geleverd worden naar de behoefte van de initiatiefnemer, de gemeente en de omgeving.

##### Ad1. De omgevingsvergunning.

De omgevingsvergunning waarbij de activiteit past binnen het omgevingsplan vraagt om een lichte vorm van participatie. In het omgevingsplan is immers al aangegeven dat de activiteit wordt toegestaan op de betreffende locatie. Er is de in de wet geen verplichting opgenomen tot participatie; wel dient bij de indiening te worden aangegeven of er wel of niet is geparticipeerd.

Vanuit de gedachte van de wet van het belang dat omwonenden goed betrokken worden is er wel een stimulerende impuls nodig. Een omschrijving van een proces van participatie kan een initiatiefnemer daarbij helpen. Hiervoor is een door ons college vast te stellen Oldambster leidraad voor een stappenplan bij participatie opgesteld, waarvan de tekst in bijlage 1 is opgenomen. Deze zal nog in een vorm van een infographic worden gegoten. Deze infographic en bijbehorende uitleg zal onder de aandacht worden gebracht via de website van de gemeente en via het Digitaal Stelsel Omgevingswet, dat wordt gebruikt voor het indienen van de aanvraag.

Uit de tekst blijkt dat het proces bestaat uit een aantal goed te begrijpen en overzichtelijke stappen, de toelichting zorgt voor extra inhoudelijke duidelijkheid. Voor omgevingsvergunningen die binnen het omgevingsplan passen is dit voldoende. Een inwoner kan dit zelfstandig begrijpen en uitvoeren. Wij krijgen in dat geval een participatierapport aangeleverd bij de aanvraag van de omgevingsvergunning.

##### Ad.2 Buitenplanse omgevingsplanactiviteit in door de raad aangewezen gevallen.

De buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit waarvoor op basis van het Omgevingsplan in beginsel geen vergunning kan worden verleend. Medewerking is mogelijk als het beleid zich daartegen niet verzet. Belangrijk is dat hierbij participatie plaatsvindt, waarbij er tevens wordt aangegeven in welke situaties het verplicht is participatie uit te voeren.

1. Aanwijzing van gevallen van verplichte participatie.

Het is op basis van artikel 16.55, lid 7, van de Omgevingswet aan de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen waarbij de sprake is van wel verplichte participatie bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, die niet door de raad zijn aangewezen, is gelijk aan die van de omgevingsvergunning, passend in het Omgevingsplan.

Om te komen tot een besluit over de aanwijzing zijn de volgende criteria opgesteld:

- De rol van de gemeente bij een omgevingsvergunning is niet regisserend. Immers de verantwoordelijkheid voor de participatie ligt bij de initiatiefnemer.
- In de overkoepelende visie voor participatie wordt voor de gemeente gestreefd naar maximale participatie. Vanwege de betrokkenheid van het college als bevoegd gezag bij een vergunning is het dan logisch een inspanning tot participatie te vragen aan een initiatiefnemer. Dit leidt tot het aanwijzen van gevallen van verplichte participatie.
- Beperkte gevolgen voor de fysieke leefomgeving en weinig betrokkenen kunnen een reden zijn voor beperking van de aanwijzing. Gevallen die maar een beperkte impact hebben zijn voor participatie eerder gelijk te stellen met op grond van het omgevingsplan toegestane activiteiten. In de geest van de wet is dan verplichte participatie minder logisch. Impact van een initiatief wordt bepaald door factoren als omvang, het maatschappelijk belang van een initiatief en de mate van hinder.

De raad kan gevallen aanwijzen waarbij er sprake is van (bindend) adviesrecht van de raad bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse activiteit. Op zich is een uitgangspunt van een aansluiting van beide lijsten logisch. Maar impact kan wel een andere betekenis hebben bij participatie dan bij het adviesrecht. Bij het adviesrecht staat de rolverdeling tussen de raad en het college voorop. Dit gebeurt mede op basis van visies en dergelijke. Bij de participatie is de impact veel meer ingegeven door zaken als omvang en hinder (in de zin van de mogelijkheid van enig nadeel voor anderen in de omgeving).

Voor de bebouwde kom is de voorgestelde lijst van gevallen voor adviesrecht beperkt. Specifiek kan bij activiteiten binnen de bebouwde kom er wel sprake zijn van hinder waardoor verplichte participatie wel in beeld komt.

Buiten de bebouwde kom is de lijst van gevallen voor advies meer omvangrijk en is aanwijzing van dezelfde gevallen logisch.

Op basis van deze overwegingen is de volgende lijst van aan te wijzen gevallen opgesteld.

Lijst van gevallen waarvoor verplichte participatie nodig is.

Als gevallen van een verplichte participatie, als bedoeld in lid 7 van artikel 16.55 van de Omgevingswet, aan te wijzen de volgende buitenplanse omgevingsactiviteiten, waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

1. Activiteit Wonen.

### **Een toevoeging van ten minste vijf woningen binnen de bebouwde kom door nieuwbouw of vernieuwbouw van een bestaande pand.**

- a. Een toevoeging van een of meer woningen in het buitengebied.
2. Commerciële voorzieningen.
  - a. Het realiseren of met 20% vergroten van een activiteit voor detailhandel, horeca, een maatschappelijke voorziening, dienstverlening, sportinfrastructuur met een grootschalig karakter of een andere vorm van een commerciële activiteit.
3. Activiteit bedrijvigheid.
  - a. Het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in de bebouwde kom van een zwaardere categorie dan het Omgevingsplan toestaat.
  - b. Het oprichten of uitbreiden met meer dan 20% aan oppervlakte van niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied.
  - c. Het veranderen van bestaande niet-agrarische bedrijvigheid in een zwaardere categorie in het buitengebied.
4. Landbouw: het vestigen en uitbreiden van intensieve veehouderijen.
5. Natuur: het uitbreiden van natuur met ten minste één hectare.
6. Intensieve recreatie: het toevoegen van recreatiewoningen en activiteiten ten behoeve van intensieve recreatie met de bijbehorende voorzieningen.

*Uitzondering hierop is recreatief medegebruik, zowel op terreinen als van gebouwen en bouwwerken.*

7. Energie.
  - a. Het realiseren van een windmolen van ten minste 15 meter hoog.
  - b. Het realiseren van weiden of velden van zonnepanelen van ten minste 0,5 hectare.
  - c. Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie van enige omvang
8. Infrastructurele werken: het aanleggen/ bouwen van grootschalige infrastructurele (kunst)werken.

9. Evenementen.; het toekennen van de functie evenementen met een beoordeling van de fysieke effecten.

## 2. Beoordeling verplichte participatie.

Bij de aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteit is het belangrijk dat eerst het initiatief goed in beeld gebracht wordt. Het meest voorkomende scenario is dat de initiatiefnemer in het Digitaal Stelsel Omgevingswet al de melding krijgt dat het om een afwijking gaat; hier wordt de initiatiefnemer geadviseerd een omgevingsoverleg aan te vragen bij de gemeente. Vanaf dat moment zullen de initiatiefnemer en de gemeente samen aan tafel zitten. Participatie zal ook samen ingericht gaan worden omdat er mogelijk ook politiek gevoelige zaken kunnen spelen.

Om de mate te bepalen van hoe de participatie wordt gevuld, kan gebruik worden gemaakt van de zogenaamde Think-consistent tool. Deze tool is ontwikkeld door de Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten (VPNG) (zie de bijlage Afdruk van de invulling van de tool met een voorbeeld). Deze tool wordt ingezet bij de buitenplanse afwijkingen omdat deze initiatieven naar inschatting een grote impact zullen hebben. Hier is het van groot belang deze initiatieven op een eenduidige en gemotiveerde manier te beoordelen. Zo kan er goed onderbouwd een participatietraject opgezet worden dat recht doet aan de initiatiefnemer, het initiatief en de inwoners die er mee te maken hebben. In de tool is aandacht voor politieke gevoeligheid, overlast voor de omgeving, de omvang en impact van een initiatief, de gewenste betrokkenheid van de overheid en de mate waarin het initiatief bijdraagt aan de lokale samenleving. De uitkomst van invulling van deze tool leidt tot een vorm van participatie. Bij een hoger niveau dan 2 wordt een plan van aanpak nodig waarin zowel gemeente als initiatiefnemer weten hoe het proces er verder uit zal zien en waar de werkzaamheden voor de verschillende partijen liggen. De gemeente kan altijd extra ondersteunen wanneer de initiatiefnemer zelf niet in staat blijkt te zijn een goede participatie te organiseren.

Op basis van de tool zal ook worden beoordeeld of er voldoende participatie is verricht. Een negatieve beoordeling kan na een mogelijkheid van herstel leiden tot een buiten behandeling stellen op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

In de tool wordt voor het bepalen van de uitkomst gebruikt gemaakt van 4 factoren:

1. Grootte initiatief: variërend van een kleine functiewijziging tot een grootschalige ingreep.
2. Mate van maatschappelijke aandacht: variërend van niet of nauwelijks tot zeer veel maatschappelijke aandacht of politieke spanning.
3. Versterking samenleving: variërend van geen of weinig profijt tot een grote bijdrage aan de samenleving.
4. Mate van hinder en andere gevolgen: dit gaat om zaken als overlast maar ook gevolgen op ideëel gebied.

De optelsom van de factoren leidt tot een uitkomst tot één van de vier vormen van participatie. Deze uitkomst kan zijn.

- Geen participatie;
- Beperkte participatie
- Participatie
- Intensieve participatie.

Blijkt uit de aanvraag dat de uitkomst is behaald, dan is er sprake geweest van voldoende participatie.

### Ad. 3. De overheid treedt naar buiten

De overheid is onder de Omgevingswet voor de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de programma's verplicht inwoners te betrekken. Afhankelijk van de vraag of het onderwerp, kunnen inwoners op verschillende niveaus betrokken worden.

Zo zou het kunnen zijn dat bij het opstellen van beleid inwoners inhoudelijk kunnen mee denken en meepraten. Bij de uitvoering van een programma zoals bijvoorbeeld het Programma natuur, zouden inwoners mee kunnen beslissen bij de invulling van verschillende aspecten. Bij een programma als geluid worden er duidelijke kaders vanuit de wet meegegeven. Hierbij kan het zijn dat participatie beperkt blijven tot rand-voorwaardelijke aspecten.

Om de mate van participatie te bepalen, kan de participatieladder gebruikt worden. Aan de hand van een aantal vragen wordt het niveau op de participatieladder bepaald. De treden van de participatieladder zeggen iets over mogelijkheden die inwoners krijgen in het proces.

De gemeenteraad heeft op 15 november 2021 een overkoepelende visie op participatie vastgesteld. Deze overkoepelende visie bepaalt wat participatie in de gemeente Oldambt is, zet in op een maximale betrokkenheid van inwoners bij het handelen van de gemeente en wijst het gebruik van de participatieladder van ProDemos aan als afwegingskader. Voor het onderdeel van de naar buiten tredende overheid

is voor de participatie onder de Omgevingswet de overkoepelende visie met de bijbehorende notitie werkwijze en uitgangspunten het uitgangspunt.

*Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 28 februari 2022  
De griffier, De voorzitter,  
Jelte van der Meer Cora-Yfke Sikkema*