

Beleidskader bij verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gemeente Midden-Groningen 2024.

1. Inleiding

Participatie betekent: de belangen, meningen en ideeën van de omgeving inzichtelijk maken en afwegen in het totaal van belangen bij de voorbereiding en uitvoering van een project. De omgeving vroegtijdig bij een project betrekken kan de plannen beter maken, draagvlak vergroten en bezwaren in een later stadium voorkomen. Het is voor de aanvrager van een omgevingsvergunning (initiatiefnemer) daarom verstandig om aan participatie te doen. In de *Leidraad participatie bij ideeën en plannen in de wijken van Midden-Groningen* (hierna: *Leidraad participatie Midden-Groningen*) wordt verder ingegaan op het belang van participatie. Dit *Beleidskader verplichte participatie* kan door initiatiefnemers als handvat gebruikt worden om hun participatie(plan) vorm te geven. Aan de hand van het toetsingskader kan een initiatiefnemer zien wat de gemeente voldoende participatie vindt bij een bepaalde ontwikkeling. Zij mogen zelf invullen hoe zij deze participatie vormgeven.

In de *Leidraad participatie Midden-Groningen* is onder bijlage 1 een format voor het organiseren van een participatieproces opgenomen. Initiatiefnemers kunnen deze gebruiken om het participatieproces/-plan vorm te geven. Onder bijlage 2 van de *Leidraad participatie Midden-Groningen* is een format voor een participatieverslag opgenomen. Deze kan gebruikt worden voor het maken van een participatieverslag. Voor een verslag van de verplichte participatie kan gebruik gemaakt worden van de vragen bij de minimale eisen zoals genoemd in paragraaf 5 van dit *Beleidskader verplichte participatie*.

2. Participatieniveaus

In de *Leidraad Participatie Midden-Groningen* zijn vier niveaus opgenomen die de gemeente Midden-Groningen hanteert voor participatie:

1. Meeweten (informereren)
2. Meedenken (raadplegen)
3. Meedoen (samenwerken)
4. Meebeslissen (stemmen, onderdeel uitmaken van het besluit)

De keuze voor de vorm van participatie is bewust bij de aanvrager gelaten. Wel heeft de wetgever in de toelichting bij het Omgevingsbesluit aangegeven dat voor de wijze waarop participatie plaats moet vinden de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving van belang zijn. Dit betekent dat bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving een beperkte vorm van participatie kan volstaan. Bij een initiatief met grote impact op de omgeving zal uitgebreidere participatie nodig zijn. De participatie-inspanning van de aanvrager moet in verhouding (proportioneel) staan tot de aangevraagde activiteit.

Met onderstaande niveaus hebben wij een indeling gemaakt van participatie naar zwaarte van het initiatief. Natuurlijk blijft het hanteren van de verschillende niveaus maatwerk en afhankelijk van een goede inschatting van de impact van een initiatief op de omgeving.

Niveau 1 --> Meeweten (informereren)

Dit is het lichtste niveau van participatie en dient altijd te gebeuren. Initiatiefnemers vertellen omwonenden en andere belanghebbenden welke ideeën of plannen zij hebben, zodat iedereen goed op de hoogte is van de plannen. Als het kan worden er tekeningen/documenten gedeeld zodat iedereen de gelegenheid heeft kennis te nemen van de plannen. Voor kleinere plannen met weinig impact is dit vaak voldoende.

Voorbeelden voor wanneer dit niveau gebruik kan worden zijn:

- Alle vergunningsvrije bouwwerken
- Bouwwerken of activiteiten die passen binnen het omgevingsplan

Zoals bijvoorbeeld:

- Bouwen in de achter of zijtuin bij woningen
- Dakkapellen
- Plaatsen schutting of tuinhuisje
- Uitoefenen aan huis gebonden beroepen
- Het omzetten van een recreatiewoning naar een woning

Niveau 2 --> Meedenken (raadplegen)

Initiatiefnemers vertellen omwonenden en andere belanghebbenden welke ideeën of plannen zij hebben en geven omwonenden en andere belanghebbenden de gelegenheid te reageren op deze ideeën en plannen. Gesprekken, enquêtes en bijeenkomsten kunnen hierbij helpen. Door actief te luisteren naar de bezwaren en goede ideeën van belanghebbenden kunnen bezwaren achteraf worden voorkomen. De initiatiefnemer bepaalt zelf wat hij of zij met de ingebrachte reacties en adviezen doet.

Voorbeelden voor wanneer dit niveau gebruik kan worden zijn:

- Bouwwerken of activiteiten die niet passen in het omgevingsplan en die (geringe) impact hebben op de omgeving.
- Het bouwen van één woning
- Het aanleggen en/of verbouwen van infrastructurele werken.
- Projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen).
- Het oprichten, veranderen, uitbreiden en vernieuwen, van bedrijfsgebouwen en bouwwerken op een bestaand en als zodanig aangegeven bedrijventerrein.
- het opwekken en/of opslaan van andere vormen van het opwekken van energie
- Het aanleggen en/of verbouwen van infrastructurele werken.
- Bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten wanneer het gebruik van de gronden, gebouwen en/of bouwwerken wordt gewijzigd al dan niet in combinatie met bouwen.
- Het oprichten, veranderen, uitbreiden en vernieuwen van bedrijfsgebouwen en bouwwerken op een andere locatie dan een als zodanig aangewezen bedrijventerrein
- Het oprichten, veranderen of uitbreiden van agrarische bedrijvigheid

Niveau 3 --> Meedoen (samenwerking in het proces/co-creatie)

Initiatiefnemers vertellen omwonenden en andere belanghebbenden welke ideeën of plannen zij hebben. Omwonenden en andere belanghebbenden worden actief in het planvormingsproces betrokken. Initiatiefnemers gebruiken verschillende manieren om samen te werken met omwonenden en andere belanghebbenden, bijvoorbeeld in een werkgroep of door middel van co-creatie. Misschien kunnen zij helpen met het selecteren van de architect of invloed hebben op de inrichting van de openbare ruimte of bij het bepalen van kleuren.

De uiteindelijke beslissing ligt bij de initiatiefnemer.

Voorbeelden voor wanneer dit niveau gebruik kan worden zijn:

- Bouwwerken of activiteiten die niet passen in het omgevingsplan en die waarschijnlijk aanzienlijk impact hebben op de omgeving

Zoals bijvoorbeeld:

- Het bouwen van meerdere woningen
- Het realiseren van één of meer windmolens van meer dan 15 meter hoogte
- het realiseren van weiden met zonnepanelen, ongeacht de grootte.
- Indeling/aanpassing van de openbare ruimte bij woningbouwlocaties
- Het realiseren van grootschalige maatschappelijke of culturele voorzieningen
- Projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen).
- het realiseren, uitbreiden, veranderen of vernieuwen van grootschalige milieuvoorzieningen, zoals riolering en bergbezinkbassins.
- Het oprichten, veranderen, uitbreiden en vernieuwen, van bedrijfsgebouwen en bouwwerken op een bestaand en als zodanig aangegeven bedrijventerrein

Niveau 4 --> Meebeslissen (stemmen, onderdeel van het besluit)

Initiatiefnemers vertellen omwonenden en andere belanghebbenden welke ideeën of plannen zij hebben. Op dit niveau mogen belanghebbenden zelf meebeslissen over belangrijke zaken in hun leefomgeving. Dat vereist een uitgebreid proces met wederzijdse inspanningen en management van verwachtingen. Afhankelijk van de regels, ruimte en mogelijkheden kan het de betrokkenheid en draagvlak bij een project vergroten.

De beslissingen worden genomen met input van de omwonenden en andere belanghebbenden.

Voorbeelden voor wanneer dit niveau gebruik kan worden zijn:

- Bouwwerken of activiteiten die niet passen in het omgevingsplan en die grote impact hebben op de omgeving

Zoals bijvoorbeeld:

- Het (her)ontwikkelen van grotere woningbouwlocaties/wijken
- Projecten die voortkomen uit een inwonersinitiatief.

3. Aanvraagvereiste voor participatie

Sinds de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 moet een initiatiefnemer bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven óf en hoe er overleg is geweest met belanghebbenden. Als de initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan, dan moet hij/zij aangeven wat de resultaten daarvan zijn.

Omdat bij de aanvraag al aangegeven moet worden of er aan participatie is gedaan, is het zaak om hier zo vroeg mogelijk mee te beginnen. Voor de meeste aanvragen is participatie vrijwillig, maar door toch vroegtijdig met de omgeving in gesprek te gaan kan een hoop onrust worden voorkomen.

De participatie is vormvrij. De overheid schrijft niet voor hoe de participatie gevoerd moet worden. Bij de aanvraag moet worden aangegeven:

- Of de aanvrager aan participatie heeft gedaan
- Zo ja: hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

De uitkomst van de participatie heeft geen invloed op het besluit van de gemeente.

De gemeente mag de aanvraag ook niet weigeren omdat er geen participatie is geweest.

4. Verplichte participatie

In een aantal gevallen is participatie wel verplicht. De gemeenteraad van Midden-Groningen heeft een lijst vastgesteld met gevallen waarvoor participatie verplicht is gesteld. Zie hiervoor: <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR712808> Het gaat hierbij om aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die impact kunnen hebben op de omgeving.

De verplichte participatie is ook vormvrij maar moet wel enige inhoud hebben. Verplichte participatie betekent redelijkwijs immers ook verrichte participatie. Dit beleidskader helpt het college om te toetsen wanneer de aanvrager aan voldoende participatie heeft gedaan. Initiatiefnemers kunnen dit beleidskader gebruiken om zelf te kijken wat voldoende participatie zou kunnen zijn voor zijn eigen initiatief en een participatieplan op te stellen.

In paragraaf 5 staan een aantal minimale eisen (met een aantal gerichte vragen) waar participatie aan zou moeten voldoen om als voldoende aangemerkt te kunnen worden. Initiatiefnemers kunnen deze gebruiken om hun participatie vorm te geven.

5. Minimale eisen bij verplichte participatie

In dit beleidskader leggen we vast dat de initiatiefnemer aan minimale eisen moet voldoen met betrekking tot de verplichte participatie. De minimale participatie (meer mag altijd) hebben we als gemeente nodig om tot een goede afweging te komen over een initiatief. De inbreng van omwonenden en belanghebbenden is voor de gemeente van belang om te kunnen beoordelen of er sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies'.

Uitgangspunt hierbij is dat de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk is voor het participatieproces. De initiatiefnemer bepaalt zelf (eventueel in overleg met de gemeente) welke belanghebbenden bij het participatieproces worden betrokken, hoe de belanghebbenden worden betrokken en de mate van invloed van deze partijen op het beoogde initiatief. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor een tijdige en juiste communicatie hierover naar de belanghebbenden.

De uitgevoerde participatie moet in verhouding staan tot de omvang en impact van de ontwikkeling op de omgeving. Bij ontwikkelingen die een geringe impact hebben op de omgeving (bijvoorbeeld het bouwen van 1 huis) kunnen met minder uitgebreide participatie volstaan dan ontwikkelingen die een grote(re) impact hebben op de omgeving (bijvoorbeeld het bouwen van 25 woningen).

De minimale eisen voor voldoende participatie zijn in ieder geval:

- Er moet aantoonbaar gemaakt zijn dat de belanghebbenden zijn uitgenodigd en betrokken en de belangen in beeld zijn gebracht
Vragen die daarbij gesteld zouden kunnen worden zijn:
 - Wie heeft de initiatiefnemer benaderd voor het delen van het plan?
 - Is de impact van het plan in beeld gebracht en zijn alle omwonenden en partijen die iets gaan merken van het plan benaderd? Is toegelicht waarom men dit denkt?
 - Wanneer zijn de belanghebbenden benaderd? Voor of na het indienen van de aanvraag?
- Er moet worden aangegeven hoe de omgeving is betrokken en welk participatieniveau is gekozen; Vragen die daarbij gesteld zouden kunnen worden zijn:
 - Op welke manier zijn betrokkenen benaderd? Telefonisch, persoonlijk gesprek, brief, bijeenkomst, enz.
 - Welke informatie is gedeeld? Heeft de initiatiefnemer tekeningen laten zien, presentatie gehouden, ontwerp te inzage, enz.?
 - Welk participatieniveau heeft de initiatiefnemer gekozen en waarom?
- Er moet worden aangegeven wat de reacties op en/of de maatschappelijke gevolgen van het initiatief zijn en wat er is gedaan met de uitkomsten van de participatie; Vragen die daarbij gesteld zouden kunnen worden zijn:
 - Wat waren de verschillende reacties op de plannen? Zijn deze apart benoemd? Denk hierbij om de privacy van mensen.
 - Wat heeft de initiatiefnemer gedaan met de reacties?
 - Heeft de initiatiefnemer aanpassingen gedaan aan zijn plan? Zo ja, is uitgelegd welke. Zo nee, is uitgelegd waarom niet?
 - Als er aanpassingen zijn gedaan, zijn de plannen daarna opnieuw gedeeld met de betrokkenen? Zo ja, wat was hun reactie? Zo nee, waarom niet?
- De initiatiefnemer stelt een participatieverslag op.
De initiatiefnemer geeft in het participatieverslag naast een korte uiteenzetting van het initiatief, aan hoe het participatieproces heeft plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn.
 - Is het verslag met alle deelnemers gedeeld?

6. Beoordeling van de gevoerde participatie

Het college maakt een beoordeling van de gevoerde participatie op basis van het door de aanvrager aangeleverde verslag. Dit verslag moet bij de vergunningaanvraag worden aangeleverd.

Het college oordeelt onder andere met behulp van de bovenstaande vragen of er voldoende participatie is gevoerd in relatie tot de omvang en impact van de beoogde ontwikkeling op de omgeving. Welk participatieniveau is gekozen en is dit voldoende onderbouwd? Zijn de juiste belanghebbenden tijdig betrokken. Hebben zij de juiste informatie ontvangen en hoe? Wat waren de reacties en wat is hiermee gedaan? Is een en ander voldoende vastgelegd in een verslag?

Als de aanvrager bij een initiatief dat valt onder de lijst van verplichte participatie, niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college van B&W de aanvraag buiten behandeling laten. Er is dan niet voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag (artikel 4:5, lid 1, onder a, Algemene wet bestuursrecht (Awb)). De aanvraag wordt dan niet in behandeling genomen en teruggestuurd.

Wel moet het college van burgemeester en wethouders de aanvrager eerst de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5, lid 1 van de Awb). De aanvrager kan dan alsnog de verplichte participatie doen of de gevoerde participatie verbeteren om zo alsnog te voldoen aan de aanvraagvereisten. Als de gevoerde verplichte participatie als voldoende wordt beoordeeld, wordt de aanvraag verder in behandeling genomen.