

Participatiebeleid Omgevingswet Emmen

07 februari 2023



Samenvatting

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. De Omgevingswet zet in op het zo vroeg mogelijk beginnen met het ophalen van alle ideeën, meningen en belangen door middel van een participatieproces. Vroegtijdige participatie wordt gestimuleerd bij de verschillende instrumenten van de Omgevingswet: de Omgevingsvisie en Programma's, het Omgevingsplan en de Omgevingsvergunning. Daarmee neemt ook de kans toe dat er minder bezwaren en zienswijzen worden ingediend.

Initiatiefnemers kunnen zowel extern zijn (inwoners, bedrijven of projectontwikkelaars die iets willen veranderen in de fysieke leefomgeving) of intern (ambtenaren met fysieke uitvoeringsprojecten of nieuw beleid). Het participatiebeleid omschrijft de kaders die het uitgangspunt zijn om participatie goed vorm te geven en te kunnen beoordelen. Ieder participatietraject is maatwerk en afhankelijk van de aard, omvang en impact van het initiatief.

De gemeente werkt volgens de uitgangspunten van dit beleid en zorgt voor het vroegtijdig betrekken van de omgeving bij eigen projecten en beleidsveranderingen. Voor de instrumenten van de Omgevingswet: De Omgevingsvisie en Programma's en het Omgevingsplan geldt dit ook. Hier zitten voor de gemeenten ook wettelijke verplichtingen aan namelijk een motiveringsplicht (geldt voor alle instrumenten) en een kennisgevingsplicht (bij het opstellen en wijzigen van het Omgevingsplan).

We stimuleren externe initiatiefnemers om een participatieplan op te stellen. Voor de manier waarop participatie wordt uitgevoerd geldt vormvrijheid. De initiatiefnemer mag zelf bepalen hoe het participatietraject wordt vormgegeven. Voor hen stelt de gemeente een Quicksan Participatie (online tool) en een handreiking Participatie beschikbaar om tot een participatieaanpak te komen. Belangrijk bij participatie is dat vooraf kaders meegegeven moeten worden aan de betrokkenen over hun mate van invloed. Wat zijn vaststaande kaders en waar kunnen ze nog invloed op hebben?

Het doen van participatie is niet in alle gevallen verplicht. De gemeenteraad heeft een lijst vastgesteld met gevallen waarin participatie wel verplicht is (zie bijlage). Het doen van participatie is altijd het advies, omdat het betrekken van de omgeving kan leiden tot een plan met meer draagvlak en minder bezwaren voor het initiatief. Daarom vragen we de initiatiefnemer altijd om verslag te doen van het participatieproces en de uitkomsten bij aanvraag van een Omgevingsvergunning. Dit gebeurt in een zogeheten Participatieverslag.

Het participatieverslag is een aanvraagvereiste van de Omgevingsvergunningsaanvraag en wordt daarom door de gemeente getoetst. Dit wordt positief beoordeeld als:

- Er een passende lijst van betrokkenen is.
- Er een omschrijving is van het participatieproces
- Er een toelichting is op de uitkomsten van het participatieproces en wat daarmee is gedaan.

Als het verslag niet positief wordt beoordeeld zal de gemeente contact opnemen met de initiatiefnemer of zelf een onderzoek instellen naar de belangen van betrokkenen.

De gemeente blijft altijd de beslissende partij bij een Omgevingsvergunningaanvraag. De uitkomsten van een participatietraject zijn daarom niet doorslaggevend. Bij een positieve beoordeling van de omgeving kan de gemeente alsnog besluiten op basis van beleid, wet- en regelgeving of in het algemeen belang, dat de vergunning niet wordt toegekend. Dit geldt ook andersom: bij een negatieve beoordeling van de omgeving kan de gemeente besluiten om de vergunning wel toe te kennen.

Inhoudsopgave

1. Waarom participatiebeleid?

- 1.1 Inwerkingtreding Omgevingswet
- 1.2 Samen maken we Emmen!
- 1.3 Rolverdeling bij beleidsontwikkelingen voor de fysieke omgeving
- 1.4 Waar gaat deze nota niet over?
- 1.5 Evaluatie

2. Het belang van participatie

- 2.1 We stimuleren vroegtijdige participatie
- 2.2 Elk traject is maatwerk, maar de aanpak is methodisch
- 2.3 Duidelijkheid over de ruimte in het participatietraject
- 2.4 Participatie verplicht?

3. Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet

- 3.1 Instrumenten Omgevingswet
- 3.2 Participatie bij de Omgevingsvisie
- 3.3 Participatie bij Omgevingsprogramma's
- 3.4 Participatie bij het Omgevingsplan
- 3.5 Participatie bij de Omgevingsvergunning

4. Bijlagen

- a. Lijst verplichte onderdelen Emmen

1. Waarom participatiebeleid?

1.1 Inwerkingtreding Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie bij de totstandkoming van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving als een vanzelfsprekende werkwijze, met als doel belangen, meningen en ideeën tijdig op tafel te krijgen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de gemeente verplicht om participatiebeleid op te stellen dat specifiek gericht is op de wettelijke kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Deze beleidsnota geeft hier invulling aan.

Dit participatiebeleid bieden we nadrukkelijk aan als handvat voor initiatiefnemers (derden). De gemeente is verantwoordelijk voor de meeste instrumenten van de Omgevingswet en daarmee is dit participatiebeleid ook bedoeld voor onszelf. Naast dit beleidskader is er een handreiking Participatie voor initiatiefnemers met aanvullende uitleg en tips over het organiseren van participatie.

1.2 Samen maken we Emmen!

De gemeente Emmen staat voor grote maatschappelijke uitdagingen, zoals de energietransitie, de klimaatopgave, stedelijke transformatie en de woningbouwopgave. We hebben onze ambities op deze onderwerpen uitgewerkt in de Strategienota Emmen. Dit vormt de stip op de horizon waar we naar toe werken voor de middellange termijn. De huidige tijd leidt tot een grotere vraag naar ruimte voor wonen, werken, mobiliteit, natuur en voorzieningen. Hierbij worden veel verschillende belangen geraakt en we zien dan ook steeds vaker spanningen rond de uitwerking en realisatie van al deze plannen.

De Omgevingswet beoogt vanuit een integrale benadering bij te dragen aan de realisatie van de opgaven uit de gemeentelijke Strategienota. De realisatie kunnen we als gemeente niet alleen, samenwerking met de omgeving is hierbij onmisbaar. In de Strategienota geven we dit al aan. We zullen meer moeten optrekken met onze samenwerkingspartners, onze inwoners en andere belanghebbenden om te komen tot goede integrale afwegingen en projecten. Dit vraagt ook om andere manieren van samenwerken en participatie.

De gemeentelijke belangen om de fysieke opgaven te realiseren, de belangen van initiatiefnemers, de wensen van toekomstige gebruikers en de gevolgen voor de omgeving komen samen in het participatietraject. Een zorgvuldig participatietraject draagt bij aan de legitimiteit van de besluitvorming, de inhoudelijke kwaliteit van beleid en plannen en de uitvoering daarvan. De gemeente heeft uiteindelijk de verantwoordelijkheid om alle belangen op transparante wijze te wegen om tot een besluit te komen dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een leefbare stad waarin het fijn is om te wonen, werken en recreëren.

1.3 Rolverdeling bij beleidsontwikkelingen voor de fysieke omgeving

Het aanpakken van opgaven in stad, wijken en dorpen lukt als bewoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen, college, gemeenteraad en ambtenaren er samen voor gaan. Er wordt duidelijk en transparant gecommuniceerd over de rollen die er zijn, zodat kennis en ervaring slim benut wordt bij het oppakken van opgaven.

Initiatiefnemer	Een initiatiefnemer is de persoon die initiatief neemt in een plan of idee, in kleine en grote (bouw)plannen. Dit kan dus iedereen zijn in de gemeente, ook organisaties en bedrijven die een plan willen uitvoeren. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk om betrokkenen zo vroeg mogelijk te betrekken bij het initiatief.
Betrokkene	De betrokkene is iemand die bij een plan betrokken is of wie een plan rechtstreeks aangaat, zonder dat zijn belang daarbij een rol hoeft te spelen.
Gemeente	Binnen de gemeente zijn er verschillende rollen. Een raadslid brengt thema's onder de aandacht of stelt inhoudelijke kaders op. Als verbinder en controleur kijkt een raadslid naar alle relevante mensen en partijen die meedoen. Een raadslid hakt knopen door over belangen en controleert of het college zijn rol goed vervult. Het College van B&W brengt plannen verder die met, door en voor de gemeenschap worden gemaakt. Dit doen ze als gelijkwaardig partner en als bevoegde gezag. Hiermee wordt concrete invulling gegeven aan de vastgestelde kaders. Ambtenaren hebben verschillende rollen: verbinder van bewoners, bestuur en organisatie(s), die initiatieven verder brengt. Adviseur in het opzetten van democratische processen, als

	generalist die het geheel overziet, als toetser van afspraken, of juist als specialist met specifieke kennis.
--	---

1.4 Waar gaat deze nota niet over?

Het gaat in deze nota niet over de Participatiewet en niet over de participatiemaatschappij in de brede zin van het woord waarbij overheid meer zelfredzaamheid van burgers vraagt en stimuleert. De nota gaat ook niet over de wettelijke kaders en voorschriften voor inspraak, deze blijven van kracht.

1.5 Evaluatie

Dit participatiebeleid wordt uitgeprobeerd bij verschillende initiatieven gedurende een proefperiode die duurt tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierna volgt een eerste evaluatie of het beleid (en de hierop aansluitende instrumenten) voldoende toepasbaar is of dat er aanvullingen of wijzigingen nodig zijn. Er zullen dan er verschillende praktijksituaties hebben plaatsgevonden waar we van kunnen leren. Daarna volgt er na een periode van één jaar vanaf de datum van inwerkingtreding nogmaals een evaluatie.

2. Het belang van participatie

2.1 We stimuleren vroegtijdige participatie

De Omgevingswet zet in op het zo vroeg mogelijk beginnen met het ophalen van alle ideeën, meningen en belangen, waardoor een initiatief of het op te stellen beleid kwalitatief beter kan worden en er meer kans is op draagvlak. Daarmee neemt ook de kans toe dat er minder bezwaren en zienswijzen worden ingediend in het procedurele deel van het proces.

We stimuleren externe initiatiefnemers om betrokkenen bij de participatie goed te informeren, met hen af te stemmen en samen te werken zodat alle belangen, meningen, kennis en ideeën op tafel komen. Doel is om betere plannen te maken, met meer kans op draagvlak, snellere besluitvorming en mogelijk minder het bezwaren later in het traject. Als gemeente werken we op dezelfde wijze, en richten we de processen zo in dat we zo vroeg als mogelijk starten met het betrekken van de omgeving.

2.2 Elk traject is maatwerk, maar de aanpak is methodisch

Ieder participatietraject is maatwerk, er is geen kant-en-klaar recept. De participatieaanpak is afhankelijk van de aard en omvang van het initiatief of de (beleids-)opgave, welke kaders er vooraf zijn, wie betrokken zijn, hoe het onderwerp leeft, en wat de impact op de omgeving kan zijn. Ook kan de aanpak per fase van een proces verschillen. Dit kan leiden tot heroverweging en zo nodig tussentijdse aanpassing van een initiatief.

Initiatieven van derden

Initiatiefnemers en betrokkenen bij een participatietraject weten wat ze van de gemeente maar ook van elkaar kunnen verwachten en wat er met hun inbreng wordt gedaan. We stimuleren externe initiatiefnemers om vooraf een plan van aanpak voor participatie op te stellen. Voor de manier waarop participatie wordt uitgevoerd geldt vormvrijheid. De initiatiefnemer mag zelf bepalen hoe het participatietraject wordt vormgegeven. Voor hen stelt de gemeente een handreiking en andere hulpmiddelen beschikbaar om tot een participatieaanpak te komen. Bij de aanvraag van een vergunning voor het initiatief vragen we de initiatiefnemer verslag te doen van de gedane participatie en de uitkomsten.

Strategienota: samenwerking met inwoners

In de Strategienota Emmen worden de volgende strategische keuzes gemaakt over hoe we samenwerken met onze inwoners:

- Vanuit een continue dialoog tussen inwoners en gemeente bekijken we samen wat 'Democratie dichterbij' betekent en vraagt en welke (bestuurlijke) vernieuwing daarvoor nodig is.
- Wij, maar ook onze maatschappelijke partners, stimuleren eigen initiatief van inwoners. Inwoners kunnen voor initiatieven een beroep doen op de gemeente. Wij dragen daaraan bij, als dit past bij onze ambities, beleidskaders of de participatiestructuur die we afgesproken hebben.
- We stimuleren participatie van inwoners bij onze initiatieven, en vragen hen actief hun ideeën in te brengen of mee te doen. Dit doen we wanneer de inbreng van inwoners belangrijk is voor het slagen van het initiatief en als we in onze participatiestructuur hebben afgesproken om dat te doen.
- We hebben extra aandacht voor het betrekken van en ruimte geven aan initiatieven van jongeren.

Rollen gemeente: van regisseur tot initiatiefnemer

Als gemeente hebben we diverse rollen in relatie tot de fysieke leefomgeving. Ongeacht de rol van de gemeente is het uitgangspunt steeds dat aan participatie goede en serieuze invulling wordt gegeven en dat dit beleid daarvoor bepalend is.

Allereerst zijn we tijdens de overgang naar de nieuwe Omgevingswet *regisseur* en het *eerste aanspreekpunt* voor initiatiefnemers met plannen voor de ruimtelijke leefomgeving. We zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de instrumenten Omgevingsvisie en een Omgevingsplan en voor het opstellen van beleid waarmee we lokaal invulling geven aan landelijke wetgeving.

We zijn zelf ook geregeld *initiatiefnemer* en daarbij meestal *opdrachtgever* aan uitvoerende partijen. Als gemeente kunnen we initiatiefnemer zijn van nieuw beleid, maar ook regelmatig van projecten voor aanpassingen aan de openbare ruimte. Hierbij geldt uiteraard dat telkens het participatiebeleid en hetzelfde stappenplan wordt gehanteerd. Daarnaast kunnen we als *belanghebbende* meedenken over of meedoen doen met initiatieven van anderen, als die passen binnen ons beleid, waarbij we altijd het algemeen belang moeten bewaken.

Voor instrumenten van de Omgevingswet waarvoor de gemeente initiatiefnemer is, moet de gemeente aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming van deze instrumenten en welke resultaten de participatie heeft opgeleverd. Dit geldt voor de instrumenten Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma's en Omgevingsplan. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

2.3 Duidelijkheid over de ruimte in het participatietraject

Voor de meeste projecten, gebiedsontwikkelingen of beleidsvoornemens geldt vaak dat er vooraf op onderdelen al inhoudelijke kaders zijn bepaald en er dus op deze punten geen ruimte voor inbreng door inwoners of andere betrokkenen mogelijk is. Denk aan wet- en regelgeving van hogere overheden, financiële beperkingen, technisch onhaalbare oplossingen of al eerder vastgesteld beleid waar de gemeente aan vast wil houden. Er moet dus vooraf helderheid gegeven worden richting betrokkenen waarover zij inhoudelijk kunnen meepraten. Verwachtingenmanagement is hierbij belangrijk. Door middel van het aanvragen van een vooroverleg kan een externe initiatiefnemer duidelijkheid krijgen over de kaders en randvoorwaarden die er bij de gemeente en andere overheden bestaan.

2.4 Participatie verplicht?

De beschrijving van de manier waarop participatie heeft plaatsgevonden is een vast onderdeel van de vergunningsaanvraag. Wettelijk is participatie pas onderdeel van de vergunningsaanvraag vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De gemeenteraad heeft in een algemeen besluit aangewezen waarbij participatie altijd verplicht is (bijlage a). Voor deze aangewezen gevallen moet de initiatiefnemer aantonen dat participatie heeft plaatsgevonden en hierover verslag doen. Het College kan een dergelijke aanvraag buiten behandeling laten, indien er geen participatie is georganiseerd met de omgeving. Soms is het niet nodig om participatie te organiseren, omdat een initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving, maar wel vergunningplichtig is. Bijvoorbeeld bij het van binnen verbouwen van een monument. Om deze reden is participatie niet per definitie verplicht gesteld, tenzij de raad gevallen heeft aangewezen waarvoor wel verplicht participatie geldt.

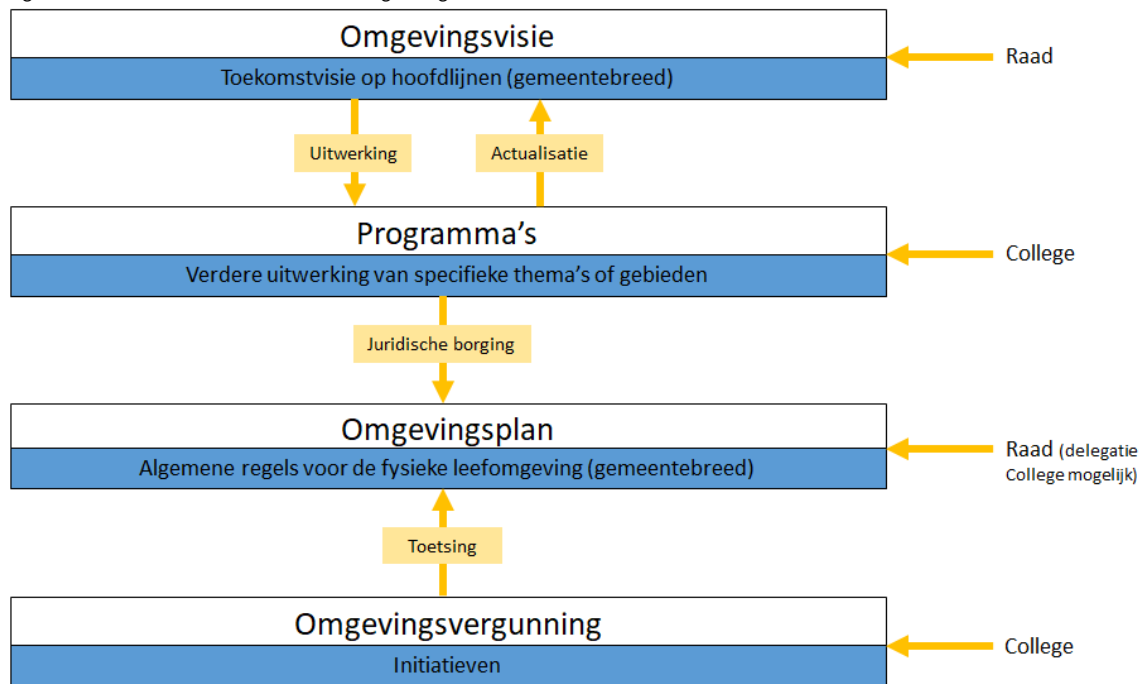
3. Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet

3.1 Instrumenten Omgevingswet

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren heeft de gemeente vier kerninstrumenten tot haar beschikking: de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Met deze instrumenten kan de gemeente beleid schrijven en uitvoeren, regels stellen aan de uitvoering van activiteiten en projecten en vergunningen hiervoor verlenen. De ontwikkeling van de omgevingsvisie en programma's moet eind 2024 gereed zijn. De instrumenten hebben onderling relatie tot elkaar. Het onderstaande schema verduidelijkt deze relatie.

Een voorbeeld om dit te verduidelijken is het thema wonen. In de Omgevingsvisie komt de toekomstvisie op wonen op hoofdlijnen. In het Programma wordt dit verduidelijkt op specifieke thema's en naar een woningbouwprogramma voor gebied, dorpen en wijken. In het Omgevingsplan wordt bepaald waar wonen wel en niet mogelijk is. Dit heeft een hoog detailniveau. Dit wordt het toetsingskader voor waar wonen gerealiseerd mag worden. De Omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor een specifiek woningbouwplan op een specifieke locatie. Er wordt getoetst aan het Omgevingsplan of het initiatief mogelijk is op die locatie. Zo niet, dan wordt er getoetst aan het beleid in de Omgevingsvisie en de Programma's of het initiatief hieraan bijdraagt en of het wenselijk is om daarom het Omgevingsplan aan te passen.

Figuur 1. Schema Instrumenten Omgevingswet



In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, de Omgevingsregeling en bijbehorende Nota's van Toelichting zijn regels over participatie opgenomen die van toepassing zijn op de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en omgevingsvergunningen voor projecten in de fysieke leefomgeving.

Overzicht van de instrumenten en regels over participatie onder de Omgevingswet.

Instrument	Regels	Waar staat het?	Wie is bevoegd?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art. 10.7)	Raad
Programma	Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art. 10.8)	College van B&W
Omgevingsplan	Kennisgeving + Motiveringsplicht	Omgevingsbesluit (art. 10.2 1 ^e lid + 10.2 2 ^e lid)	Raad
Omgevingsvergunning	Aanvraagvereiste (aangeven of en zo ja hoe participatie is uitgevoerd)	Omgevingswet (art. 16.55). Aanvraagvereiste is uitgewerkt in de Omgevingsregeling	College van B&W

Hierbinnen wordt (lokale) beleidsvrijheid op het gebied van participatie geboden. Deze vormvrijheid gebruiken we de komende tijd om in de praktijk te leren welke methoden en aanpakken goed werken. Het participatiebeleid zal op deze manier vanuit de praktijk aangevuld worden, met inachtneming van de volgende plichten die wettelijk zijn vastgelegd:

- Voor de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en het Omgevingsplan geldt een *motiveringsplicht* (art. 10.7 Omgevingsbesluit), de Raad geeft bij besluitvorming aan:
 1. hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, andere overheden / bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van de visie/het programma/het plan,
 2. wat de resultaten daarvan zijn en,
 3. wat is gedaan met de opgehaalde informatie.Bij het vaststellen van deze stukken moet worden aangegeven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan (art.10.7, 10.8, 10.2 Omgevingsbesluit).
- Bij het Omgevingsplan geldt tevens *kennisgeving* (art. 10.2 Omgevingsbesluit): de gemeente geeft aan het voornemen te hebben om een Omgevingsplan op te stellen en hoe ze de participatie vormgeeft.
- Bij de Omgevingsvergunning is participatie een *aanvraagvereiste* (art. 16.55 Omgevingswet): de initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het participatieproces en moet aangeven of, en zo ja hoe, participatie is vormgegeven en wat er met het resultaat is gedaan.

3.2 Participatie bij de Omgevingsvisie

De omgevingsvisie bevat op strategisch (hoofdlijnen) niveau een integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving en gaat in op de samenhang tussen o.a. ruimte, water, milieu, natuur, landschap, gezondheid, mobiliteit en cultureel erfgoed. Elke gemeente is verplicht om een omgevingsvisie op te stellen onder de Omgevingswet. De raad stelt deze omgevingsvisie vast.

Bij de ontwikkeling of wijziging van de omgevingsvisie hoort een passend participatietraject. Vooraf wordt hiervoor een participatieplan opgesteld. Dit zal zich richten op zowel interne participatie (diverse collega's vanuit diverse (beleids-)terreinen en specialismen) en externe participatie voor onder meer inwoners en samenwerkingspartijen. Het traject moet zich richten op een zo breed mogelijke groep van betrokkenen en belanghebbenden. Het in te zetten participatielevel is afhankelijk van in hoeverre er nieuwe keuzes worden gemaakt in de visie. Bij nieuwe keuzes die afwijken van bestaand beleid gebruiken we minimaal participatielevel 2 adviseren en meedenken of participatielevel 3 meewerken en coproduceren. Een passende balans hiertussen kan worden gevonden door diverse manieren van participatie in te zetten. We toetsen in het participatietraject of eerder geformuleerde ambities en (stedelijke) opgaven in de vigerende omgevingsvisie herkenbaar en (nog steeds) actueel zijn, en of deze nog aanscherping of aanvulling behoeven. Het is ook mogelijk dat er nieuwe ambities en/of (stedelijke) opgaven uit participatietrajecten naar voren komen die onderdeel van de omgevingsvisie moeten zijn. Voorafgaand aan het participatietraject moeten heldere keuzes zijn gemaakt over reeds vaststaande kaders. Dit bepaald de mate van invloed en speelruimte die er is voor de betrokkenen in het participatietraject en dit moet vooraf duidelijk worden gecommuniceerd.

3.3 Participatie bij Omgevingsprogramma's

In een programma werkt de gemeente het beleid voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving uit. Het college formuleert in programma's hoe zij de in de omgevingsvisie opgenomen strategische ambities en opgaven wil gaan realiseren, en welke nadere uitwerking in maatregelen hier dan voor nodig is. Een programma kan bijvoorbeeld gericht zijn op een beleidsthema (zoals wonen), een gebied/project (zoals een Centrumvisie) of een milieuwaarde (Veiligheidsplan).

De Omgevingswet kent diverse soorten programma's, waarvan sommige verplicht zijn. Voor Emmen zijn er nog geen verplichte programma's opgelegd, maar in de toekomst zou dit kunnen ontstaan. In Emmen kunnen we zelf de onderwerpen bepalen waarvoor we een programma willen oprichten. In Emmen werken we met thematische en gebiedsprogramma's.

Thematische programma's en Gebiedsprogramma's

Een thematisch programma omvat de beleidsuitwerking op onderwerpniveau. Denk aan mobiliteit, energietransitie, wonen of onderwijs. Hierin worden de strategische doelstellingen uit de omgevingsvisie zo concreet mogelijk uitgewerkt. Thema's kunnen ook weer een doorwerking hebben in bepaalde gebieden. Daarom is er ook de mogelijkheid tot gebiedsprogramma's. Gebiedsprogramma's hebben de insteek om integraal te zijn, zowel ruimtelijke als sociaal maatschappelijke vraagstukken komen samen. Niet voor ieder gebied in de gemeente is een programma nodig, en gebiedsprogramma's kunnen ook sterk inhoudelijk verschillen per gebied. De thema's en gebieden waarvoor programma's worden opgericht wordt later vastgesteld en hangt samen met de inhoud van Omgevingsvisie.

Wanneer we programma's opstellen of wijzigen conform de eisen van de Omgevingswet is participatie verplicht (motiveringsplicht). Het college is het bevoegd gezag voor de besluitvorming over programma's. Bij het opstellen of wijzigen van programma's vormen de vereisten van de Omgevingswet de basis van ons handelen. Vooraf wordt voor het opstellen of wijzigen van een Programma een participatieplan opgesteld. Dit zal zich richten op zowel interne participatie (diverse collega's vanuit diverse (beleids-)terreinen en specialismen) en externe participatie voor bijvoorbeeld inwoners en samenwerkingspartijen. We bepalen op basis van het thema of het gebied van een programma wie we actief benaderen voor participatie en hoe we participatie passend vormgeven. Het participatielevel hangt af van het thema en de mate waarin er nieuwe beleidskeuzes en ambities worden gevormd. Bij nieuwe thema's of veranderingen binnen programma's is participatielevel 2 of 3 het meest passend, afhankelijk van de impact van het nieuwe programma of de wijzigingen.

3.4 Participatie bij het Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Het omgevingsplan zorgt dat de doelen en het beleid uit de gemeentelijke omgevingsvisie en de programma's in de vorm van juridische regels doorwerken naar initiatiefnemers. Participatie over het omgevingsplan heeft als doel de kwaliteit van de regels (nut en noodzaak, toepasbaarheid, duidelijkheid) te verbeteren, de gevolgen van wijzigingen in de regels in kaart te brengen en de omgeving goed te informeren.

Voor het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan is participatie verplicht. Aanpassing van de regels in het omgevingsplan vindt vrijwel altijd plaats als gevolg van nieuw beleid, het mogelijk maken van door de gemeente geïnitieerde gebiedsontwikkelingen of van plannen van (externe) initiatiefnemers. Hiervoor moeten passende participatietrajecten worden doorlopen. Vooraf wordt een participatieplan opgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt hoe participatie wordt vormgegeven. Voorwaarde is dat de door de Omgevingswet verplichte kennisgeving en motivatieplicht meegenomen wordt in de participatie aanpak. Bij het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan vormen de vereisten van de Omgevingswet de basis van ons handelen als gemeente en voor externe initiatiefnemers.

Externe initiatiefnemers moeten vooraf een participatieplan opstellen dat meegestuurd en toegelicht moet worden aan de gemeente op het moment dat de initiatiefnemer zijn initiatief inbrengt voor beoordeling en toetsing op kansrijkheid bij de gemeente. Het participatielevel wordt bepaald door de impact van de betreffende wijziging. Hiervoor kan de Quickscan Participatie worden gebruikt om een passend participatielevel te bepalen. Onder 3.5 Participatie bij de Omgevingsvergunning wordt de Quickscan verder toegelicht.

3.5 Participatie bij de Omgevingsvergunning

Voor het instrument omgevingsvergunning is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. Initiatiefnemers die een omgevingsvergunning aanvragen, moeten bij het indienen van de vergunning aanvraag aangeven of, en zo ja, hoe zij hun omgeving hebben betrokken bij de plannen en wat er met de resultaten is gedaan (verslag). We mogen als gemeente geen aanvullende (vorm-)eisen stellen aan hoe initiatiefnemers de participatie moeten organiseren. De initiatiefnemer kan het doel en het proces van participatie zelf bepalen. We stimuleren de initiatiefnemers wel om ons participatiebeleid te gebruiken. Hiermee wordt het voor de initiatiefnemer zelf makkelijker om de kwaliteit van het traject te waarborgen en voor ons als gemeente om het participatietraject af te wegen als deel van de aanvraag. Hiervoor bieden wij instrumenten zoals een Handreiking Participatie en de Quickscan participatie.

De gemeente Emmen stelt de Quicksan participatie beschikbaar om te bepalen wat de impact van een initiatief op de omgeving is en wat voor participatielevel ervan verwacht wordt. Bij mate van participatie hangt namelijk samen met verschillende aspecten van het initiatief. Deze aspecten geven aan in hoeverre het initiatief impact heeft op en gevolgen heeft voor de (directe) omgeving. Om te kunnen bepalen hoeveel participatie nodig is voor een initiatief zijn die aspecten bepalend. De aspecten zijn de volgende:

- De omgeving waar binnen het initiatief plaatsvindt: Er zijn ruimtelijk kwetsbare en minder kwetsbare gebieden. Dit hangt samen met eisen van Welstand. Zo hebben beschermde dorpsgezichten of centrumgebieden een hoge ruimtelijke kwetsbaarheid en bedrijventerreinen een lage kwetsbaarheid, maar juist de randen van bedrijventerreinen hebben een hogere kwetsbaarheid.
- De omvang van het initiatief: Hierbij gaat het om de locatie waar het initiatief plaatsvindt en de grootte van de ruimtelijke ingreep van het initiatief. Initiatieven voor aanpassingen aan de eigen woning of erf hebben een kleine omvang. Initiatieven waarbij grootschalige woningbouw, of bedrijfsuitbreiding plaatsvindt hebben een grote omvang. Ook windparken of zonneparken hebben een grote tot zeer grote omvang.
- De hoeveelheid hinder die het initiatief veroorzaakt: Hierbij gaat het om de mate van negatieve gevolgen of overlast die het initiatief kan veroorzaken. Dit kan geluidshinder zijn, geurhinder, maar ook verandering van uitzicht. Het gaat hierbij alleen maar om de hinder die aanwezig is als het initiatief is gerealiseerd. De bouw of aanlegfase telt niet mee, want dit is maar tijdelijk.
- Voor wie het initiatief gevolgen heeft: Een initiatief kan gevolgen hebben voor alleen directe burens, de straat, de buurt, de wijk of dorp, of zelfs nog breder. Aanpassingen aan eigen woning of erf hebben vaak betrekking op directe burens of op de straat, maar de komst van een distributiecentrum of windpark heeft vaak betrekking op inwoners uit een bredere omtrek.
- Hoeveel weerstand wordt verwacht: afhankelijk van het initiatief kan de initiatiefnemer vaak al wel een inschatting maken van de hoeveelheid weerstand die wordt verwacht voor het plan. Bij veel weerstand kan een uitgebreider participatieproces mogelijk leiden tot meer draagvlak.

Deze aspecten worden bevraagd in de Quicksan participatie om een advies te kunnen geven over het passende participatielevel. De Quicksan wordt ingevuld door de initiatiefnemer wanneer er een omgevingsvergunning aangevraagd wordt. De uitkomst van de Quicksan is een advies voor de mate waarin participatie zou moeten plaatsvinden voor het initiatief van de initiatiefnemer. Dit advies geeft de initiatiefnemer meer inzicht in de hoeveelheid participatie die nodig is bij het initiatief. Op basis van dit advies kan de initiatiefnemer een participatieplan opstellen.

De vragen die daarom worden gesteld in de Quicksan participatie om tot een participatie-advies te komen zijn:

1. In wat voor soort omgeving vindt het initiatief plaats?
2. In welke categorie past het initiatief ten aanzien van de omvang?
3. Zijn er mogelijk negatieve gevolgen (hinder) van het initiatief voor de omgeving?
4. Voor wie heeft het initiatief gevolg?
5. Hoeveel weerstand verwacht je voor het initiatief?

De verschillende participatielevels die uit de Quicksan kunnen komen zijn:

1. Beperkt: De initiatiefnemer geeft informatie of voorlichting. Soms kan de initiatiefnemer ook betrokkenen raadplegen door te vragen of ze mee denken. De betrokkene krijgt geen of beperkte ruimte voor een eigen visie en heeft beperkte invloed. Het initiatief heeft nauwelijks of weinig impact.
2. Gemiddeld: Betrokkenen worden gevraagd te adviseren op het initiatief. De initiatiefnemer wijkt uitsluitend gemotiveerd af van adviezen. Het initiatief heeft matige impact.
3. Uitgebreid: Betrokkenen krijgen ruimte om inbreng te hebben in de totstandkoming van het uiteindelijk plan van het initiatief. De inbreng wordt meegenomen. Er is sprake van coproduceren. Dit is vaak aan de orde bij ingrijpende ontwikkelingen van grote omvang en bij overheidsprojecten. Het initiatief heeft veel impact.

Handreiking

Er is een handreiking voor initiatiefnemers beschikbaar op de gemeentelijke website om initiatiefnemers te stimuleren en te adviseren bij het organiseren van een passend participatie traject.

De uitkomsten van de Quicksan zijn onderdeel van de handreiking Participatie. Op basis van de uitkomsten wordt hierin extra toelichting gegeven op het advies, en enkele voorstellen gedaan over de manier waarop een initiatiefnemer de participatie voor zijn initiatief kan aanpakken.

Conceptaanvraag

Er is gelegenheid om een conceptvergunningaanvraag voor het initiatief bij de gemeente in te dienen. Dit is aan te raden, omdat de gemeente in haar reactie hierop inzicht kan geven in kaders die vastgelegd zijn binnen beleid, verordeningen, of wet- en regelgeving. Het indienen van een conceptaanvraag kost geld. Deze kosten worden verrekend met de leges die betaald moeten worden voor een verkregen vergunning. Wanneer er een conceptaanvraag wordt ingediend, is het nog niet verplicht dat participatie al heeft plaatsgevonden. Wel kan de Quicksan van te voren ingevuld worden, voor een beeld van de hoeveelheid participatie die gewenst is.

Aanvraagvereiste

Aanvraagvereisten beschrijven welke gegevens bij een aanvraag van een omgevingsvergunning moeten zitten. Het bevoegd gezag toetst deze gegevens bij het beoordelen van de aanvraag. Voor het beoordelen van de aanvraag gelden beoordelingsregels. Om vroegtijdige participatie te stimuleren geldt er een aanvraagvereiste voor participatie. De initiatiefnemer moet in de aanvraag voor een omgevingsvergunning aangeven of, en zo ja, hoe er overleg is geweest met betrokkenen. Ook moet dan worden aangegeven wat er met het resultaat van de participatie is gedaan. De initiatiefnemer moet hiertoe een verslag (zie handreiking participatie) van de participatie toevoegen aan de vergunningaanvraag. De initiatiefnemer moet daarnaast ook de uitslag van de Quicksan toevoegen bij de vergunningaanvraag. De gemeente betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Uitkomsten participatietraject niet doorslaggevend

De uitkomsten van een participatietraject kunnen zowel positief (de betrokkenen omarmen het initiatief of hebben geen bezwaar) of negatief (de betrokkenen hebben bezwaar tegen het initiatief) zijn. Bezwaren van betrokkenen kunnen mogelijk deels worden weggenomen door het participatietraject of het aanpassen van het initiatief. Maar dit lukt niet altijd. Daarom zijn de uitkomsten van een participatietraject niet doorslaggevend in het wel of niet verkrijgen van een vergunning. De volgende situaties kunnen zich voordoen:

- Uitkomsten participatie positief, besluit gemeente negatief: de gemeente kan door vastgesteld beleid, kaders, verordeningen of landelijke of provinciale wet- en regelgeving toch besluiten dat het initiatief niet wenselijk of passend is. Als het initiatief is het aan te passen hieraan kan het alsnog positief worden, maar als dit niet zo is wordt de omgevingsvergunning of omgevingsplanwijziging geweigerd.
- Uitkomsten participatie negatief, besluit gemeente positief: de gemeente kan door vastgesteld beleid of kaders het initiatief toch wenselijk vinden omdat dit bijdraagt aan bredere gemeentelijke of zelfs provinciale of landelijke doelen. Dan kan de gemeente positief besluiten over het initiatief.

Toetsing participatie

De gemeente weegt bij het toetsen van de vergunningaanvraag de wijze waarop de participatie is uitgevoerd mee. In de kern gaat het om de afweging of betrokkenen nadelige gevolgen ondervinden die onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de aanvraag. De uitkomsten van participatie zijn niet doorslaggevend voor het wel of niet verlenen van de vergunning. De totale afweging voor een vergunningsverlening bevat meerdere aspecten.

Het participatieverslag en de uitslag van de Quicksan Participatie zijn een indieningsvereiste. Het participatieverslag wordt getoetst. Er wordt dus getoetst of, en zo ja op welke wijze, invulling is gegeven aan participatie zoals in dit participatiebeleid wordt gevraagd. Door middel van het beoordelen van het participatieverslag wordt gekeken of er is voldaan aan participatie. Het verslag wordt positief beoordeeld als:

- Er een lijst van betrokkenen is opgenomen die past bij de omvang en de impact van het initiatief.
- Er een omschrijving is opgenomen van het participatieproces.
- Er een toelichting is op de uitkomsten van dit proces. Als het een initiatief is waarbij participatie verplicht is kan er uitsluitend gemotiveerd worden afgeweken van het opgehaalde advies van betrokkenen. Deze motivatie moet in het verslag worden opgenomen.

Het is wenselijk dat de inhoud van het participatieverslag aansluit op de uitslag van de Quicksan Participatie. Vandaar dat deze ook meegestuurd dient te worden met de vergunningaanvraag. Het is echter niet verplicht om de uitslag van de Quicksan exact op te volgen, maar dit is een advies en een hulpmiddel voor de initiatiefnemer om een passende mate van participatie te bepalen. De initiatiefnemer is altijd vrij in hoe hij of zij het participatietraject vormgeeft (wettelijk bepaald).

Er zijn mogelijkheden voor gemeenten om in te grijpen als blijkt dat participatie niet of onvoldoende heeft plaatsgevonden, te weten:

1. De gemeente kan contact opnemen met de initiatiefnemer om in gesprek te gaan. Het belang van participatie wordt aangegeven en er wordt gewezen op de hulpmiddelen van de gemeente voor participatie (handreiking, participatieadviseur).
2. Indien niets is aangegeven bij participatie, is de vergunningsaanvraag niet compleet. De initiatiefnemer kan dan door de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om dit te herstellen. Indien hier geen gevolg aan wordt gegeven, kan het College als bevoegd gezag besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen omdat niet is voldaan aan de vereisten voor de aanvraag. (Amendement Van Eijs)
3. Wanneer alleen wordt aangegeven dat er geen participatie is toegepast, wordt formeel wel voldaan aan het aanvraagvereiste. De gemeente kan dan echter geen zorgvuldige belangenafweging afmaken door gebrekkige informatie. Hiervoor geldt als oplossing voor vergunningen met een uitgebreide procedure dat de gemeente besluit op grond van artikel 3:10 lid 1 Algemene wet bestuursrecht om de openbare voorbereidingsprocedure te starten, waarin een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd. (Amendement Smeulders) Voor reguliere vergunningaanvragen in een 8-weken procedure geldt dat deze altijd openbaar worden gemaakt, waarna belanghebbenden eventueel bezwaar kunnen aantekenen.
4. Als er twijfel bestaat of participatie heeft plaatsgevonden kan de gemeente ook zelf onderzoek doen naar de belangen van betrokkenen door rechtstreeks contact met hun op te nemen.

De gemeente als aanvrager van een Omgevingsvergunning

Bij het organiseren van participatie voor een Omgevingsvergunning handelt de gemeente lijn met het participatiebeleid van de gemeente en de vereisten van de Omgevingswet. Wanneer de gemeente een omgevingsvergunning aanvraagt voor eigen gemeentelijke projecten organiseren we altijd participatie. Uitzondering hierop kan een calamiteit zijn waarvoor er met spoed bepaalde voorzieningen moeten worden getroffen. De gemeente hanteert voor de aanvragen een passend participatielevel dat aansluit op de impact van het initiatief. Hierbij sluiten we aan bij de participatieadviezen die voortkomen uit de Quicksan Participatie en aansluit bij de handreiking Participatie. De gemeente kan in sommige gevallen ook een hoger participatielevel kiezen als er bewust voor wordt gekozen om het samen met de inwoners, ondernemers of samenwerkingspartijen vorm te geven.

In combinatie met een Omgevingsplanwijziging

Als voor een initiatief het Omgevingsplan moet worden gewijzigd, dan is participatie verplicht, ongeacht wie die participatie uitvoert. Een participatietraject wordt opgestart voor het wijzigen van het Omgevingsplan. Als de omgevingsplanwijziging is gelukt moet er voor het initiatief een proces worden doorlopen om een omgevingsvergunning aan te vragen, bijvoorbeeld voor de bouw. Omdat er al participatie heeft plaatsgevonden voor het wijzigen van het Omgevingsplan, hoeft dit op het moment van de Omgevingsvergunningaanvraag niet opnieuw plaats te vinden. Een verwijzing naar het participatietraject dat heeft plaatsgevonden voor het wijzigen van het Omgevingsplan is voldoende. Dit geldt alleen als de wijziging van het omgevingsplan en de aanvraag Omgevingsvergunning voor hetzelfde initiatief zijn en door dezelfde initiatiefnemer wordt aangevraagd. Ook moet de Omgevingsplanwijziging direct of op korte termijn worden opgevolgd met het aanvragen van de Omgevingsvergunning.

Het kan ook voorkomen dat het omgevingsplan al meerdere jaren is vastgesteld met een bepaalde bestemming voor een locatie, die destijds niet direct werd ingevuld met een concreet initiatief. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn op een bedrijventerrein waarvan de bestemming in één wijziging voor alle kavels is vastgelegd. Vaak is er dan nog niet voor alle kavels een initiatiefnemer. Daar gaat soms enkele jaren overheen. In zulke gevallen is het wel wenselijk om een participatietraject uit te voeren voor het aanvragen van een Omgevingsvergunning voor de invulling van het Omgevingsplan. De vraag is dan alleen niet meer of het initiatief mag plaatsvinden op die locatie, maar de vraag die dan centraal staat bij het participatietraject is hoe wordt het initiatief ingevuld op die locatie.

Bijlagen

Bijlage a. Lijst verplichte onderdelen Emmen

De gemeenteraad wil in de volgende gevallen gebruik maken van haar bindend adviesrecht als bedoeld in artikel 16.15a sub b Ow:

Daarnaast wil de gemeenteraad in de volgende gevallen gebruik maken van het verplicht stellen van de participatie als bedoeld in artikel 16.55 lid 7 Ow:

1. Wonen

1.1 Het bouwen van meer dan 10 woningen binnen de bebouwde kom, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

1.2 Het bouwen van meer dan 2 woningen buiten de bebouwde kom, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

2. Agrarische bedrijven

2.1 Het (nieuw)vestigen van een agrarisch bedrijf, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

2.2 Het uitbreiden van een agrarisch bouwperceel naar meer dan 1,5 hectare, tenzij (in geval van een veehouderij) het aantal dierplaatsen niet toeneemt, of de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

2.3 Huisvesting van arbeidsmigranten, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

3. Bedrijven

3.1 Het nieuw(vestigen) van een bedrijf buiten de bebouwde kom, op gronden die zijn gelegen buiten een bestaand bedrijventerrein of bedrijfsperceel, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

3.2 Het uitbreiden van een bedrijfsfunctie buiten de bebouwde kom, op gronden die zijn gelegen buiten een bestaand bedrijventerrein of bedrijfsperceel, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

4. Duurzame energie

4.1 Het realiseren van een zonneveld en/of een opstelling van windturbines, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

4.3 Het oprichten of uitbreiden van een installatie voor duurzame energie, waaronder biomassavergisting, tenzij deze wordt gesitueerd op een bestaand perceel van een (agrarisch) bedrijf en/of de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

5. Verkeer, vervoer en openbare ruimte

5.1 Grootschalige wijziging, reconstructie en/of aanleg van weginfrastructuur en/of waterhuishoudkundige voorzieningen.

6. Elektriciteit en Telecommunicatie

6.1 De bouw van antennemasten hoger dan 40 meter.

6.2 Aanleg, wijziging en/of reconstructie van infrastructuur voor elektriciteitsvoorzieningen, telecommunicatie, en olie- en gaswinning, indien sprake is van bovengrondse hoofdleidingen en/of meer dan 100 m2 aan bouwwerken worden toegevoegd.

7. Overige doeleinden

7.1 Het vestigen van een voorziening voor educatieve -, sociale -, medische -, culturele -, levensbeschouwelijke -, sport -, recreatieve doeleinden, buiten de bebouwde kom, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader.

7.2 Het uitbreiden van een functie voor educatieve -, sociale -, medische -, culturele -, levensbeschouwelijke -, sport -, recreatieve doeleinden, buiten de bebouwde kom, met meer dan 20%, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader.

Voor het overige blijft voor het college altijd de morele plicht bestaan om het gevoel van de raad over politiek gevoelige aangelegenheden te peilen.