

Handreiking participatie bij
omgevingsvergunningen
Midden-Drenthe
en
stappenplan voor
initiatiefnemers



Burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,

gelet op het feit dat onder de Omgevingswet participatie een aanvraagvereiste is bij omgevingsvergunningen en de raad categorieën van gevallen heeft aangewezen waarbij participatie verplicht is;

overwegende dat het algemene gemeentelijke participatiebeleid 'Goede plannen maak je met elkaar' verder uitgelegd moet worden voor participatie bij omgevingsvergunningen;

besluit:

vast te stellen de navolgende

Handreiking omgevingsvergunningen Midden-Drenthe 2022

1 Inleiding

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. De gedachte is dat door het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij projecten en plannen niet alleen meer draagvlak ontstaat voor die projecten en plannen, maar dat ook de kwaliteit ervan en de besluitvorming erover beter wordt.

Daarbij is participatie geen doel op zich, maar helpt participatie de doelen van de Omgevingswet te realiseren door een betere benutting en bescherming van de fysieke leefomgeving tot stand te brengen door initiatieven en plannen in een vroeg stadium met alle belanghebbenden te doorleven.

De gemeente Midden-Drenthe betreft de inwoners en andere partijen nu al bij plannen, projecten en werkzaamheden in de gemeente. Op welk moment dit gebeurt en hoe het participatieproces wordt ingericht hangt af van de situatie; participatie is maatwerk. Daarbij is het van belang dat inwoners, bedrijven en organisaties inzicht hebben in het participatiebeleid en de regels die gelden. Daarom heeft de gemeente het algemene participatiebeleid 'Goede plannen maak je met elkaar' vastgesteld en hebben we de ambitie dit beleid verder te ontwikkelen.

Dit algemene participatiebeleid behelst meer dan participatie onder de Omgevingswet. Het moet voor de Omgevingswet verder uitgewerkt worden. In deze handreiking werken we uit hoe participatie werkt bij omgevingsvergunningen.

2 Participatie bij omgevingsvergunningen: onverplicht, maar soms wel verplicht

In de wet is geregeld dat de gemeente bij de voorbereiding van een besluit over een omgevingsvergunning de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen moet vergaren. Ook moet de gemeente het besluit motiveren. Participatie is een onderdeel van deze belangenafweging.

Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of omwonenden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Als dit zo is, moet de aanvrager ook aangeven hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Dit is een aanvraagvereiste (voor het aanvragen van een vergunning) en geen verplichting om aan participatie te doen. De initiatiefnemer mag deze vraag dus ook beantwoorden met 'nee'. De gemeente mag dan niet weigeren om de aanvraag in behandeling te nemen. De bedoeling van artikel 7.4 is alleen om de initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie. Als hij aan participatie doet, moet de gemeente weten wat de resultaten zijn. Meer dan dat houdt het niet in.

Hierop bestaat één uitzondering. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In die gevallen moet de initiatiefnemer participatie vormgeven. Ook deze participatie blijft vormvrij.

3. Verplichte participatie

De gevallen waarin participatie verplicht is

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat participatie niet verplicht en vormvrij is. Daarom heeft de gemeenteraad maar een paar gevallen aangewezen waarbij participatie wel verplicht is.

In Midden-Drenthe is participatie verplicht bij:

- de bouw van een zonnepark;
- nieuwvestiging, verandering of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten, wanneer er gevolgen van enige omvang voor de omgeving zijn;
- de bouw van twee of meer woningen;

maar alleen indien voor deze activiteit een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit benodigd is.

Dit zijn activiteiten waarbij we voor een goede besluitvorming altijd moeten weten of er voldoende draagvlak is en of de omgeving mee heeft kunnen praten.

De inhoud van de verplichte participatie

De verplichting van participatie houdt in dat de initiatiefnemer aangeeft:

- hoe participatie is uitgevoerd;
- wat de uitkomsten zijn van het participatietraject;
- in hoeverre de participatie van invloed is geweest op de aanvraag (m.a.w. in hoeverre de inbreng heeft geleid tot aanpassing van de aanvraag).

De initiatiefnemer legt bovenstaande bevindingen vast in een participatieverslag. De keuze voor de vorm van de participatie is in de Omgevingswet bewust bij de initiatiefnemer neergelegd. Maar de participatie moet wel enige inhoud hebben. Het stappenplan voor de initiatiefnemer (zie bijlage 1) en desgewenst ondersteuning vanuit de gemeente (zie onder 'de faciliterende overheid') kunnen daar een hulpmiddel bij zijn. De uitkomsten van de participatie betrekken wij bij de besluitvorming.

4. Niet-verplichte participatie

Participatie is altijd wenselijk, ook als het niet verplicht is. Participatie kan door de initiatiefnemer gebruikt worden als middel voor het creëren van meer draagvlak en een betere kwaliteit van zijn aanvraag. Hierdoor kan de gemeente beter en sneller tot een besluit komen. Noodzakelijk, omdat de gemeente ook bij complexe vergunningaanvragen binnen 8 weken moet beslissen. Daarnaast voorkomt het vroeg betrekken van belanghebbenden bij een activiteit vaak bezwaren in een later stadium.

Activiteiten waarvan wij nu inschatten dat participatie in alle gevallen gewenst is, zijn bijvoorbeeld:

1. Het bouwen van een tweede bedrijfswoning
2. Het vergroten van de vierhoek van een agrarisch bedrijf
3. Het vergroten van het vloeroppervlak van een intensieve tak
4. De bouw van kuilvoerplaten, mestilo's en -bassins buiten de vierhoek, indien er woningen in de omgeving liggen.
5. De aanleg van paardrijbakken indien er woningen in de omgeving liggen.
6. Het combineren van de agrarische bedrijfsvoering met mestvergistings of organische vergisting
7. Het combineren van de agrarische bedrijfsvoering met houtteelt
8. Het starten van een kinderdagverblijf
9. Het exploiteren van een kampeerterrein
10. Dagrecreatie
11. Het plaatsen van antennes
12. Nieuwe maatschappelijke of zorgvoorzieningen
13. Nieuwe horeca
14. Nieuwe detailhandel
15. Het toepassen van de ruimte voor ruimteregeling
16. Activiteiten die onder de Wet ruimtelijke ordening onder een wijzigingsbevoegdheid van het bestemmingsplan vielen, maar die onder de Omgevingswet met een omgevingsvergunning toegestaan kunnen worden.
17. Andere activiteiten die gevolgen van enige omvang voor de omgeving kunnen hebben.

Deze lijst dient ter inspiratie en is niet limitatief bedoeld.

De gemeente kan de initiatiefnemer niet dwingen tot participatie, maar wij kunnen wel proberen de initiatiefnemer ervan te overtuigen dat participatie in zijn voordeel is. Indien de initiatiefnemer geen participatie wil organiseren, dan kan de gemeente zelf extra informatie inwinnen. De gemeente heeft hiervoor bijvoorbeeld de volgende mogelijkheden:

- De gemeente kan aan de initiatiefnemer tijdens het vooroverleg een ontwerp van de aanvraag vragen. De gemeente kan deze dan zelf ter inzage leggen en meningen daarover inwinnen, voordat de initiatiefnemer de aanvraag indient.
- De gemeente kan een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen.
- De gemeente kan een ontwerpbesluit ter inzage leggen en zienswijzen inwinnen. Bij de uitgebreide procedure is dit verplicht op grond van artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht.
- De gemeente kan rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden.
- De gemeente kan een informatieavond of spreekuur houden.

Soms kost het inwinnen van extra informatie zoveel tijd dat er gevaar is voor overschrijding van de maximumtermijn van de reguliere procedure. In dat geval kan de gemeente de beslistermijn verlengen van 8 naar 14 weken.

5. Participatie in de praktijk

Participatie is per definitie maatwerk. Praktisch gezien betekent dit dat participatie voor het aanbrenge van een dakkapel er anders uitziet dan bij het ontwikkelen van 50 woningen door een projectontwikkelaar of het aanleggen van infrastructuur door de gemeente. We noemen dit proportionaliteit; participatie moet in verhouding staan tot de impact van het project op de omgeving. Deze proportionaliteit komt onder meer tot uiting in de belanghebbenden die worden betrokken (bij de dakkapel vooral de burenen, bij de woonwijk omwonenden, belangenorganisaties e.d.) en in de vormgeving van het participatietraject (de burenen uitnodigen op de koffie om de plannen toe te lichten of verschillende sessies beleggen voor belangstellenden in de buurt in een vroeg stadium van de planvorming).

De initiatiefnemer moet nagaan dus op wie het initiatief impact heeft en welke werkwijze of participatievormen daar het beste bij passen. Participatie is zinvol als:

- het een nieuw plan betreft, of wordt afgeweken van de regels
- de impact op de omgeving groot is en er meerdere belangen spelen
- creativiteit of nieuwe input gewenst is
- wijzigingen/aanpassingen nog mogelijk zijn.

De faciliterende overheid

De gemeente kan en wil faciliteren bij het starten van een participatietraject. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de participatie, de gemeente biedt ondersteuning. Bijvoorbeeld door het doen van suggesties over de te betrekken doelgroepen en het plaatsen van voorbeelden van werkvormen op de website.

Duidelijk moet zijn dat de gemeente het niet over gaat nemen van de initiatiefnemer. Die is en blijft verantwoordelijk voor het participatietraject.

Beoordeling

De gemeente moet toezien op de kwaliteit van de besluitvorming, inclusief de invulling van vroegtijdige participatie. Dat betekent dat de gemeente de uitkomsten van het participatietraject meeneemt bij de belangenafweging die plaatsvindt bij de beoordeling van het initiatief:

- a. De gemeente weegt draagvlak af tegen het maatschappelijk belang van het initiatief. Zo kan een specifieke doelgroep binnen het participatietraject bezwaar hebben tegen het initiatief, maar kan het maatschappelijk belang toch dermate groot zijn, dat dit zwaarder weegt dan een beperkt draagvlak. Omgekeerd komt ook voor; veel draagvlak, maar strijdig met maatschappelijke belangen. De gemeente is bij uitstek de partij om dit maatschappelijk belang op een integrale manier te betrekken in de uiteindelijke afweging.
- b. De gemeente beoordeelt of de inbreng van participanten het plan integraal verbetert en of de initiatiefnemer dit voldoende in het oorspronkelijke plan heeft verwerkt.

6. Samenvatting

In een schema:

Situatie	Wat wij doen
Er is een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend, waarbij niet is ingevuld of aan participatie is gedaan.	Wij stellen de aanvrager in de gelegenheid dit gebrek te corrigeren. Doet hij dat niet, dan nemen we de aanvraag niet in behandeling.
Er is een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend en bij participatie is "Nee" ingevuld. Er is dus niet aan participatie gedaan.	Bij activiteiten die door de gemeenteraad zijn aangewezen als activiteiten waarbij participatie verplicht is: Wij stellen de aanvrager in de gelegenheid dit gebrek te corrigeren. Doet hij dat niet, dan nemen we de aanvraag niet in behandeling.
	Bij andere activiteiten die wel gevolgen van enige omvang voor de omgeving kunnen hebben: We verzoeken de aanvrager alsnog om belangen bij derden op te halen, omdat we deze informatie nodig hebben bij de integrale afweging van de aanvraag. Doet hij dat niet, dan beoordelen wij of wij desondanks wel voldoende inzicht hebben in de verschillende belangen om een besluit te kunnen nemen. Als dit niet zo is, dan winnen we zelf extra informatie in. We verlengen dan de beslistermijn met 6 weken (artikel 16.64, tweede lid, Omgevingswet).
Er is een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend waarbij bij de aanvraagvereiste participatie is ingevuld met een "ja", de beschrijving is niet bijgevoegd.	Bij activiteiten die door de gemeenteraad zijn aangewezen als activiteiten waarbij participatie verplicht is: Wij stellen de aanvrager in de gelegenheid dit gebrek te corrigeren. Doet hij dat niet, dan nemen we de aanvraag niet in behandeling.
	Bij andere activiteiten die wel gevolgen van enige omvang voor de omgeving kunnen hebben: Wij stellen de aanvrager in de gelegenheid dit gebrek te corrigeren. Doet hij dat niet, dan beoordelen wij of wij desondanks wel voldoende inzicht hebben in de verschillende belangen om een besluit te kunnen nemen. Als dit niet zo is, dan winnen we zelf extra informatie in. We verlengen dan de beslistermijn met 6 weken (artikel 16.64, tweede lid, Omgevingswet).
Er is een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend waarbij bij de aanvraagvereiste participatie is ingevuld	Wij beoordelen of de uitkomsten van het participatieproces voldoende inzicht bieden in de verschillende belangen. Als dit zo is en de aanvraag verder ook compleet is, nemen

met een "ja", de beschrijving is bijgevoegd.

wij een besluit op de aanvraag. Als dit niet zo is, dan stellen we de aanvrager in de gelegenheid om aanvullingen in te dienen. Ook kunnen we zelf extra informatie inwinnen. In dat geval verlengen we de beslistermijn met 6 weken (artikel 16.64, tweede lid, Omgevingswet).

Bijlage 1

Participatie Omgevingsvergunning - Stappenplan voor de initiatiefnemer

Voor elk initiatief in de fysieke leefomgeving dat gevolgen heeft voor anderen is het wenselijk om met die betrokkenen in gesprek te gaan. Voor bepaalde initiatieven waarvoor wordt afgeweken van het omgevingsplan (voorheen het bestemmingsplan) geldt een plicht om aan participatie te doen:

- de bouw van een zonnepark;
- nieuwvestiging, verandering of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten, wanneer er gevolgen van enige omvang voor de omgeving zijn;
- de bouw van twee of meer woningen;

maar alleen indien voor deze activiteit een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit benodigd is.

In dit stappenplan geven we aan hoe u een participatietraject voor uw initiatief kunt inrichten.

1. De bal ligt bij u.

Heeft u een idee of plan om uw buurt te verbeteren of wilt u iets bouwen in de gemeente? Als initiatiefnemer kiest u voor het betrekken van uw burens en anderen die de gevolgen van uw plan kunnen merken. Deze handreiking helpt u hierbij.

2. U brengt in beeld

Vooraf brengt u in beeld wie in de omgeving het kunnen merken als u uw idee of plan ten uitvoer brengt. Hoe groter uw initiatief, hoe meer betrokkenen u meeneemt in het participatietraject. Belangrijk voor de omgeving zijn bijvoorbeeld zaken als uitzicht, geuroverlast, geluidsoverlast, ander gebruik van de omgeving.

Betrokkenen zijn vaak omwonenden van het initiatief, maar ook organisaties die een belang vertegenwoordigen dat door uw initiatief wordt geraakt. Denk hierbij aan bewonersverenigingen, ondernemers, een milieugroep of een maatschappelijke organisatie.

3. U gaat in gesprek

Nu u de relevante belanghebbenden in beeld heeft, gaat u met hen in gesprek. Doe dat open, actief en positief. Heeft uw initiatief grote impact, ga dan als eerste in gesprek met de gemeente. In zo'n gesprek kan de gemeente ook tips meegeven voor uw participatietraject. Belangrijk bij het in gesprek gaan met uw doelgroep is:

- a. dat iedereen volledig geïnformeerd is over uw initiatief;

- b. dat u duidelijk maakt in hoeverre uw plan past binnen de geldende beleidskaders;
- c. en als het daarin niet past, wat uw argumenten zijn om voor uw initiatief hiervan af te wijken;
- d. dat u duidelijk bent over de ruimte die er is om mee te praten over uw initiatief; doe aan verwachtingenmanagement. U kunt hierbij de participatieladder hanteren (zie onder).
- e. dat u hen in een vroeg stadium betreft, zodat nog niet alles al vast ligt (en uw doelgroep zich afvraagt waarover nog kan worden meegepraat).



4. U maakt afspraken

U geeft duidelijk aan hoe het participatieproces verloopt en welke afspraken u daarover maakt. Bijvoorbeeld: tot wanneer deelnemers kunnen participeren, hoe u reacties verzamelt, wat u doet met de reacties en hoe en wanneer u de opbrengst weer deelt met betrokkenen.

5. U deelt

Wat u in het participatietraject heeft opgehaald, deelt u met de betrokkenen. Dat betreft zowel de reacties van de betrokkenen als wat u met die reacties gedaan heeft en of dit heeft geleid tot aanpassing van uw initiatief. Let wel op dat u geen persoonsgegevens deelt. Dit in verband met de AVG.

6. U werkt uit

U verwerkt nu de inbreng van de participatie in uw initiatief. U schrijft dat op in een participatieverslag en voegt dit toe aan het initiatief (dit is een indieningsvereiste voor de vergunningsaanvraag). In het participatieverslag:

- Geeft u aan hoe het participatietraject is uitgevoerd;
- Geeft u aan wat de opbrengst was van het participatietraject;
- Geeft u aan in hoeverre en hoe u de opbrengst in uw initiatief heeft verwerkt.

7. U peilt de reacties

Voordat u uw aanvraag indient, kunt u eerst nog peilen bij de betrokkenen hoe zij tegen het (al of niet) aangepaste initiatief en het participatieverslag aankijken. Het is aan u of dit aanleiding geeft bepaalde stappen uit deze handreiking te herhalen.

Overigens hoeft niet iedereen het inhoudelijk met uw initiatief eens te zijn. Een zo groot mogelijk draagvlak heeft natuurlijk wel voordelen bij het doorlopen van de formele vergunningaanvraag.

8. U dient in

Na het doorlopen van bovenstaande stappen, kunt u uw plan inclusief het participatieverslag indienen bij de gemeente. Dit doet u in het digitale omgevingsloket. Daarna start het formele traject van uw vergunningaanvraag.