



Participatiebeleid 1.0

Gemeente Smallingerland

11 oktober 2023

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Aanleiding	5
1.1 Doel	5
1.2 Leeswijzer	5
2. Wettelijk kader: hoe en waar is participatie geregeld	7
2.1 Omgevingswet	7
2.1.1 Procedurele verplichtingen kerninstrumenten	7
2.1.2 Vereisten bij de uitvoering van participatie	10
2.2 Wetsvoorstel 'versterking participatie op decentraal niveau'	10
2.3 Wet open overheid (Woo)	11
2.4 Beleid gemeente Smallingerland	11
3. Participatie bij initiatieven: vrijwillig of verplicht	12
4. Participatie: de gemeente als initiatiefnemer	15
4.1 Randvoorwaarden voor goede participatie	15
4.2 De gemeente werkt Omgevingsgericht	16
4.3 Wat verstaan we onder "Omgevingsgericht werken"	17
4.4 Bepalen van de mate van betrokkenheid	17
4.5 THiNK-consistent tool	19
5. Participatie: derden als initiatiefnemer	20
5.1 Minimale eisen bij verplichte participatie	20
5.2 Handreiking communicatie en participatie bij initiatieven	20
5.3 Andere ondersteuning bij initiatiefnemers	21
6. Participatie: de gemeente weegt als bevoegd gezag af	22
6.1 Kaders voor afweging	22
6.2 Onze werkwijze	22
7. Monitoring van beleid	24
Bijlagen	25
Bijlage 1 Handreiking participatie Omgevingswet van Smallingerland 2022	26
Bijlage 2 Lijst met uitzonderingen verplichte participatie	27
Bijlage 3 Vragen participatieverslag	28
Bijlage 4 Afwegingskader	29

Inleiding

De Gemeente Smallingerland vindt het belangrijk dat initiatieven, (beleids-)plannen en projecten voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig worden voorbereid en ontwikkeld. Een goed participatieproces is een belangrijk onderdeel van het proces.

Onder participatie wordt verstaan:

‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een plan, project of activiteit’.

Met belanghebbenden worden de bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden (zoals provincie, waterschap en andere gemeenten) bedoeld.

Participatie ondersteunt een beter plan en eindresultaat. Het betrekken van de ideeën en belangen van inwoners maken een initiatief vaak beter. Inwoners weten goed welke knelpunten of kansen er kunnen zijn en hoe het initiatief kan worden verbeterd. Wanneer inwoners in een vroeg stadium bij een initiatief worden betrokken en input kunnen leveren, zijn ze onderdeel van het proces en begrijpen ze de keuzes beter die bij dat initiatief worden genomen. De kwaliteit van oplossingen wordt vergroot en verschillende perspectieven, belangen, wensen, kennis en creativiteit komen aan het begin op tafel.

Tegelijkertijd is participatie een uitdaging. De uitgangspunten en voorwaarden voor een goed proces zijn talrijk. De kans op teleurstelling is door de verschillende belangen, meningen en de wijze van bijdrage bij participanten aanwezig. Het zoeken naar de juiste balans tussen participatie en de representatieve democratie is complex.

Kortom, participatie is maatwerk.

1. Aanleiding

Er zijn een paar belangrijke redenen waarom de gemeente participatiebeleid heeft opgesteld. Het participatiebeleid biedt houvast voor bestuurders en ambtenaren, en voor alle inwoners en ondernemers in Smallingerland. Bij alle plannen van de gemeente moet het voor iedereen vanaf het begin af duidelijk zijn óf, wanneer, waarover en hoe ze kunnen meedenken, meepraten of meedoen. Daarnaast werkt de rijksoverheid aan nieuwe landelijke wetgeving, waarbij van gemeenten wordt gevraagd om participatie goed te regelen. De belangrijkste zijn:

- Omgevingswet
- Wet versterking participatie op decentraal niveau
- Wet open overheid

Er is in de afgelopen jaren in de praktijk veel geleerd. Deze praktijkervaringen zijn betrokken bij het opstellen van dit participatiebeleid. Het beleid is een nieuw vertrekpunt om samen met de inwoners, bedrijven en initiatiefnemers te blijven leren en werken aan betere participatie.

1.1 Doel

In dit beleid wordt beschreven hoe Smallingerland haar participatietraject voor initiatieven, (beleids-) plannen en projecten in de fysieke leefomgeving wil invullen. En hoe de gemeente participatie bij particuliere initiatieven verplicht stelt óf wil stimuleren en sturen.

Dit participatiebeleid is bedoeld voor en kan worden gebruikt door:

- De gemeente: in de rol van initiatiefnemer, bijvoorbeeld van projecten en (beleids-)plannen;
- Inwoners: in de rol van omwonende en/of belanghebbende;
- Inwoners, bedrijven, ondernemers en maatschappelijke organisaties: in de rol van initiatiefnemer.

Het participatiebeleid bindt het bestuursorgaan en ook de inwoners of initiatiefnemers wanneer er sprake is van verplicht gestelde participatie.

1.2 Leeswijzer

Wat wordt in dit participatiebeleid uitgelegd en geregeld?

Hoofdstuk 2 beschrijft de wettelijke kaders die voor participatie zijn vastgelegd en wat gemeente Smallingerland hierover al in het huidige gemeentelijk beleid heeft aangegeven. Het gaat dan bijvoorbeeld over de wettelijke procedurele verplichtingen voor participatie waaraan de gemeente zich moet houden bij de voorbereiding van en besluitvorming over de kerninstrumenten van de Omgevingswet: omgevingsvisie, programma's, (wijzigingsbesluiten voor) omgevingsplannen en omgevingsvergunningen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de mate waarin participatie volgens de Omgevingswet vrijwillig of verplicht is. Participatie is overwegend vrijwillig.

De wet biedt echter voor gemeenten de mogelijkheid om voor bepaalde categorieën van initiatieven participatie verplicht te stellen. In dit hoofdstuk is vastgelegd voor welke categorieën van initiatieven in gemeente Smallingerland participatie verplicht is gesteld.

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe de gemeente zelf uitvoering wil geven aan participatie wanneer zij zelf initiatiefnemer is en welke uitgangspunten en werkwijze zij daarbij hanteert. In Hoofdstuk 5 staat hoe de gemeente niet gemeentelijke initiatiefnemers (dus inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, ontwikkelaars enzovoort) wil stimuleren om participatie uit te voeren. Ook zijn er praktische richtlijnen te vinden voor het uitvoeren van participatie. In hoofdstuk 6 wordt inzicht gegeven in hoe de resultaten van participatie worden beoordeeld en meegewogen in het oordeel van het initiatief. Ten slotte bevat hoofdstuk 7 de afspraken over monitoring en evaluatie van dit participatiebeleid.

2. Wettelijk kader: hoe en waar is participatie geregeld

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om belangen, meningen en creativiteit tijdens de voorbereiding en uitwerking van een initiatief op tafel te krijgen. Daarom zijn regels over participatie opgenomen in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling. In dit hoofdstuk is samengevat hoe en waar participatie wettelijk is geregeld.

2.1 Omgevingswet

Voor het begrip van deze paragraaf is het belangrijk om het onderscheid te kennen tussen:

- *Wettelijke procedurele verplichtingen* voor participatie: aan welke **technische vereisten** moet het bevoegd gezag voldoen bij het doorlopen van de besluitvormingsprocedure? (2.1.1).
- *Vereisten bij de uitvoering van participatie*: waar moet de initiatiefnemer (gemeente of derden) rekening mee houden bij de **praktische uitvoering** en verantwoording van participatie? (2.1.2)

2.1.1 Procedurele verplichtingen kerninstrumenten

Als samenleving staan we voor grote maatschappelijke uitdagingen, zoals op het gebied van energietransitie, klimaatverandering, duurzame landbouw en de woningbouwopgave. De Omgevingswet streeft er naar om deze en andere maatschappelijke vraagstukken integraal aan te pakken. Dat betekent dat alle belangen in beeld moeten zijn om vervolgens tot de best mogelijke oplossing te komen. Participatie is daarom een belangrijk thema binnen de Omgevingswet.

Gemeenten, provincies en waterschappen moeten aangeven op welke wijze invulling is gegeven aan hun eigen participatiebeleid (motie Nooren). De motie roept decentrale overheden op om eigen participatiebeleid op te stellen.

De Omgevingswet kent procedurele verplichtingen voor participatie toe aan de kerninstrumenten van de wet. Het laat daarbij ook zien wie tot participatie verplicht is en wie het bevoegd gezag is. Afhankelijk van het instrument (omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan en omgevingsvergunning), heeft het bevoegd gezag procedurele verplichtingen bij participatie. Deze verplichtingen zijn verdeeld in kennisgeving, motiveringsplicht, aanvraagvereiste of participatieplicht.

In de navolgende tabel is per kerninstrument inzichtelijk gemaakt wat de wettelijke procedurele plichten zijn en wie verantwoordelijk is voor het naleven van deze plichten.

Instrument	Procedurele plichten	Wie is verantwoordelijk voor het naleven van de procedurele plichten?
Omgevingsvisie	<ul style="list-style-type: none"> Motiveringsplicht Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag (gemeenteraad) Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Programma	<ul style="list-style-type: none"> Motiveringsplicht Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag (College van B&W) Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Kennisgeving Motiveringsplicht Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aan hoe het de participatie vormgeeft. Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn.	Bevoegd gezag (is B&W gemeente) Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)
Omgevingsvergunning	<ul style="list-style-type: none"> Algemene aanvraagvereiste In de Omgevingsregeling wordt een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven óf (ja of nee) en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. Dit is altijd indieningsvereiste bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning maar geen weigeringsgrond.	Bevoegd gezag (College van B&W) Omgevingswet (art. 16.55)

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is de integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied. Volgens de Omgevingswet moet de gemeenteraad bij de vaststelling van de (actualisatie van de) omgevingsvisie voldoen aan de motiveringsplicht. Dit betekent dat de gemeente aangeeft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het opstellen van de omgevingsvisie betrokken zijn. En wat de resultaten daarvan zijn. Een participatieverslag van de participatie is een verplichte bijlage van een omgevingsdocument. In het verslag staan de resultaten van het participatieproces en een beeld van de verschillende belangen. En hoe daarmee is omgegaan.

Belangrijk is dat vóórafgaand aan de start van de werkzaamheden aan de (actualisatie van de) omgevingsvisie een Participatieplan wordt opgesteld en door de gemeenteraad akkoord wordt bevonden. Het participatieverslag kan op dit plan worden gebaseerd. De gemeenteraad betreft dit verslag bij de afweging en besluitvorming.

Omgevingsplan

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 derden. Het gaat bijvoorbeeld om het toewijzen van functies aan locaties, toestaan of niet-toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden, algemene regels en meldingsplichten bij activiteiten, vergunningplichten en beoordelingsregels en regels over omgevingswaarden.

Voor het maken en wijzigen van het omgevingsplan moet de gemeente zorgen voor kennisgeving vooraf. De gemeente beschrijft vooraf wie worden betrokken, waarover en wanneer. En wat de rol is van een ieder en waar meer informatie beschikbaar komt. Bij de besluitvorming over het omgevingsplan door de gemeenteraad moet de gemeente voldoen aan de motiveringsplicht met een participatieverslag over de resultaten van het participatieproces.

Is de gemeente niet de initiatiefnemer, maar een andere partij (bijvoorbeeld een inwoner of bedrijf), dan verzorgt deze partij (in afstemming met de gemeente) het participatieproces en de verslaglegging daarvan.

Afhankelijk van de aard en omvang van het omgevingsplan kan ervoor worden gekozen om voor de start van de werkzaamheden aan het omgevingsplan een Participatieplan op te stellen en door de raad te laten accorderen. Dit plan vormt de basis voor de kennisgeving. Het participatieverslag kan op dit plan worden gebaseerd. De gemeenteraad betreft dit verslag bij de afweging en besluitvorming.

Programma

Voor de programma's geldt eveneens een kennisgevingsplicht en een motiveringsplicht. Het programma is een bevoegdheid van het college. Het college geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.

Afhankelijk van de aard en omvang van het programma kan ervoor worden gekozen om voor de start van de werkzaamheden aan het programma een Participatieplan op te stellen en door het college te laten accorderen. Dit plan vormt de basis voor de kennisgeving. Het participatieverslag kan op dit plan worden gebaseerd. Het college betreft dit verslag bij de afweging en besluitvorming.

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een bevoegdheid van het college. In het geval van een omgevingsplanactiviteit moet de initiatiefnemer aangeven óf (ja of nee) en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa) is participatie verplicht. Voor een aantal eenvoudige bopa's is een uitzonderingslijst opgesteld. Voor deze gevallen wordt participatie niet verplicht gesteld, maar gestimuleerd. Zie voor meer informatie hoofdstuk 3 (categorie 3).

Voor bepaalde categorieën van de bopa geldt het adviesrecht van de gemeenteraad. Dit advies is bindend: bij een negatief advies zal het college van burgemeester en wethouders de vergunning moeten weigeren. De resultaten van (niet) verplichte participatie betreft de raad bij de advisering.

2.1.2 Vereisten bij de uitvoering van participatie

Het moet helder zijn waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van participatie ligt. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van participatie ligt bij het bevoegde gezag bij de volgende instrumenten:

- Omgevingsvisie (gemeente)
- Omgevingsplan / wijzigingsbesluit omgevingsplan (gemeente)
- Omgevingsverordening (provincie)
- Programma's (gemeente, provincie, rijk)
- Projectbesluiten (Rijk, provincie, waterschap)
- Omgevingsvergunning: omgevingsplan activiteit én buitenplanse omgevingsactiviteit (gemeente)

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van participatie bij een initiatief van een derde (inwoner, ondernemer/bedrijf, maatschappelijke organisatie of instantie), ligt bij de initiatiefnemer zelf. Dit is mogelijk bij initiatieven die via de volgende instrumenten mogelijk worden gemaakt:

- Omgevingsplan / wijzigingsbesluit omgevingsplan
- Omgevingsvergunning / buitenplanse omgevingsactiviteit (bopa)

Participatie bij een omgevingsvergunning of bopa is niet altijd een verplichting. Wanneer participatie bij een omgevingsvergunning of bopa wel of geen verplichting is, komt in hoofdstuk 3 aan bod. Bij de gevallen waarbij participatie verplicht is, is de initiatiefnemer (gemeente of derde) verplicht om aan te geven hoe de participatie is uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn en wat ermee is gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

2.2 Wetsvoorstel 'versterking participatie op decentraal niveau'

Op dit moment is er een wetsvoorstel in behandeling dat ook over participatie gaat. Dit is het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'. Met dit wetsvoorstel wordt de huidige inspraakverordening verbreed naar een participatieverordening. In de participatieverordening regelen gemeenten, provincies en waterschappen hoe zij inwoners betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

Naar verwachting treedt dit wetsvoorstel in dezelfde periode in werking als de Omgevingswet (1 januari 2024). Om deze reden is het goed om te weten dat deze onderdelen elkaar raken.

Het participatiebeleid en de participatieverordening zijn niet inwisselbaar. Het participatiebeleid bindt namelijk alleen het bestuursorgaan, niet de burger. Hierin kunnen we burgers alleen maar sturen en stimuleren. In het participatiebeleid kan alles worden opgenomen wat het bestuursorgaan belangrijk vindt. De verordening beperkt zich tot de juridische regels.

Eerst heeft de gemeenteraad dit participatiebeleid vastgesteld. In een later stadium stelt de gemeente een participatieverordening op die een bredere werking heeft dan alleen de Omgevingswet.

2.3 Wet open overheid (Woo)

Openheid en transparantie zijn essentieel voor het vertrouwen tussen de samenleving en de overheid. De Wet open overheid bevordert dit door de openbaarheid en duurzame toegankelijkheid van publieke informatie bij bestuursorganen te verbeteren. In de Woo is geregeld welke informatie de overheid openbaar moet maken en om welke redenen informatie niet openbaar kan worden. Hier ligt een belangrijke link met participatie. Inwoners kunnen goed participeren wanneer de benodigde en relevante informatie actief openbaar wordt gemaakt en dus voor iedereen die mee wil doen beschikbaar is.

2.4 Beleid gemeente Smallingerland

Omgevingsvisie Smallingerland 2040

In de Omgevingsvisie Smallingerland 2040 is de basis voor de integrale aanpak gelegd. In deze visie is het belang van participatie onderstreept. Bij ontwikkelingen in een gebied en ook bij de ontwikkeling van beleid worden omwonenden en belanghebbenden vroegtijdig betrokken. Uitvoering en invulling geven aan participatie is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Dat kan bijvoorbeeld een inwoner, ondernemer of een bedrijf zijn, de gemeente of een maatschappelijke organisatie. In de visie is aangekondigd dat het gemeentelijk participatiebeleid in een afzonderlijke nota wordt uitgewerkt. In de omgevingsvisie is een afwegingskader voor nieuwe initiatieven opgenomen.



Het afwegingskader is een belangrijk instrument voor de inhoudelijke afweging van een initiatief, maar geeft tegelijk ook aanknopingspunten voor de uitvoering van de participatie, bijvoorbeeld vanuit het principe inclusiviteit. In Smallingerland staat de mens voorop.

3. Participatie bij initiatieven: vrijwillig of verplicht

In dit hoofdstuk wordt omschreven wanneer participatie wordt gestimuleerd (dus niet verplicht) of wanneer participatie verplicht is. Er zijn drie categorieën waar dit onderscheid voor geldt. In het volgende schema zijn de 3 categorieën gevisualiseerd. Er is per categorie aangegeven of participatie nodig is:



Toelichting op de categorieën:

In welke categorie een initiatief valt, kan worden gecheckt via de vergunningcheck op www.omgevingsloket.nl.

Categorie 1: vergunningsvrij of meldingsplicht

Het betreft hier initiatieven die vergunningsvrij zijn of gemeld moeten worden. Het gaat hier om relatief kleine initiatieven in en rond het eigen huis, zoals de bouw van een schutting, aanbouw aan het huis of een dakkapel. Mensen kunnen zonder overleg met de gemeente een vergunningscheck doen bij het Omgevingsloket.

Een check is noodzaak, want bijvoorbeeld een dakkapel is wel of niet vergunningsvrij. Dit is onder andere afhankelijk van de plaats van een dakkapel.

In deze gevallen is geen participatie nodig. Wel stimuleren wij om in alle gevallen tijdig in overleg te treden met de betrokken omwonenden. Een goede relatie met de burens is natuurlijk fijn.

Voorbeeld: iemand wil een schutting in zijn achtertuin plaatsen. Uit de vergunningcheck is gebleken dat deze vergunningsvrij kan worden gebouwd. De initiatiefnemer overlegt met de burens voordat met de bouw van de schutting wordt begonnen. Misschien hebben de burens tips of wensen waarmee bij de plaatsing van de schutting rekening gehouden kan worden. Het kan handig zijn om van het overleg een verslag te maken. Maar in dit geval hoeft het verslag niet naar de gemeente gestuurd te worden.

Categorie 2: omgevingsplanactiviteit (opa)

Het betreft hier een activiteit die **niet strijdig** is met het omgevingsplan. De activiteit past binnen de beoordelingsregels van het omgevingsplan en waar volgens het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor nodig is.

De gemeente stimuleert participatie in deze gevallen om zo vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen van derden. Participatie is in deze gevallen een aanvraagvereiste; je moet er iets over zeggen binnen de vergunningsaanvraag. Dit betekent dat de indiener de plicht heeft om bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning aan te geven:

- Óf de aanvrager aan participatie heeft gedaan (ja of nee)
- Zo ja, met een verslag of op een andere manier (vormvrij): met wie en hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn (hiervoor kan het voorbeeld participatieverslag gebruikt worden)

Dit aanvraagvereiste omvat echter geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Het antwoord op de eerste vraag hierboven mag dus ook 'nee' zijn. De gemeente mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen wanneer er niet aan participatie is gedaan.

Ook mag de gemeente de aanvraag niet buiten behandeling laten omdat er te weinig participatie is geweest. De bedoeling is namelijk alleen om de initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie.

Als hij of zij aan participatie doet, moet het bevoegd gezag wel weten wat de resultaten zijn. Desnoods kan de gemeente zelf de participatie overnemen.

Voorbeeld: iemand wil een woning bouwen. Uit de vergunningscheck is gebleken dat dit aan de beoordelingsregels in het omgevingsplan voldoet en dat deze met een omgevingsvergunning kan worden gebouwd. Het is wenselijk om het bouwplan met de burens te overleggen of ze hierover te informeren. Bij de aanvraag vult de initiatiefnemer 'ja' in op de vraag of wel/niet participatie is uitgevoerd. Het verslag van dit gesprek voegt de initiatiefnemer bij de stukken.

NB: als de initiatiefnemer besluit om niet met de burens te overleggen, is dit in dit geval mogelijk. In dat geval vult de initiatiefnemer 'nee' in op de vraag of wel/geen participatie is uitgevoerd. In dat geval kan het college de aanvraag niet buiten behandeling laten.

Categorie 3: Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa)

Het betreft hier activiteiten die **strijdig** zijn met de regels van het omgevingsplan en zogenaamd "buitenplans" zijn. Dit wil niet zeggen dat het initiatief niet uitvoerbaar is.

Verplichte participatie voor de meeste bopa's (met uitzonderingen)!

De gemeente kan in deze categorie 3 gevallen van activiteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is. Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit buiten behandeling laten.

Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5, Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Herstelt de initiatiefnemer niet of niet tijdig binnen de gestelde termijn, dan kan het bestuursorgaan besluiten om de aanvraag buiten behandeling te laten.

De gemeente Smallingerland kiest ervoor om participatie verplicht te stellen **voor activiteiten die via de buitenplanse omgevingsplan activiteit (bopa)** mogelijk worden gemaakt. Hierop zijn voor de eenvoudige bopa's uitzonderingen gemaakt. Deze lijst van gevallen is opgenomen in bijlage 2.

Voorbeeld: een projectontwikkelaar wil 10 woningen bouwen. Uit de vergunningscheck is gebleken dat deze ontwikkeling niet aan het omgevingsplan voldoet en een bopa-procedure nodig is. De initiatiefnemer is verplicht om participatie uit te voeren. De verslaglegging van de participatie moet verplicht bij de aanvraag voor een bopa worden ingediend.

Relatie met Adviesrecht gemeenteraad: in sommige bopa-gevallen heeft de gemeenteraad een adviesrecht (deze gevallen zijn door de gemeenteraad vastgesteld). In die gevallen is een bindend advies van de gemeenteraad nodig om af te mogen wijken van het omgevingsplan. In het kader van het adviesrecht betreft de raad tevens de resultaten van de (niet) verplicht uitgevoerde participatie.

4. Participatie: de gemeente als initiatiefnemer

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe er met participatie wordt omgegaan als de gemeente zelf initiatiefnemer is en hoe het resultaat van de participatie meegewogen wordt in het uiteindelijke plan.

Het gaat dus vooral om de vraag: “Hoe ga je als gemeente om met participatie als je verantwoordelijk bent voor het vormgeven van participatie in de voorbereiding van beleid, ruimtelijke ontwikkelingen en besluitvorming”.

4.1. Randvoorwaarden voor goede participatie

Goede participatie is maatwerk. De afspraken over de aanpak moeten voor iedereen duidelijk zijn en goed uit te leggen. Binnen de gemeente werken wij op basis van de volgende randvoorwaarden:

1. We hebben aandacht voor betrokkenheid vanaf het begin

Bij de project startup stelt de gemeente een participatie-, communicatieplan op, waarin doelgroepen, de impact en mate van invloed per projectfase helder zijn.

2. We kijken per plan hoe participatie te organiseren in het proces (maatwerk)

De manier waarop participatie in de praktijk wordt uitgevoerd, is vormvrij. Er is dus niet slechts één manier, het is voor ieder initiatief, project of plan weer maatwerk. Vooral omvang, impact en locatie van het initiatief, (beleids)plan of project zijn bepalend voor de wijze waarop de participatie wordt ingericht. De aanpak wordt vastgelegd in een participatieplan.

3. We zijn vanaf de start duidelijk over de ruimte die mensen hebben om mee te praten

Met participatie biedt de gemeente zinvolle ruimte om de inhoudelijke inbreng en belangen van participanten mee te wegen. Als besluiten alleen nog om een ja of nee vragen, zijn ze niet meer geschikt voor meedenken. We zorgen ervoor dat vanaf het begin de doelen, verwachtingen en de gewenste uitkomsten expliciet zijn besproken.

4. Participanten moeten in staat zijn om inbreng te leveren

Participatie vraagt wel iets van onze inwoners. Ze moeten in staat zijn met of zonder onze hulp om zinvol te kunnen meedoen en meepraten. We willen inwoners betrekken bij gemeentelijke opgaven. We stellen daarvoor alle relevante informatie beschikbaar. We betrekken verschillende mensen, belanghebbenden, ook mensen die niet snel zelf meepraten, denken of doen. Daarbij is bijzondere aandacht gewenst voor de groepen die weinig of nooit participeren.

Goede informatie is noodzakelijk. Een participant kan pas meedenken als hij of zij weet wat er speelt en wat de grenzen van de mogelijkheden zijn. Een goede informatiepositie van inwoners vraagt echt wat van de organisatie van participatie. Het lukt niet altijd om iedereen te bereiken en te betrekken. Het is dan ook een taak voor de gemeente om ervoor zorgen dat ook hun belangen meewegen.

5. De gemeentelijke organisatie moet openstaan voor inbreng

Zinvolle participatie vraagt om een gemeentelijke organisatie waarin de focus bij de inwoners ligt en die gericht is op samenwerken. Dit vraagt om een organisatiecultuur waarin iedereen leert, fouten mag maken en vertrouwen heeft in collega's en inwoners. Hierbij zijn de betrokken professionals steeds op zoek naar de verbinding binnen de organisatie, met participanten en andere betrokken partijen. Een goede samenwerking komt van twee kanten en vraagt om vertrouwen, gedeelde waarden en verantwoordelijkheden. De houding en het gedrag van de betrokken gemeentelijke medewerkers is belangrijk. Daarnaast is ook voldoende ruimte en steun voor participatie binnen de eigen gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk bestuur nodig.

6. We communiceren tijdens het hele proces en delen het resultaat van de participatie

Het is belangrijk dat de deelnemende inwoners over gelijke informatie beschikken en dat alle tussenresultaten van participatie en de besluitvorming gedeeld zijn.

7. Participatie vraag om tijd, geld en expertise

Voorafgaand aan elk project of opdracht maakt de gemeente inzichtelijk welke planning, expertise en middelen noodzakelijk zijn om het participatietraject goed uit te kunnen voeren. Dit is een vast, maar ook voortschrijdend onderdeel in onze manier van projectmatig werken.

4.2 De gemeente werkt Omgevingsgericht

Als gemeente zijn we verantwoordelijk voor het bedenken, uitwerken, meewerken en uitvoeren van verschillende opgaven. Dat varieert van uitvoerende zaken, zoals het kappen van bomen of het verstrekken van een uitkering tot lange termijn plannen, zoals beleid en visies. In vrijwel alle gevallen zijn er ook andere actoren betrokken bij de opgave: soms één enkele inwoner, soms een buurt, wijk of dorp, soms gaat het alle inwoners aan of alleen de ondernemers of andere overheden. Dit vraagt van ons dat we scherp hebben welk probleem we willen oplossen, dat we ons bewust zijn van de invloed die de opgave heeft op de omgeving, dat we onderzoeken uit wie de omgeving bestaat en dat we vervolgens bepalen wat we van de omgeving verwachten (rol) en in welke mate we de omgeving die rol geven voor of tijdens het uitwerken* van de betreffende opgave.

Dat kan variëren van informeren tot informeren, raadplegen, adviseren of samenwerken (zie paragraaf 4.4.). Omgevingsgericht werken gaat dus verder dan dienstverlenend, gastheer en visitekaartje van de gemeente zijn, we zoeken bij omgevingsgericht werken nadrukkelijk de betrokkenheid van de omgeving op.

Deze manier van denken en werken, die op zichzelf niet nieuw is, blijkt steeds belangrijker te zijn. Onze omgeving bestaat niet alleen uit de externe partijen zoals inwoners, ondernemers, politiek en andere overheden, maar ook uit onze collega's, college en raad. We hebben te maken met een veranderende wereld waarin ons werk steeds meer onder een vergrootglas ligt en de omgeving (intern en extern) nadrukkelijk, onder andere door wetgeving, betrokken moet en wil worden. Een gestructureerde aanpak helpt enerzijds om deze werkwijze te borgen en anderzijds om zichtbaar te maken bij de besluitvorming welke keuzes gemaakt zijn en waarom.

4.3 Wat verstaan we onder "Omgevingsgericht werken"

We werken met de volgende definitie van Omgevingsgericht werken:

Het in kaart brengen en gericht betrekken van de interne en externe omgeving bij een (maatschappelijk) vraagstuk of opgave om te komen tot de best passende oplossing.

Wanneer is iets een (maatschappelijk) vraagstuk of opgave?

Wanneer de gemeente initiatiefnemer is, kan dit bijvoorbeeld een bestuurlijke opdracht zijn, een organisatie opdracht of een wettelijke opdracht. Het gaat hier dus niet om routinematige werkzaamheden en de reguliere dienstverlening. In veel gevallen gaat het om maatschappelijke opgaven van klein tot groot.

In kaart brengen van de interne en externe omgeving

Ieder vraagstuk of opgave raakt één of meerdere doelgroepen. Voordat we aan de slag gaan inventariseren we op wie ons initiatief invloed heeft, wie het "raakt". Afhankelijk van het type opgave kan dit heel duidelijk zijn en kan de uitvoerende medewerker de inventarisatie zelf doen en soms is een uitgebreide analyse nodig zoals bij complexe(re) opgaven. Voor een uitgebreide analyse gebruiken we de Factor C methode (onder andere actorenanalyse en Ringen van Invloed).

Gericht betrekken van de interne en extern omgeving

Als we weten wie "geraakt" wordt door onze opgave of vraagstuk kunnen we beoordelen op welke wijze we deze doelgroep(en) het beste kunnen betrekken (mate van participatie). De keuze voor welke mate van participatie bepalen we aan de hand van een aantal vragen (zie paragraaf * kopje 'Mate van betrokkenheid').

De best passende oplossing voor het vraagstuk of de opgave

Het ligt voor de hand om te stellen dat de best passende oplossing de oplossing is, die het meeste draagvlak heeft. Dat hoeft niet zo te zijn. De best passende oplossing komt tot stand wanneer we betrokkenen juist informeren. De informatie gaat over het doel, hun rol (wat vragen we van hen), hun beïnvloedingsruimte (kaders) en het proces om tot een gedegen oplossing te komen. De gemeente weegt bij maatschappelijke vraagstukken alle belangen en neemt de finale beslissing.

4.4 Bepalen van de mate van betrokkenheid

Per opgave is de mate van betrokkenheid van de omgeving anders. Het is afhankelijk van een aantal factoren zoals het doel van de opgave en de betrokkenheid (wat willen we bereiken en waarom?), de mate van belang, het effect op de directe omgeving, de mate waarin kennis nodig is, hoeveel invloed de omgeving heeft en of er sprake is van factoren die betrokkenheid moeilijk (of onmogelijk) maken (zoals tijd en geld). Er kunnen bij een opgave ook andere factoren en argumenten zijn die de mate van betrokkenheid beïnvloeden, bijvoorbeeld een politieke wens of opdracht, een bijzondere doelgroep of situatie.

Doel van de opgave

Om te kunnen bepalen wie de actoren zijn en wat je van hen vraagt is een duidelijk hoofddoel (het waarom van de opgave) en eventuele subdoelen van de opgave nodig.

Doel van de betrokkenheid

Betrokkenheid is geen loos begrip, het vraagt een zorgvuldige afweging en communicatie over de mate waarin het plaatsvindt en over de rollen die daarbij horen. Door precies aan te geven waarom actoren betrokken worden, wat er van ze wordt verwacht, wat er met hun bijdrage wordt gedaan en dit ook zo uit te voeren ontstaat er vertrouwen.

Mate van betrokkenheid¹

Het doel van de opgave en van de betrokkenheid leiden tot één of meerdere participatievormen. Per fase of per doelgroep kan die vorm verschillen.

1. *Informeren:* Bij deze vorm is geen ruimte voor de inbreng van de omgeving. De gemeente heeft een opgave, werkt die uit, stelt de uitkomst vast en informeert de omgeving daarover. Over de (uitkomsten van de) opgaven waarvoor de gemeente verantwoordelijk is moeten betrokkenen in ieder geval geïnformeerd worden. Dit staat ook wel bekend als non-participatie omdat er niets wordt opgehaald.
2. *Raadplegen:* Bij deze vorm vragen we de omgeving om hun mening. Het gaat om een inventarisatie van ideeën en meningen die niet bindend zijn voor de gemeente.
3. *Adviseren:* We vragen van de omgeving om ons te adviseren over mogelijke oplossingen of problemen bij een opgave. De gemeente verplicht zich het advies serieus te nemen en hierop te reageren. Bij de uiteindelijke beslissing kan gemotiveerd van het advies worden afgeweken.
4. *Samenwerken:* Gemeente en omgeving werken samen aan een opgave en zoeken samen naar oplossingen op basis van gelijkwaardigheid. De gemeente neemt de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke beslissingen.

De meest verre gaande mate van betrokkenheid leidt tot "loslaten" door de gemeente: Binnen kaders ligt planvorming en uitvoering bij anderen dan de gemeente. De gemeente heeft een adviserende en/of faciliterende rol. Deze maatwerkform (Right to challenge) komt in de praktijk niet vaak voor en is daarom niet in de mate van betrokkenheid opgenomen.

Wie gaan we betrekken

Op wie heeft de opgave invloed? Een actoren analyse en een belangenanalyse helpen om een goed beeld te krijgen van de omgeving. Afhankelijk van de opgave is een analyse snel en eenvoudig te doen, voor sommige opgaven is het nodig om dit uitgebreider te doen, bijvoorbeeld met een factor C sessie.

Van opgave naar mate van betrokkenheid

Om de afweging te maken welke mate van betrokkenheid voor een opgave nodig of gewenst is stellen we onderstaande vragen. Per doelgroep kan de mate van betrokkenheid binnen een zelfde opgave anders zijn. De begrippen "groot" en "klein" zijn niet in een definitie te vangen, een goede argumentatie is daarom van belang.

¹ De formele inspraak vindt plaats na het opstellen van een plan en tijdens de besluitvormingsprocedure. Het is een gevolg van een wettelijke verplichting zoals bij vergunningverlening. Het kan dus zijn dat ná een participatietraject alsnog een formele inspraakronde moet worden gehouden die invloed kan hebben op het uiteindelijke resultaat.

Gevaar van overvragen

Betrokkenheid bij gemeentelijke vraagstukken is een groot goed. Overvragen ligt hierbij wel op de loer. De gemeente wil bij voorkeur niet in een korte tijd dezelfde mensen vragen om hun input op verschillende onderwerpen. Daarom helpt het om vraagstukken en opgaven met elkaar in verband te brengen en om te informeren of er in een bepaalde omgeving nog meer speelt. Zo kunnen we synergie bereiken.

De mate van betrokkenheid en ervaring binnen het betreffende proces is uiteindelijk bepalend voor de middelen die we inzetten.

1. Wie heeft er belang bij (de uitkomst van) de opgave? Straat, buurt, wijk, dorp, stad, gemeentelijk of regionaal? De invloed van een opgave die actoren direct raakt is in principe groter dan een opgave op gemeentelijk of regionaal niveau.
2. Hoe groot is het verwachte (directe) effect op de (omgeving van de) inwoners? Een groter effect leidt tot meer invloed en een grotere motivatie van de betrokkenen.
3. Hebben we ervaring en kennis nodig van de doelgroepen? Soms is expertise voor een opgave van belang of zelfs noodzaak. Dan kiezen we voor een verdergaande mate van betrokkenheid.
4. Hoeveel ruimte is er voor actoren om de uitkomst te beïnvloeden? Zijn er al kaders of is er wetgeving of mag er "gedroomd" worden? Duidelijke afspraken zijn belangrijk om teleurstelling te voorkomen.
5. Zijn er beperkende factoren? Hebben we tijd en geld om de participatie vorm te geven? Soms is snelle actie belangrijker dan participatie. Wegen de kosten van het inzetten van participatiemiddelen op tegen de (verwachte) opbrengsten?

Het afwegingskader

In bijlage 3 is een afwegingskader voor de mate van betrokkenheid opgenomen. Dit is geen standaard, maar een denkrichting. Met behulp van dit afwegingskader kan worden bepaald voor welk participatieniveau kan worden gekozen (informeren, raadplegen, adviseren, samenwerken).

4.5 THiNK-consistent tool

De gemeente kan gebruik maken van de THiNK!-consistent tool die is ontwikkeld door de Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten (VPNG). De THiNK! tool is een dynamisch afwegingskader welke maatwerk biedt. Binnen THiNK is de kennis over participatie gebundeld van 180 gemeenten en biedt antwoordt op 3 kernvragen:

1. Hoe kun je maatwerk bieden qua participatie en toch consistent zijn?
2. Hoe kun je een participatiekader maken?
3. Welke participatie tool past het beste bij een concrete participatie stap?

5. Participatie: derden als initiatiefnemer

In hoofdstuk 3 is reeds aanbod gekomen dat bij initiatieven van derden participatie soms verplicht is en soms niet. Het participatiebeleid is enkel bindend voor de gemeente en niet voor derden. Participatie is daarom vormvrij voor initiatieven van derden.

Toch willen we daar waar nodig initiatiefnemers helpen, sturen en stimuleren om participatie in te zetten, ook al kunnen we dat juridisch niet afdwingen. Goede participatie kan bezwaren voorkomen, versterkt het draagvlak en kan tot betere initiatieven leiden. We betrekken de uitkomsten van het participatietraject (als dat heeft plaatsgevonden of verplicht is gesteld) bij de afweging voor vergunningverlening. Geen of onvoldoende participatie is formeel echter geen grond voor het buiten behandeling laten van de aanvraag (met uitzondering van bopa's).

5.1 Minimale eisen bij verplichte participatie

Wij leggen in dit beleid vast dat de initiatiefnemer aan minimale eisen moet voldoen met betrekking tot de verplichte participatie. Deze 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'. De minimale eisen voor voldoende participatie zijn de volgende:

- Aantoonbaar is gemaakt dat de belanghebbenden zijn uitgenodigd / betrokken en de belangen in beeld zijn gebracht;
- Aangegeven is hoe de omgeving is betrokken en welk participatieniveau is gekozen;
- Aangegeven is wat de maatschappelijke gevolgen van het initiatief zijn en wat er is gedaan met de uitkomsten;
- De initiatiefnemer maakt gebruik van het format 'participatieverslag' (zie bijlage 2).

5.2 Handreiking communicatie en participatie bij initiatieven

Om participatie te stimuleren en initiatiefnemers op weg te helpen, hebben wij een 'Handreiking communicatie en participatie bij initiatieven' zie bijlage 1 opgesteld. In deze handreiking richten we ons op de participatie vanuit de Omgevingswet. We schetsen eerst kort het wettelijke kader en we bieden vervolgens een uitgebreid stappenplan aan. Daarin doen wij suggesties hoe de initiatiefnemer de participatie op een goede manier kan aanpakken. Zo wordt de gebruiker bewust van het proces wat nodig is voor een goed participatieproces. Wij brengen dit bijvoorbeeld onder de aandacht van de initiatiefnemer in de uitgaande brief na de intaketafel, tijdens het 'proces omgevingstafel', en op onze website.

- Deze handreiking is geen blauwdruk, maar helpt initiatiefnemers om tot een goede communicatie- en participatieaanpak te komen;
- Het participatieproces, waarvoor de initiatiefnemer verantwoordelijk is, is geen onderdeel van de Omgevingstafel, maar staat naast de Omgevingstafel. De twee processen moeten niet door elkaar lopen, maar verlopen liefst wel zoveel mogelijk in samenhang.

5.3 Andere ondersteuning bij initiatiefnemers

Zoals in de inleiding al werd aangegeven: participatie is maatwerk en complex. Naast alle voordelen van een goede participatie, kan het ook risico's met zich meebrengen. Het kan ook spannend zijn voor particuliere initiatiefnemers, die hiermee weinig ervaring hebben.

Ondanks dat initiatiefnemers (dus derden of de gemeente) zelf verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het participatieproces, houdt de gemeente er rekening mee dat bij de uitvoering van de participatie om tips of ondersteuning van de gemeente wordt gevraagd.

Wij bieden het volgende voor particuliere initiatieven:

- 'Handreiking communicatie en participatie bij initiatieven' (zie bijlage 1)
- Format participatieverslag (zie bijlage 2)
- Tips en voorbeelden via de gemeentelijke website
- Beantwoorden van vragen via de gemeentelijke behandelaar

Wij bieden het volgende voor grootschalige initiatieven

Voor grootschalige projectmatige ontwikkelingen (zoals woningbouwprojecten, gebiedsontwikkelingen, aanleg van wegen enzovoort), waar één (of meerdere) ontwikkelende partij(en) bij betrokken is (zijn) én waar de gemeente mede belanghebbende of mede initiatiefnemer is, is het participatieproces doorgaans complexer en langduriger van aard. Door de initiatiefnemer wordt – zo nodig in afstemming met de gemeente) een plan voor participatie opgesteld. Een onderdeel hiervan is ook de rol van de gemeente (actief, aanwezig zijn enzovoort) in dit proces. De rol en bijdrage van de gemeente bij participatie voor deze initiatieven is per project verschillend. Dit is maatwerk. Hieronder staan voorbeelden hoe de gemeente ondersteuning kan bieden. Nogmaals, niet alles is altijd mogelijk en het is afhankelijk van het budget. Ondersteuning bij uitvoeren stakeholderanalyse | Factor C

- Praktische ondersteuning
- Aandragen tips en goede voorbeelden
- Participatie- en communicatietools

De initiatiefnemer kan overwegen om zelf de benodigde expertise voor participatie in te huren.

6. Participatie: de gemeente weegt als bevoegd gezag af

Voor het College van burgemeester en wethouders en Gemeenteraad Smallingerland is het van belang om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de verschillende belangen die bij nieuwe initiatieven spelen. Hierdoor kunnen we een goede afweging maken en zorgvuldig en snel besluiten over het initiatief.

6.1 Kaders voor afweging

De gemeente mag bij de motivering van een besluit niet alleen verwijzen naar de door de initiatiefnemer verstrekte informatie. Wij maken een eigen afweging over de juistheid van de verstrekte informatie en of er nog aanvullende informatie nodig is.

De wetgever bepaalt niet exact wanneer er sprake is van onvoldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Maar de uitgevoerde verplichte participatie moet wel inhoud hebben.

Op basis van de Omgevingsvisie Smallingerland, het (tijdelijke)omgevingsplan, eventuele programma's, de resultaten van het uitgevoerde participatiebeleid en eventueel eigen onderzoek weegt de gemeente het betreffende initiatief.

6.2 Onze werkwijze

Bij initiatieven waar participatie verplicht is (omgevingsplannen, bopa's zie hoofdstuk 3, categorie 3), sturen we op de minimaal gestelde eisen en stimuleren we initiatiefnemers om hieraan te voldoen. Het onderstaande beoordelingskader vormt de basis waarop wij initiatieven toetsen op het onderdeel participatie. Daar komt bij dat het kader willekeurig voorkomt en het helder is voor initiatiefnemers waaraan wij de gedane participatie toetsen.

Onderdelen participatieverslag		
	Toelichting	Resultaten / Toetsingskader
✓ Initiatief	Beschrijving van het initiatief en het verwachte effect op de fysieke leefomgeving (zoals verkeer, groen, water, milieu).	Heldere beschrijving van het initiatief en de effecten.
✓ Participanten	Het opstellen van een lijst van participanten en hun belangen. Toestemming voor naam/adres is nodig (NAW); anders anonieme vermelding. Ook	Een NAW-lijst van de participanten met beschrijving

	genodigden die niet hebben geparticipeerd vermelden (met toestemming).	van het belang per participant.
✓ Inbreng	Wat de inbreng per participant is geweest.	Beschrijving per participant wat de inbreng is geweest.
✓ Aanpassingen	Wat er met de inbreng van de participanten is gedaan of juist niet gedaan. Geef aan welke wijzigingen zijn aangebracht en aan welke wensen en eisen niet voldaan is, inclusief onderbouwing.	Beschrijving per participant wat er met de inbreng gedaan is. Inclusief onderbouwing.
✓ Delen verslag	Het participatieverslag moet gedeeld worden met de participanten. Ook genodigden die niet geparticipeerd hebben kunnen het verslag krijgen.	Het participatieverslag is bewijsbaar gedeeld met participanten.

Wanneer de aanvrager (in het participatieverslag) hier geen informatie over verstrekt kan het bevoegd gezag besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten. Het bevoegd gezag kan ook besluiten zelf de participatie uit te voeren en de uitkomsten mee te nemen met het besluit. Aan het inzetten van de laatste optie (gemeente verzamelt zelf aanvullende informatie) stellen we twee harde voorwaarden:

- Allereerst moet de initiatiefnemer zelf aantoonbaar participatie hebben georganiseerd.
- Ten tweede moet er bij het betreffende initiatief sprake zijn van maatschappelijk belang. We benadrukken hiermee dat participatie initieel een verantwoordelijkheid is voor de initiatiefnemer zelf. Bovendien brengt het college bij deze optie een vergoeding in rekening bij de initiatiefnemer (artikel 3:2 Awb, artikel 13.1a Omgevingswet).

7. Monitoring van beleid

Dit nieuwe Participatiebeleid Smallingerland 2023 is de 1.0 versie. De Omgevingswet kent de beleidscyclus waarin monitoren, leren en evalueren een belangrijke plek kennen. Op dit moment is nog niet alles te voorzien. Daarom stellen we nu een participatiebeleid 1.0 op.

Na één jaar evalueren we het beleid om te bekijken of aanpassing nodig is.

We willen toekomstige praktijkervaringen gebruiken om zowel het participatiebeleid, de interne gemeentelijke processen en de praktische handreiking verder te verbeteren en uit te werken.

Bijlagen

Bijlage 1 Handreiking participatie Omgevingswet van Smalingerland 2022

In deze is de Handreiking Participatie Omgevingswet van Smalingerland opgenomen. Iedere initiatiefnemer kan deze praktische vragenlijst doorlopen en zo tot een participatieplan komen voor een klein of groot initiatief.





Handreiking Participatie Omgevingswet

Gemeente Smallingerland 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
Participatie- de omgeving betrekken bij de realisatie van jouw idee	4
De Omgevingswet	4
Het belang van participatie	4
Participatie als onderdeel voor snellere besluitvorming	4
2. Deze handreiking	5
3. Vraag en antwoord	5
Wat is participatie?	5
Waarom beginnen met participatie?	5
Wie zijn dan belanghebbenden?	5
Hoe bepaal ik mijn belanghebbenden?	5
Welke vormen van participatie zijn er?	6
Is participatie verplicht?	6
Hoe organiseer je het participatieproces?	6
Wat te doen met de resultaten van participatie?	8
Hoe kan de gemeente mij verder helpen?	8
Bijlage: Stappenplan	9



1. Inleiding

Participatie- de omgeving betrekken bij de realisatie van jouw idee

Een goed plan begint met een idee. Je wilt bijvoorbeeld een nieuwe garage bij jouw huis plaatsen, een festival organiseren of een speelterrein in de wijk. Of misschien heb je beroepsmatig een groter initiatief, zoals het bouwen van een appartementencomplex met zorgfunctie.

De Omgevingswet

In 2023 treedt de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet ben je als initiatiefnemer verantwoordelijk om aan te geven of en hoe jij inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij je aanvraag hebt betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Dit noemen we het participatieproces.

Het belang van participatie

De gemeente Smalingerland vindt het belangrijk dat ideeën en plannen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig worden ontwikkeld. Een goed participatieproces, een traject waaraan belanghebbenden deelnemen, ondersteunt het komen tot een beter plan. De meningen van inwoners maken een initiatief namelijk vaak beter. Inwoners weten goed welke knelpunten of kansen er kunnen zijn en hoe het initiatief beter kan worden. En wanneer inwoners participeren bij een initiatief, zijn de keuzes in dat initiatief voor hen ook beter te begrijpen.

Participatie als onderdeel voor snellere besluitvorming

Voor het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Smalingerland is het daarnaast van belang om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de verschillende belangen die bij jouw initiatief spelen. Hierdoor kan de gemeente een goede afweging maken en zorgvuldig en snel besluiten over jouw initiatief.

2. Deze handreiking

In deze handreiking krijg je antwoord op een aantal basisvragen over participatie. In de bijlage vind je een checklist die je kan helpen jouw eigen participatieproces vorm te geven.

3. Vraag en antwoord

- **Wat is participatie?**
Met participatie worden belanghebbenden op een zo vroeg mogelijk moment betrokken bij het initiatief waaraan wordt gewerkt. Dat is het moment dat jouw idee een plan gaat worden.
- **Waarom beginnen met participatie?**
De praktijk bewijst dat participatie tot betere eindresultaten leidt. Met participatie wordt sneller draagvlak gerealiseerd, door de kennis van de inwoners zijn knelpunten en risico's eerder gesignaleerd en noem maar op. In de afweging om vanuit de gemeente medewerking te verlenen aan een initiatief, speelt participatie in veel gevallen dan ook zeker een rol.
- **Wie zijn dan belanghebbenden?**
Dat kunnen direct omwonenden of ondernemers zijn. Of maatschappelijke organisaties, verenigingen of bestuurders van een overheid. Wie belanghebbenden zijn hangt af van de grootte van het initiatief en wie er door 'geraakt' worden.
- **Hoe bepaal ik mijn belanghebbenden?**
Bij ieder initiatief ga je als initiatiefnemer na: wie gaat hier iets van merken en wie heb ik nodig om het te realiseren? Bouw je bijvoorbeeld een nieuwe garage? Dan kan dat effect hebben op de belangen van de burens. Denk daarbij aan geluid tijdens de bouw of aan schaduwval in hun tuin. Wil je een festival organiseren? Dan is het belangrijk om dit met de omgeving waar het festival plaatsvindt te bespreken.

Belangen bij grote initiatieven

Bij het ontwikkelen van een nieuwe woonwijk of bij andere grotere plannen zijn er meestal veel belanghebbenden en betrokkenen die hun wensen of ideeën willen meegeven. Hierbij is participatie vaak uitgebreider en complexer. Van initiatiefnemers/betrokken partijen vraagt de gemeente participatie voor dergelijke grotere initiatieven tijdig met haar af te stemmen.

- **Welke vormen van participatie zijn er?**

Er zijn verschillende niveaus waarop je jouw omgeving kunt betrekken bij je plan. Welke vorm van participatie je kiest, is afhankelijk van de grootte van jouw initiatief of de gevolgen en de maatschappelijke gevoeligheid.

1. Informeren: bij deze vorm is geen ruimte voor de inbreng van de omgeving. Je hebt een plan, werkt dat uit, stelt de uitkomst vast en informeert de omgeving en eventueel betrokken partners (o.a. gemeente) daarover.
2. Raadplegen: je vraagt de omgeving om haar mening. Het gaat om een inventarisatie van ideeën en meningen die niet bindend zijn.
3. Adviseren: je vraagt de omgeving om te adviseren over mogelijke oplossingen of problemen bij een plan. Je neemt het advies serieus, reageert hierop en onderzoekt hoe je de adviezen in het plan kan verwerken. Je maakt uiteindelijk zelf de keuze en motiveert die ook.
4. Samenwerken: je werkt een plan samen met de omgeving uit en zoekt samen naar oplossingen op basis van gelijkwaardigheid.

Voorbeeld:

Wordt er een oprit vervangen, dan kan het voldoende zijn om de burens hierover te informeren (niveau 1). Gaat het over de bouw van een woning, dan is het handig om de omgeving hierbij te betrekken en ze te vragen naar de ideeën en meningen, bijvoorbeeld over de afstand tot het buurperceel, de raamindeling, het gebruik van erfafscheidingen (niveau 3).

- **Is participatie verplicht?**

Participatie is in een aantal gevallen verplicht. Dit is in Smallingerland het geval bij initiatieven die niet passen binnen het Omgevingsplan en waar de gemeenteraad van heeft aangegeven dat participatie hiervoor verplicht is. Kom je bij de gemeente met een dergelijk initiatief? Dan wijst de gemeente je tijdig op de verplichte participatie.

- **Hoe organiseer je het participatieproces?**

Nadat je in kaart hebt gebracht wie er iets van jouw initiatief gaat merken en welk participatieniveau passend is, bedenk je hoe je de participatie praktisch kan organiseren. Dit kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld een gesprek met jouw buurman, of een informatiebijeenkomst voor de hele buurt. Het doel hiervan is om erachter te komen wat jouw omgeving van het initiatief vindt. En of er over onder-



delen van het initiatief zorgen of wensen zijn. Je kunt dan eventueel aanpassingen doen aan de hand van hun opmerkingen. Hierdoor wordt het initiatief beter en heb je minder kans op klachten of bezwaren achteraf.

- **Wat te doen met de resultaten van participatie?**

De resultaten van het participatieproces neem je mee in de aanvraag van de omgevingsvergunning of bij het maken van het omgevingsplan. Je moet dan kunnen aantonen dat er participatie is toegepast en hoe je dat hebt gedaan. Dus: met wie heb je gesproken, wat waren de reacties en wat heb je er mee gedaan?

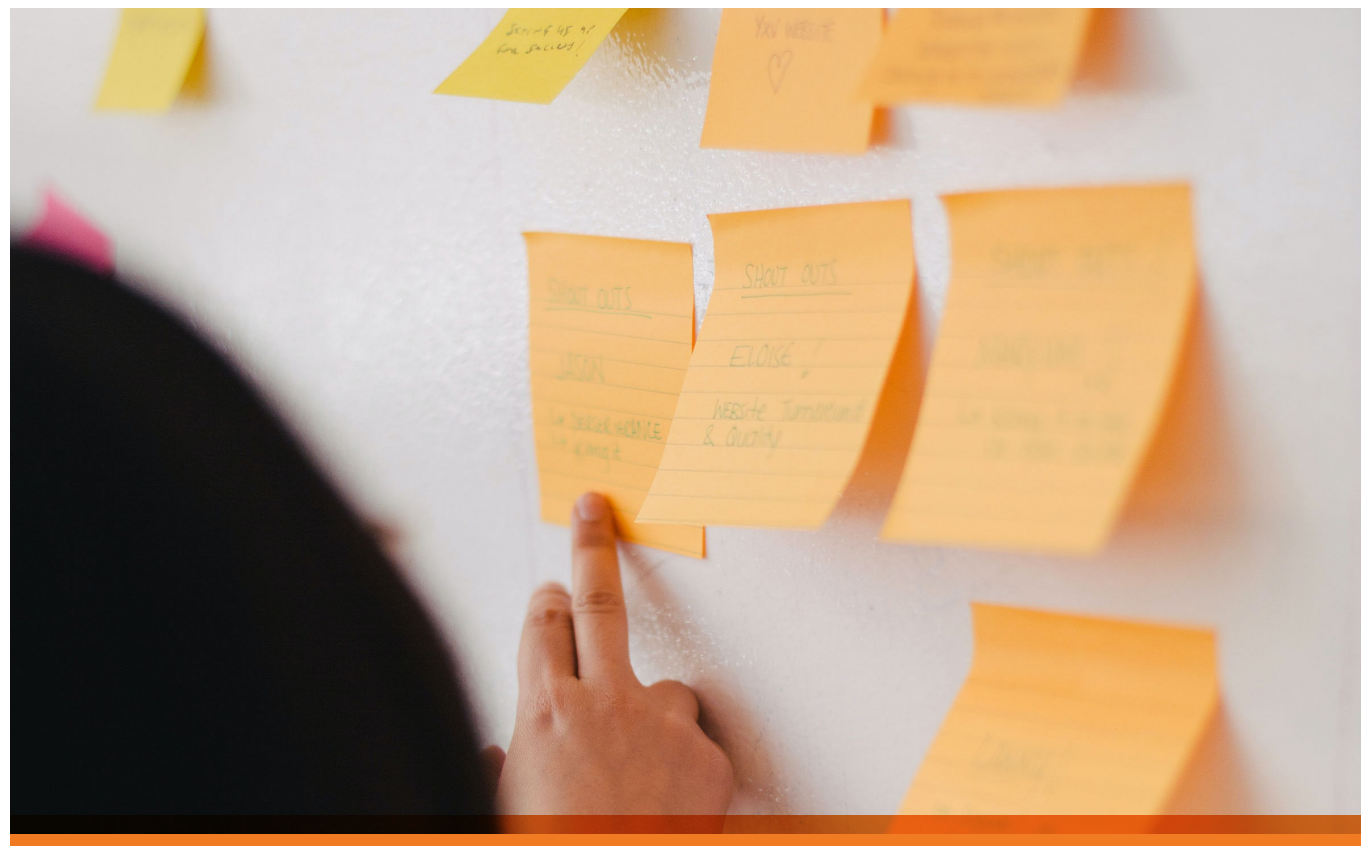
- **Hoe kan de gemeente mij verder helpen?**

De gemeente heeft voor participatie een checklist gemaakt (zie bijlage). Er staan allerlei aandachtspunten in die belangrijk zijn om over na te denken. Je kunt het stappenplan gebruiken om de participatie rondom jouw initiatief te regelen. Je kunt de onderdelen naar eigen inzicht gebruiken.

Meer weten?

Heb je toch nog vragen? Neem dan contact op met de gemeente Smallingerland.

Tel: 0512- 0581234 of info@smallingerland.nl



Bijlage: Stappenplan

Stappenplan participatie Omgevingswet - Ik heb een initiatief!

Heb je een initiatief en start je het participatietraject op dan vraag je je misschien af hoe je hier mee aan de slag moet gaan. Onderstaand stappenplan kan je helpen. Probeer de vragen zo concreet en volledig mogelijk te beantwoorden. Het beantwoorden van alle vragen is geen verplichting. De beantwoording van deze vragen hoeft bij een klein plan minder ver te gaan dan bij een groter plan. Houd de beantwoording van deze vragen, maar ook bij het opstellen van je plan verder rekening met de privacy van de mensen met wie je hebt gesproken.

1. Waar gaat het over?
 - 1.a. Wat is de bedoeling van jouw plan (wat wil je bereiken)?
 - 1.b. Wat wil je precies gaan doen en hoe wil je dat aanpakken?
 - 1.c. Hoe zorg je ervoor dat iedereen de informatie heeft die hij/zij nodig heeft?
2. Belangenanalyse
 - 2.a. Wat kunnen de gevolgen van jouw initiatief zijn voor de omgeving?
 - 2.b. Voor wie gaat jouw initiatief iets veranderen/betekenen?
 - 2.c. Waar kunnen betrokkenen over meedenken/ideeën over inbrengen?
 - 2.d. Hoe ver gaat die inbreng (informereren, raadplegen, adviseren of meewerken)?
3. Participatieplan: maak een participatieplan waarin je het onderstaande verwerkt.
 - 3.a. Welke personen en/of organisaties betrek je op basis van punt 2?
 - 3.b. Hoe benader je de betrokkenen?
 - 3.c. Op welke manier verwerk je de inbreng van betrokkenen?
 - 3.d. Hoe koppel je de reacties aan de verschillende betrokkenen terug? Nadat je hebt bepaald wie wordt betrokken en hoe je dit gaat doen, is het handig om dit plan met de verschillen de betrokken personen/organisaties te delen. Zo weet iedereen waar hij/zij aan toe is.
4. Logboek
In een logboek leg je vast welke stappen precies zijn ondernomen. Geef ook aan wat je met de reacties van de betrokkenen hebt gedaan. In welke vorm je dit doet maakt niet uit, als de stappen maar goed te volgen zijn.

5. Werkwijze en verslag
 - 5.a. Bespreek je initiatief volgens het participatieplan, zoals onder punt 3 is beschreven.
 - 5.b. Wat vinden de betrokkenen sámen belangrijk?
 - 5.c. Hoe past het initiatief binnen die gezamenlijke belangen?
 - 5.d. Pas je initiatief aan waar wenselijk en mogelijk.
 - 5.e. Vertel hoe het eindresultaat tot stand is gekomen. Je maakt een verslag. Dat bestaat uit het logboek aangevuld met het bovenstaande.

6. Aanvraag indienen

Je kunt het participatieplan, het logboek en het verslag bijvoegen bij de stukken voor een omgevingsvergunning of in een omgevingsplan verwerken. Stuur als bijlage de vergunningaanvraag mee hoe het proces verliep.



Gemeente Smallingerland
Gauke Boelensstraat 2
9203 RM Drachten
Telefoon: (0512) 58 12 34

Bijlage 2 Lijst met uitzonderingen verplichte participatie

De gemeente Smallingerland kiest ervoor om voor de onderstaande eenvoudige bopa's participatie niet verplicht te stellen. Participatie wordt in deze gevallen wel gestimuleerd. Er is sprake van een eenvoudige bopa als maximaal 1 van de volgende situaties aan de orde is:

1.een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, dat voldoet aan de volgende eisen:

- a.niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
- b.de oppervlakte niet meer dan 150 m²;

2.een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening dat voldoet aan de volgende eisen:

- a.niet hoger dan 5 m, en
- b.de oppervlakte niet meer dan 50 m²;

3.een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, dat voldoet aan de volgende eisen:

- a.niet hoger dan 10 m, en
- b.de oppervlakte niet meer dan 50 m²;

4.een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;

5.een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;

6.het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;

7.het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein en geen kamerverhuur betreft;

8.het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, dat voldoet aan de volgende eisen:

- a.de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de [Woningwet, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet](#), aan een bestaande woning gestelde eisen;
- b.de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de [Wet milieubeheer](#), de [Wet geluidhinder](#), de [Wet ammoniak en veehouderij](#) en de [Wet geurhinder en veehouderij](#) gestelde regels of de [Reconstructiewet concentratiegebieden](#), zoals die wetten luiden direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet
- c.de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
- d.de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;

9. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 7, voor een termijn van ten hoogste tien jaar;

10. het wijzigen van de gebruiksmogelijkheden voor snippergroen ten behoeve van de woonactiviteit.

Bijlage 3 Vragen participatieverslag

Geachte Heer/ Mevrouw,

Hierbij treft u de vragen voor het participatieverslag aan. Het is belangrijk dat u onderstaande vragen (inclusief toelichting) eerlijk en volledig beantwoordt.

BELANGRIJK: in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), vragen wij u vooraf (schriftelijk) akkoord te vragen bij de betrokkenen (die in onderstaande verslaglegging genoemd worden), dat u hun persoonsgegevens aan ons doorgeeft. Deze gegevens delen wij als gemeente niet met derden en gebruiken we strikt voor de behandeling van uw aanvraag. Indien betrokkenen bezwaar hebben, vragen wij u hun inbreng te anonimiseren.

1. Wie heeft u allemaal benaderd bij het delen van uw plan?
2. Heeft u alle mensen en partijen die iets gaan merken van uw plan benaderd?
Licht toe waarom u dat denkt.
3. Wanneer heeft u de belanghebbenden benaderd (voor of na het indienen van de aanvraag)?
4. Op welke manier zijn betrokkenen benaderd (telefonisch, bezoekje, brief, bijeenkomst, anders)?
5. Hoe heeft u uw plan gedeeld met de betrokkenen? (ontwerp ter inzage, presentatie gehouden enzovoort.)?
6. Wat waren de reacties op uw plan?
Bij uiteenlopende reacties graag de verschillende reacties benoemen.
7. Wat heeft u gedaan met de reacties? Heeft u aanpassingen gedaan?
Zo ja, leg uit welke. Zo nee, leg uit waarom niet.
8. Als u aanpassingen op uw plan heeft gedaan, heeft u daarna het plan opnieuw gedeeld met de belanghebbenden? Zo ja, wat was hun reactie? Zo nee, waarom niet?
9. Heeft u zelf nog opmerkingen ten aanzien van het participatietraject voor uw plan?

Bijlage 4 Afwegingskader

Keuze tabel betrokkenheid														
Voor wie is het van belang														
straat/ zeer kleine groep														
Hoe groot is verwachte effect op leefbaarheid?	groot	groot	groot	groot	groot	groot	groot	klein	klein	klein	klein	klein	klein	klein
Ervaring en kennis nodig?	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee
Ruimte voor beïnvloeding?	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee
Beperkende factoren?	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee
Participatievorm	3	3	2	4	1	2	1	3	2	2	3	1	2	1
Voor wie is het van belang														
buurt/wijk/ dorp/specifiek gebied/specifieke doelgroep														
Hoe groot is verwachte effect op leefbaarheid?	groot	groot	groot	groot	groot	groot	groot	klein	klein	klein	klein	klein	klein	klein
Ervaring en kennis nodig?	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee
Ruimte voor beïnvloeding?	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee
Beperkende factoren?	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee
Participatievorm	3	3	2	4	1	2	1	3	2	2	3	1	2	1
Voor wie is het van belang														
Drachten														
Hoe groot is verwachte effect op leefbaarheid?	groot	groot	groot	groot	groot	groot	groot	klein	klein	klein	klein	klein	klein	klein
Ervaring en kennis nodig?	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee
Ruimte voor beïnvloeding?	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee
Beperkende factoren?	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee
Participatievorm	2	2	2	4	1	2	1	2	1	2	3	1	2	1
Voor wie is het van belang														
Hele gemeente														
Hoe groot is verwachte effect op leefbaarheid?	groot	groot	groot	groot	groot	groot	groot	klein	klein	klein	klein	klein	klein	klein
Ervaring en kennis nodig?	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee
Ruimte voor beïnvloeding?	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee
Beperkende factoren?	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee
Participatievorm	2	2	2	4	1	2	1	2	1	2	2	1	2	1

P-vorm 1	Informeren
P-vorm 2	Raadplegen
P-vorm 3	Adviseren
P-vorm 4	Samenwerken