

Participatiehandleiding Omgevingswet

Hoe wij onze inwoners, bedrijven en instellingen van dienst kunnen zijn bij het participeren van bouw- en ruimtelijke initiatieven.

Datum

05-04-2024

Inlichtingen bij

Team Fysieke
Leefomgeving



Inhoud

1. De Omgevingswet	3
1.1 Aanpak	3
1.2 Twee fasen	3
2. Deel 1: Vragen en antwoorden	5
2.1 Wat houdt participatie met de omgeving in?	5
2.2 Wanneer is participatie met de omgeving nodig?	5
2.3 Op welk moment organiseert u participatie met de omgeving?	6
2.4 Wie betreft u bij de participatie?	6
2.5 Hoe organiseert u participatie?	6
2.6 Wat staat er in het bewijs van participatie?	7
2.7 Wat moet ik doen als mijn omgeving het niet eens is met mijn plan?	7
2.9 Wat doet de gemeente met het bewijs van participatie?	7
3. Deel 2: Inspiratie initiatiefnemers	7
3.1 De bedoeling van participatie	8
3.2 Zorgvuldige participatie: tips	9
3.3 Conclusie	12
Bijlage 1a	13
Bijlage 1b	15
Bijlage 2	16

1. De Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Als u een omgevingsvergunning aanvraagt bij de gemeente moet u aangeven of u de omgeving/omwonenden heeft betrokken bij uw plan. Het betrekken van belanghebbenden bij het maken van plannen/initiatieven is natuurlijk niet nieuw. Maar de Omgevingswet onderstreept nog eens het belang van participatie.

De gemeente weegt participatie mee in de besluitvorming over een plan/initiatief: wie de initiatiefnemer heeft betrokken, hoe dat is gebeurd en wat er met de resultaten is gedaan.

In Schagen vinden we het belangrijk dat initiatiefnemers ook nu al in gesprek gaan met belanghebbenden over hun omgevingsinitiatieven. Bijvoorbeeld over wat er verandert door het idee of plan en op wie of wat dat van invloed is, wat belanghebbenden ervan vinden, wat hun zorgen en wensen zijn en wat de initiatiefnemer met de resultaten doet.

1.1 Aanpak

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft Schagen de werkwijze voor vergunningaanvragen aangepast. Binnen 8 weken beslist de gemeente over de meeste aanvragen voor omgevingsvergunningen. Dit betekent wel dat de voorbereiding, ook wel vooroverleg genoemd, goed moet gebeuren. Wij werken met een drietrapsraket, te beginnen met een consult, dan de concept-aanvraag en tot slot de vergunningaanvraag.

Deze route is overigens geheel vrijblijvend. Een initiatiefnemer mag altijd direct een vergunning aanvragen. Participatie met de omgeving is wel een belangrijk onderdeel tijdens de voorbereiding.

1.2 Twee fasen

We onderscheiden 2 fasen: het vooroverleg en de aanvraag van de omgevingsvergunning. Fase 1 is de voorbereiding voordat de initiatiefnemer een echte vergunningaanvraag kan indienen. In deze fase vindt meer overleg en samenwerking plaats tussen gemeente en initiatiefnemer. De gemeente bepaalt daarin of zij wil meewerken aan het initiatief en welke mitsen en maren er meegegeven worden, bijvoorbeeld vanuit milieu, wonen of erfgoed. Ook als het niet past binnen het bestemmingsplan (omgevingsplan onder de Omgevingswet) kijken we toch of het wenselijk is en (juridisch) haalbaar. Ook speelt tijdens het vooroverleg het participatieproces al een belangrijke rol. Het gesprek met de omgeving, de resultaten en het participatieverslag worden tijdens het vooroverleg voorbereid en vormen een

onderdeel van het beoordelen van de officiële vergunningaanvraag tijdens fase 2. Zo zorgen we er samen voor dat de behandeling van de vergunningaanvraag soepel verloopt.

2. Deel 1: Vragen en antwoorden

In dit hoofdstuk komen vragen en antwoorden over participatie aan bod. Vragen als wat participatie inhoudt, wanneer participatie nodig is en op welke momenten.

2.1 Wat houdt participatie met de omgeving in?

In Schagen hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Participatie is maatwerk. Hoe de initiatiefnemer participatie rondom een project of ontwikkeling inricht, mag deze zelf bepalen. De initiatiefnemer is de eigenaar van het participatieproces. De gemeente kan eventueel ondersteunen en/ of adviseren.
- De initiatiefnemer gebruikt participatie om de meningen en inbreng van bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties te horen en waar mogelijk hier rekening mee te houden in zijn plan.
- De initiatiefnemer zorgt dat alle deelnemers dezelfde informatie hebben als het gaat om inhoud, proces en aanpak. De communicatie hierover is duidelijk, tijdig en laagdrempelig.
- Participatie betekent niet dat iedereen het eens hoeft te zijn met het plan. Het kan voorkomen dat omwonenden het oneens zijn met het plan; ook nadat de initiatiefnemer met hen heeft geparticipeerd. Het is belangrijk dat de initiatiefnemer laat zien hoe het participatieproces eruitzag en wat er met de resultaten is gebeurd.

2.2 Wanneer is participatie met de omgeving nodig?

De Omgevingswet introduceert de aanvraagvereiste participatie. Als een initiatiefnemer een aanvraag voor een omgevingsvergunning indient, vraagt de gemeente of hij aan participatie heeft gedaan, en zo ja, op welke manier. De initiatiefnemer mag zelf weten hoe hij de omgeving benadert. Als gemeente stellen we daaraan geen eisen. Als er een participatieproces heeft plaatsgevonden laat de initiatiefnemer ook zien op welke manier dit is gebeurd en wat de resultaten daarvan zijn.

Een initiatief/plan dat voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar waarvoor wel een vergunning nodig is, heet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeente bepaalt welke activiteiten hieronder vallen. Hoewel participatie voor deze activiteiten niet verplicht is, raden wij aan om belanghebbenden te spreken over het plan.

Door vroegtijdig de omgeving te betrekken is het mogelijk in sommige gevallen bezwaar en beroep tegen de omgevingsvergunning te voorkomen. Zo kan de initiatiefnemer sneller aan de slag als de vergunning eenmaal verleend is.

Een initiatief/plan dat **niet** voldoet aan de regels in het bestemmingsplan / omgevingsplan, wordt een buitenplanse omgevingsplanactiviteit genoemd. Dit gaat vaak om grotere plannen of ontwikkelingen. In sommige van deze gevallen is er sprake van een adviesrecht van de gemeenteraad en verplichte participatie. Bijvoorbeeld initiatieven met een groot maatschappelijk effect op de buurt of wijk. In deze gevallen is het nog belangrijker zorgvuldige participatie in te zetten (link met lijst over adviesrecht staat in bijlage 1a en verplichte participatie in bijlage 1b).

De gemeenteraad beslist immers mede op basis van deze belangen of de initiatiefnemer door kan gaan met het plan.

2.3 Op welk moment organiseert u participatie met de omgeving?

Start participatie met de omgeving zo vroeg mogelijk. Het liefst bij de start van het opstellen van een initiatief/plan. Maar in ieder geval vóór het indienen van een echte aanvraag voor een omgevingsvergunning.

2.4 Wie betreft u bij de participatie?

Betrek bij het participatietraject met de omgeving iedereen die mogelijk te maken krijgt met het initiatief/plan. Dit kunnen directe burens zijn, maar ook mensen die verderop in de straat wonen of achterburen; als er bijvoorbeeld bij de uitvoering van het plan sprake is van geur- of geluidsoverlast, of hinder van schaduw. Bij grotere plannen zijn er meer belanghebbenden betrokken. Bijvoorbeeld ondernemers, (maatschappelijke) organisaties, bedrijven, belangengroepen.

2.5 Hoe organiseert u participatie?

Participatie is altijd maatwerk. Het is afhankelijk van hoe groot het initiatief of plan is. We snappen dat het soms moeilijk kan zijn om te bepalen hoe participatie uit te voeren. De gemeente kan u eventueel adviseren. Bij grotere initiatieven waar een vooroverleg voor nodig is, denkt de gemeente graag mee over de participatie. De gemeente kan een advies geven over welke vorm bij het initiatief past, en wie erbij te betrekken.

Uitgangspunt is dat de hoeveelheid en vorm van participatie in verhouding staan tot de gevolgen van uw plan/initiatief voor de omgeving. Over het algemeen geldt: hoe groter en omvangrijker het plan, hoe belangrijker het is om de omgeving te betrekken.

2.6 Wat staat er in het bewijs van participatie?

Van de participatie met de omgeving levert de initiatiefnemer bij de gemeente een bewijs van de gehouden participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Hierin staat met wie gesproken is en wat de deelnemers voor wensen, belangen, zorgen en/of bezwaren hebben aangegeven. Daarnaast vermeldt het verslag hoe is omgegaan met de resultaten (een voorbeeld checklist is bijgevoegd in bijlage 2).

Is er bijvoorbeeld een informatiebijeenkomst georganiseerd? Geef dan aan wie hierbij aanwezig waren (een presentielijst). In verband met de privacy geen privénamen van personen, maar bijvoorbeeld 'buren' en organisaties (met aantallen). De presentielijst van een bijeenkomst is dan onderdeel van het bewijs van participatie.

2.7 Wat moet ik doen als mijn omgeving het niet eens is met mijn plan?

Als de omgeving het niet eens is met een initiatief of plan, is het verstandig (nogmaals) in gesprek te gaan en te achterhalen waarom dit zo is. Op basis van de reacties is het misschien mogelijk het plan aan te passen of in overleg met de omgeving alsnog tot een oplossing komen. Neem dit ook op in het bewijs van participatie.

2.8 Is de omgeving het hierna nog steeds niet eens met uw plan?

De gemeente weegt participatie mee in de besluitvorming over een plan/initiatief: wie de initiatiefnemer heeft betrokken, hoe dat is gebeurd en wat er met de resultaten is gedaan. De gemeente weegt de belangen af en neemt een beslissing over de vergunning. Belanghebbenden kunnen op grond van de wet gebruikmaken van de formele procedure en alsnog een bezwaar indienen als de vergunning wordt verleend.

2.9 Wat doet de gemeente met het bewijs van participatie?

Participatie is niet verplicht. We vinden het belangrijk dat er aan zorgvuldige participatie wordt gedaan. Als de gemeente van mening is dat de initiatiefnemer belanghebbenden bij het plan moet betrekken, maar dit niet is gebeurd, kunnen wij vragen dit alsnog te doen. Dat geldt bijvoorbeeld ook als de participatie niet voldoende inzicht geeft in de belangen van de omgeving. Wij vinden het belangrijk dat een initiatiefnemer het participatiegesprek voert en hier een duidelijk bewijs van levert.

3. Deel 2: Inspiratie initiatiefnemers

[Er zijn allerlei redenen te noemen om in gesprek te gaan met belanghebbenden over plannen en initiatieven. Hieronder vatten we deze samen.](#)

3.1 De bedoeling van participatie

3.1.1 Goede buur zijn – prettig samenleven

Als er plannen worden gemaakt voor een (ruimtelijke) ontwikkeling, of die nu groot of klein is, gaan mensen in de omgeving daar iets van merken. Buren stellen het op prijs als de initiatiefnemer hen informeert over het plan en ze het niet in de krant te hoeven lezen op het moment dat de vergunningaanvraag wordt gepubliceerd. Misschien is het mogelijk rekening te houden met hun wensen. Misschien is zelfs samenwerking mogelijk. Behalve dat het goed is voor een prettige relatie of verstandhouding met de burens, is de kans groot dat goed overleg ook formele bezwaren voorkomt. De verantwoordelijkheid voor dit goede gesprek ligt bij de initiatiefnemer. Wie precies die burens zijn, is niet in algemene zin te zeggen. Het gaat erom dat een initiatiefnemer zijn best doet om de mensen te betrekken die mogelijk een belang (van klein tot groot) hebben bij de voorgenomen ontwikkeling.

3.1.2 Impact op de omgeving

In de gemeente Schagen vinden we dat de mate waarin we mensen betrekken bij een plan in verhouding moet staan tot het effect dat een initiatief op de omgeving kan hebben. Dat kan variëren van weinig, gemiddeld tot veel impact. Over het algemeen geldt: hoe groter en veelomvattender een ontwikkeling is, hoe belangrijker participatie is. Daarbij kunnen allerlei thema's spelen. Denk bijvoorbeeld aan:

- Belanghebbenden en hun belangen (burens, direct omwonenden, belangenverenigingen, mogelijke gebruikers, huurders, kopers, instanties, ondernemers, maatschappelijke organisaties, etc.)
- Gevolgen van bouwen in voor- of zijtuin, kappen boom, aanleggen inrit of dakterras, omvang woningbouw
- Recreatieve, commerciële, maatschappelijke en sportvoorzieningen
- Meer verkeer en drukte, verkeersveiligheid
- Gevolgen voor het groen, uitzicht, zon, gezondheid, aanzicht
- Verandert het karakter van straat, buurt of wijk (beleving)

3.1.3 Betere plannen maken

Door belangen, kansen en zorgen in beeld te brengen en gebruik te maken van ideeën en kennis van buren en andere belanghebbenden, kunnen plannen worden verbeterd. De verantwoordelijkheid voor het in beeld brengen en waar mogelijk in het plan verwerken van belangen, kansen en zorgen ligt bij de initiatiefnemer. Een plan wordt beter als het aan meer belangen tegemoetkomt.

3.1.4 Draagvlak?

Draagvlak is geen doel op zichzelf, maar het gevolg van een goede buur zijn, betere plannen maken en zorgvuldige besluiten kunnen nemen. Het is de mooiste denkbare bijvangst maar geen doel of verplichting.

3.2 Zorgvuldige participatie: tips

Zorgvuldige participatie ontstaat in een oprecht gesprek, waarbij alle partijen bereid zijn naar elkaar te luisteren. Een gesprek waarin zij begrip hebben voor elkaars rollen, verantwoordelijkheden en belangen. Waarbij zij bereid zijn waar mogelijk hun eigen ideeën bij te stellen. Dit is en blijft mensenwerk en niet in een checklist te vangen.

We hebben enkele uitgangspunten op een rij gezet die initiatiefnemers kunnen helpen om op een zorgvuldige manier participatie te organiseren.

3.2.1 Belangen en belanghebbenden

- Breng in kaart wie de belanghebbenden zijn bij het initiatief met welke belangen. Wie wilt u in ieder geval spreken?
- De belangrijkste vragen hierbij zijn: wat verandert er door het initiatief en op wie is dat van invloed? Wie gaan daarvan iets merken of hebben er last van?
- Zet de verschillende belangen (geluid, zon, aanzicht, drukte/verkeersveiligheid, uitzicht, gezondheid, etc.) op een rij en kijk wie daarmee te maken hebben. Dat zijn de mensen die u in ieder geval wilt spreken.
- Wat vinden zij van de plannen? Vraag door naar de achtergrond van een zorg of wens. En als zij zorgen of bezwaren hebben, bespreek dan met hen of en hoe u daar iets aan kunt doen. Zijn er ideeën om de nadelen minder erg te maken? Zijn er zelfs voordelen te realiseren?
- Wat speelt er in deze buurt, wijk of dit dorp? En kunt u daar met uw initiatief iets aan bijdragen?

3.2.2 Maak het gemakkelijk en leuk

- Overleg met de betrokkenen op locatie waar het initiatief straks komt.
- Werk met beelden: het is makkelijker meedoen als iemand weet hoe het eruitziet.
- Verplaats u in de omwonenden: hoe zou u reageren op een bouwplan in uw straat? Besef dat mensen best onzeker kunnen worden van veranderingen in hun directe leefomgeving.
- Het kan helpen te werken met thema's zoals groen, verkeer, parkeren zodat u alle onderdelen van een plan goed de aandacht kunt geven.
- Omwonenden weten vaak veel over hun omgeving. Maak gebruik van die kennis. En bereid u goed voor op vragen uit de buurt over bijvoorbeeld beschermde bomen of diersoorten of monumenten.

3.2.3 Maak de kaders duidelijk (uitgangspunten)

- Maak duidelijk wat het doel is van uw initiatief.
- Geef aan wat de kaders zijn, wat er al vast ligt en waarover overleg mogelijk is. Vaak ligt bijvoorbeeld het budget al vast, zijn er al eerder besluiten genomen, of is er regelgeving waar u simpelweg rekening mee moet houden.

3.2.4 Communiceer

- Blijf communiceren tijdens het proces. Doe dat open, eerlijk en transparant. Dus niet alleen voorafgaand aan de vergunningaanvraag, maar ook tijdens de uitvoering van uw plan.
- Wees zo open mogelijk over belangen en vraag dat ook van de mensen met wie u in gesprek bent. Dat draagt bij aan begrip en vertrouwen.
- Leg informatie vast en deel het met de deelnemers. Evalueer tijdens het proces en leg ook de evaluaties vast.
- Laat na afloop van gesprekken of bijeenkomsten aan de deelnemers weten wat u heeft gehoord en wat u ermee doet. Geef ook aan hoe het nu verder gaat.
- Maak een participatieverslag voor de gemeente als bewijs van de gesprekken met belanghebbenden en de opbrengst/resultaten ervan.

3.2.5 Ken de deelnemers, uw participanten

- Wees u bewust van de verschillen tussen mogelijke participanten in hoe zij betrokken zijn bij hun eigen leefomgeving. En de voorkeuren die er zijn qua vorm en niveau van participatie. Pas de benadering van de omgeving en de vorm en inrichting van het participatieproces daarop aan.
- Spreken de participanten namens zichzelf of vertegenwoordigen ze een groep? Bijvoorbeeld een belangengroep, een buurt, straat of een wijk.
- Zorg dat u weet hoe participanten zelf onderling de afstemming hebben geregeld.
- Stem de manier van communiceren en de werkvorm af op de participanten. Zo verloopt het proces prettig en soepel.
- Maak gebruik van informatie die er al is: de gemeente heeft veel informatie over de buurten, en wijken; en kan u adviseren over wat er speelt en welke organisaties en platforms u mogelijk kunt betrekken.

3.2.6 Praktische tips

- Heeft u te maken met veel participanten en veel belangen? Laat het participatieproces dan begeleiden door een ervaren (onafhankelijk) procesbegeleider. Of laat bijeenkomsten begeleiden door een geoefend gespreksleider, als u dat zelf lastig vindt.
- Houd presentielijsten en verslagen bij.
- Gebruik diverse participatiemiddelen, bijvoorbeeld: (keukentafel)gesprekken, mail, groepsapp, inloopmoment, informatieavond (eventueel online), (nieuws)brieven, enquête, website, brainstorm, webinar, werksessie, digipanel, persoonlijke benadering (zoals langslopen bij de burens), etc.
- Zorg er in grotere bijeenkomsten voor dat iedereen ergens met zijn vragen en opmerkingen terecht kan en de ruimte en vrijheid voelt om deel te nemen en te spreken. Dus liever uiteen in kleinere groepjes dan alles alleen maar met een grote groep mensen tegelijk bespreken.
- Op internet staan verschillende werkvormen voor participatie en bijeenkomsten. Bijvoorbeeld op de website van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

3.3 Conclusie

Participatie kan op allerlei manieren. U bepaalt zelf wat het beste bij uw initiatief of plan past. Belangrijk is dat u de juiste mensen betreft. Dat u benieuwd bent wat zij van uw plan vinden en bereid bent om uw plan binnen uw mogelijkheden aan te passen. En duidelijk bent over wat u heeft gehoord en wat u daarmee doet.

Bijlage 1a

Besluit van de raad van de gemeente Schagen houdende regels tot aanwijzing van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de raad adviseur is

De raad van de gemeente Schagen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19-9-2023];

gelet op artikel 16.15a, aanhef en onder b, sub 1 van de Omgevingswet;

besluit dat:

1. De gemeenteraad adviseur is, zoals bedoeld in artikel 16.15 van de Omgevingswet, als het gaat om één van de volgende gevallen om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit:
 - a. Categorieën van gevallen die afwijken van de huidige omgevingsvisie;
 - b. Het wijzigen van het gebruik van bouwwerken al dan niet in samenhang
 - c. met inpandige bouwactiviteiten buiten de bebouwde kom, mits de wijziging
 - d. meer bedraagt dan 1500 m²;
 - e. Het oprichten van een intensieve veehouderij;
 - f. Transformatorstations met een capaciteit van 150/20 kV- of groter;
 - g. Het bouwen van meer dan 10 woningen binnen de bebouwde kom;
 - h. Het bouwen van meer dan 3 woningen buiten de bebouwde kom;
 - i. De vestiging van niet agrarische bedrijven in het buitengebied;
 - j. Logiesfuncties voor meer dan 60 arbeidsmigranten;
 - k. Nieuwe agrarische bebouwing in het buitengebied, waarvoor geen

- l. agrarisch bouwvlak is opgenomen;
- m. Een antenne-installatie hoger dan 50m;
- n. Indien 50% lokaal eigendom van een grootschalig zonnepark groter dan 2
- o. ha niet haalbaar blijkt;
- p. l. Het bouwen van een nieuw recreatiepark of het uitbreiden van een
- q. bestaand recreatiepark met meer dan 20 woningen;
- r. m. Het realiseren van een nieuw hotel;
- s. n. Het realiseren van meer dan 3 recreatiewoningen, niet zijnde op een
- t. recreatiepark; met dien verstande dat in geen geval advies hoeft te worden gevraagd indien de aanvraag wordt afgewezen;
- u. o. indien de activiteit niet past binnen de doelen van het omgevingsplan;
- v. p. indien de activiteit niet past binnen de (overige) door de gemeenteraad gestelde kaders.

Bijlage 1b

Besluit van de raad van de gemeente Schagen houdende regels tot aanwijzing van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is.

De raad van de gemeente Schagen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19-9-2023

gelet op artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet;

besluit dat:

1. Participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend als het gaat om één van de volgende gevallen:
 - a. Gevallen waarvoor bindend adviesrecht van de raad van toepassing is (zie bijlage 1a);
 - b. Grootschalige zonneparken;
 - c. Kleinschalige zonneparken op een locatie buiten een agrarisch bouwblok en/of
 - d. onder lijnopstelling windturbines en/of natuur-duin, strand, overig, openbare
 - e. gronden, waterbergingen en/of andere semi-openbare gronden;
 - f. Micro winmolens met een as-hoogte tot 15 meter;
 - g. Logiesfuncties voor arbeidsmigranten.

Bijlage 2

Checklist: Verslag participatie bij bouw-/ruimtelijke plannen

Deze checklist is voor de initiatiefnemer een hulpmiddel om aan te geven wat en hoe aan participatie is gedaan. De initiatiefnemer dient dit verslag, als bewijs, in bij de aanvraag.

Naam initiatiefnemer	
Adres locatie initiatief	
Overzicht van de benaderde personen/doelgroepen	
Overzicht van de gebruikte communicatiemiddelen om de gewenste personen/doelgroepen te bereiken	
Beschrijf wie er uiteindelijk aan de participatie hebben meegedaan	
Zijn er personen/doelgroepen gemist en wat is er aan gedaan om die alsnog te bereiken?	
Beschrijving van de inhoudelijke resultaten van het participatieproces <ul style="list-style-type: none">- vermeld de tegenargumenten- welke adviezen, opmerkingen en keuzes zijn overgenomen bij de uitwerking van het initiatief- op welke manier en welke adviezen, opmerkingen en keuzes zijn niet overgenomen- motiveer waarom niet op welke wijze zijn de resultaten- wat daarmee is gedaan teruggekoppeld naar de participanten- noem ook de argumenten voor	
Is voor alle betrokkenen duidelijk hoe het traject van het initiatief verder verloopt	