



GEMEENTE
WESTERWOLDE



Participatiegids

2 november 2022 | Bij ruimtelijke plannen onder de Omgevingswet

Foto: Metha Eikens

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Introductie	5
1.1. Wat houdt participatie in?	5
1.2. Omgevingswet?	5
1.3. Waarom deze gids?	5
1.4. Leeswijzer	6
2. Participatie	6
2.1. Definitie participatie volgens de Omgevingswet	6
2.2. Wat is participatie niet?	6
2.3. De participatieladder	6
2.4. Relatie tot ander participatiebeleid	7
3. Participatiedoelen	8
3.1. Participatie zorgt voor wederzijds begrip en respect van belangen	8
3.2. Participatie zorgt voor betere plannen	8
3.3. Participatie zorgt voor meer draagvlak	8
3.4. Participatie zorgt voor een zorgvuldige besluitvorming	8
3.5. Participatie zorgt voor snellere uitvoering van plannen	8
4. Participatieprincipes	9
4.1. Begin vroegtijdig	9
4.2. Breng de belanghebbenden in beeld	9
4.3. Breng de belangen in beeld	9
4.4. Zorg voor een passend participatietraject	9
4.5. Kies een geschikte participatievorm	9
4.6. Wees open en eerlijk	10
4.7. Maak het begrijpelijk	10
4.8. Maak het beeldend	10
4.9. Luister goed	10
4.10. Doe het samen	10
4.11. Geef en neem de tijd	10
4.12. Pas uw plannen aan	11
4.13. Houd een participatieverslag bij	11
4.14. Participatie houdt niet op als het besluit genomen is	11
5. Verplichte participatie	11
5.1. Participatielijst	12

6.	Verslag maken + tips	12
6.1.	Het maken van een participatieverslag	12
6.2.	Het maken van een gespreksverslag	12
6.3.	Het maken van een eindverslag	13
6.4.	Tips voor een goede participatie	13
7.	Bijlage 1 - Participatie bij andere kerninstrumenten.....	14
7.1.	De omgevingsvisie.....	14
7.2.	Het omgevingsplan	14
7.3.	Een programma	15
7.4.	Het projectbesluit	15

1. Introductie

Deze gids gaat over hoe u uw buren of de buurt informeert én mee laat praten over uw plannen. Het betrekken van uw buren of buurt bij uw plannen wordt ook wel participatie genoemd. Participatie wordt met de komst van de Omgevingswet belangrijker bij het maken van ruimtelijke plannen. Deze nieuwe wet gaat in op 1 januari 2023*.

1.1. Wat houdt participatie in?

Wilt u iets bouwen of verbouwen? Of wilt u ergens een bedrijf beginnen? Dan is het belangrijk dat u uw buren en buurtgenoten betreft. Vooral die buren waarop uw plannen misschien positieve of negatieve gevolgen kunnen hebben. Het betrekken van uw buren en/of de buurt noemen we participatie.

U moet nagaan op wie uw plannen (mogelijk) invloed hebben en dan moet u met deze mensen gaan praten en vooral luisteren naar hun reacties. Komt men met verbeterpunten? Dan gaat u onderzoeken of u deze mee kunt nemen in uw plannen. Lukt dat niet dan legt u uit waarom dit niet haalbaar was. Dit alles met als doel om uw plan zo breed mogelijk gedragen te krijgen.

1.2. Omgevingswet?

De Omgevingswet is een nieuwe wet die op 1 januari 2023* in gaat. Deze wet gaat over de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving gaat over (bijna) alles wat u buiten ziet en hoort. De wegen, de natuur, de woningen, de bedrijven en de (schone) lucht en ongeveer alles wat daartussen zit.

Deze wet voegt een flink aantal wetten samen waardoor er meer overzicht ontstaat. Wordt het makkelijker om zaken aan te vragen. Is het soms sneller. En is er meer ruimte voor maatwerk.

1.3. Waarom deze gids?

Soms staan wij als gemeente aan de lat voor ruimtelijke plannen. Vaak is dat wel in een andere vorm, bijvoorbeeld in een Omgevingsplan of een Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie staat uitgelegd wat voor gemeente wij zijn en vooral ook waar we naartoe willen. In het Omgevingsplan komt te staan op welke manier we dat gaat doen, bijvoorbeeld door bepaalde regels of misschien juist geen regels voor bepaalde zaken op te nemen in het Omgevingsplan.

Maar veel vaker staat u als initiatiefnemer aan de lat. Als u bijvoorbeeld een nieuwe dakkapel wilt, een woning wilt bouwen of een bedrijf wilt herontwikkelen. Ondanks dat participatie onder de Omgevingswet min of meer verplicht wordt, blijft het best vrijblijvend en is de vorm ook aan u als initiatiefnemer.

Met deze gids willen we u een aantal principes en doelen meegeven om tot een goede participatie te komen. En als wij als gemeente een omgevingsvergunning nodig zijn voor bijvoorbeeld het onderhoud aan een brug, dan geldt deze gids natuurlijk ook voor ons.

Ook helpt deze gids ons als bevoegd gezag. De gemeenteraad en/of het college (afhankelijk van de te volgen procedure) kan deze gids gebruiken als (indirect) toetsingskader om te beoordelen of er voldoende is geparticipeerd. Om dit vervolgens mee te wegen in hun algehele belangenafweging.

***Op moment van schrijven is de Omgevingswet al meerdere keren uitgesteld. Het is goed mogelijk dat deze opnieuw wordt uitgesteld.**

1.4. Leeswijzer

Als eerst leest u nog extra informatie over participatie, wat het precies inhoudt, in welke gevallen het van toepassing is en wanneer in het proces u het beste aan participatie kunt doen. Vervolgens lichten we onze participatiedoelen toe, wat zijn de doelen van een goede participatie. Gevolgd door de participatieprincipes welke u kunt gebruiken om tot de participatiedoelen te komen. Ook bespreken we de plannen waarvoor participatie echt verplicht wordt gesteld en geven we u nog wat praktische tips om tot een goed participatieverslag te komen.

Tot slot, in de bijlage, bespreken we kort de participatie rond andere kerninstrumenten bij de Omgevingswet namelijk bij het Omgevingsplan, de Omgevingsvisie en Programma's. In de meeste gevallen is dit voor u als initiatiefnemer minder relevant. Daarom hebben we deze informatie in de bijlage gezet.

2. Participatie

2.1. Definitie participatie volgens de Omgevingswet

Zoals eerder al aangegeven is participatie het vroegtijdig betrekken van uw burens of de buurt als u een (ruimtelijk) plan heeft. De Omgevingswet heeft hier een iets formelere definitie voor namelijk:

“Participatie is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit”

Deze definitie roept natuurlijk een aantal vragen op? Want wat is vroegtijdig? Wie of wat zijn belanghebbenden? En bij welk proces van besluitvorming? En zelfs bij welke projecten of activiteiten? Deze vragen zullen in de volgende hoofdstukken worden beantwoord.

2.2. Wat is participatie niet?

Om participatie beter te begrijpen is het ook handig om te weten wat participatie niet is, namelijk:

- **Participatie is geen vervanger van rechtsbescherming:** bezwaar- en beroepsprocedures (afhankelijk van de gekozen procedure) blijven onverminderd van kracht. Ook als men als belanghebbende niet heeft deelgenomen aan het participatieproces. Door een goede participatie neemt de kans op dergelijke procedures wel af (hierover later meer).
- **Participatie is niet gelijk aan draagvlak:** draagvlak of in ieder geval het creëren van meer draagvlak kan één van de doelen zijn van participatie (hierover later meer), maar het is niet gelijk aan draagvlak.
- **Participatie is geen (op zichzelf staande) weigeringsgrond:** het niet of onvoldoende participeren is geen op zichzelf staande weigeringsgrond, participatie maakt wel deel uit van de algehele belangenafweging. Wel kunnen aanvragen, waarvoor participatie verplicht wordt gesteld, buiten behandeling worden gelaten indien er niet aan participatie is gedaan (hierover later meer).

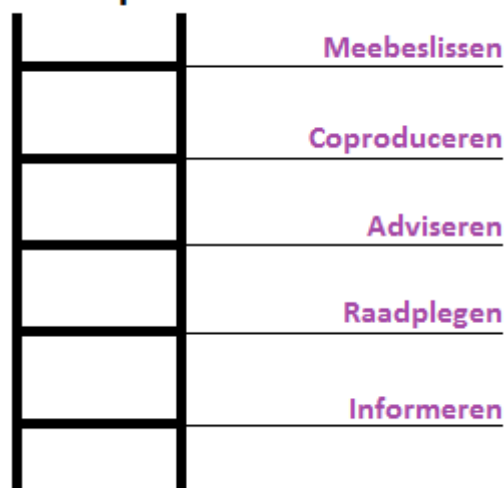
2.3. De participatieladder

Nu we weten wat participatie wel of niet is, is het belangrijk om stil te staan bij de mate van participatie die nodig is bij een project. Dit is natuurlijk maatwerk, hier gaan we later nog verder op in. Maar de participatieladder biedt hiervoor een mooi overzicht. De participatieladder op de volgende bladzijde bestaat uit 5 verschillende treden. In de basis geldt dat hoe groter (of meer overlast gevend enz.) het project is des te hoger het niveau van participatie moet liggen. Gaat u een dakkapel plaatsen? Dan is enkel het informeren (trede 1) of raadplegen (trede 2) van de naaste burens vaak al voldoende. Gaat u

bijvoorbeeld een zonnepark ontwikkelen dan is informeren alleen niet voldoende, dan moet u hoger op de participatieladder staan door belanghebbenden te laten coproduceren en meebeslissen (trede 4 en 5), bijvoorbeeld door een stukje lokaal eigenaarschap.

Hieronder ziet u de participatieladder met daaronder per trede een korte uitleg met voorbeelden van participatie.

Participatieladder



Figuur 1: De participatieladder (gebaseerd op de participatieladder van Arnstein)

Uitleg bij figuur 1:

Informeren: Eenzijdige informatieoverdracht van initiatiefnemer naar belanghebbenden (bijvoorbeeld door: brief(je), flyer/folder).

Raadplegen: Belanghebbenden vormen een klankbord, waaruit inzichten voortkomen voor de verdere planvorming (bijvoorbeeld door: enquête, vraaggesprek).

Adviseren: Het actief verkrijgen van input vanuit de belanghebbenden, waarbij de belanghebbende de rol van adviseur aanneemt (bijvoorbeeld door: te reageren op opties, consultatiebijeenkomst).

Coproduceren: Belanghebbenden worden actief uitgenodigd deel te nemen aan de planvorming en vormt derhalve een samenwerking tussen initiatiefnemer en belanghebbenden (bijvoorbeeld door: interactieve workshops, groeps gesprekken, reageren op ontwerpen).

Meebeslissen: Belanghebbenden hebben (samen met initiatiefnemer) een leidende rol in de planvorming, belanghebbenden worden (mede-)initiatiefnemer (bijvoorbeeld door partnerschap, coöperatie).

2.4. Relatie tot ander participatiebeleid

Deze gids is een hulpmiddel / leidraad voor participatie bij ruimtelijke plannen. Het is echter geen vervanger van ander participatiebeleid. Het participatiekader zoals bijvoorbeeld gesteld in de "Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens Gemeente Westerwolde" of in het kader van ander (ruimtelijk) beleid blijft onverminderd van kracht.

Tot slot, om eventuele verwarring te voorkomen, participatie in deze context heeft geen relatie tot de "Participatiewet" (deze wet ziet namelijk toe op een arbeidsmarkt waar iedereen aan mee kan doen).

3. Participatiedoelen

De inrichting van het participatieproces bij ruimtelijke plannen onder de Omgevingswet moet altijd in lijn zijn met onderstaande participatiedoelen.

3.1. Participatie zorgt voor wederzijds begrip en respect van belangen

Het in gesprek gaan over plannen is automatisch ook een gesprek over de (ruimtelijke) belangen van initiatiefnemer enerzijds en die van andere belanghebbenden anderzijds. Door open en helder met elkaar in gesprek te gaan worden elkaars belangen duidelijk en kan er wederzijds begrip en respect ontstaan voor deze belangen.

3.2. Participatie zorgt voor betere plannen

Door goed te luisteren naar de belanghebbenden kunnen plannen worden verbeterd en daarmee kunnen er misschien zorgen worden weggenomen bij de belanghebbenden. Indien er verbeteringen of alternatieven voor uw plan worden aangegeven, kunt u aangeven hoe u uw plannen hierop heeft aangepast. Of indien u dit niet overneemt, dan kunt u beargumenteren waarom u dat niet heeft gedaan. Geldige redenen zouden kunnen zijn dat het alternatief onredelijk veel duurder is of dat het alternatieve plan nog meer in strijd is met het Omgevingsplan.

3.3. Participatie zorgt voor meer draagvlak

Hoewel participatie niet gelijk staat aan draagvlak, zoals eerder uitgelicht, is het wel één van de participatiedoelen. Met een goed participatieproces wordt mede beoogd meer draagvlak te creëren. Dit kan worden bereikt door te luisteren naar de belangen van anderen en deze te respecteren (zie ook 3.1) en door plannen mogelijk aan te passen/te verbeteren naar aanleiding van feedback of om eerlijk uit te leggen waarom dat redelijkerwijs niet kan (zie ook 3.2). Het doel is om onder de belanghebbenden een zo groot mogelijk draagvlak te verkrijgen. Soms zijn belangen echter niet volledig verenigbaar. U heeft echter wel de inspanningsverplichting om ook met die belanghebbenden in gesprek te gaan.

3.4. Participatie zorgt voor een zorgvuldige besluitvorming

Door een goed participatieproces ontstaat er een beter inzicht in de wederzijdse belangen en wordt tevens duidelijk hoe alle belanghebbenden zich verhouden tot het plan. Het college van Burgemeester en Wethouders of de Gemeenteraad (afhankelijk van de procedure) kan derhalve tot een nog zorgvuldigere besluitvorming komen waarin het participatieproces kan worden meegewogen (**let op:** participatie is geen losstaande weigeringsgrond).

3.5. Participatie zorgt voor snellere uitvoering van plannen

Wanneer er een goed participatieproces is doorlopen en er derhalve wederzijds begrip van één ieders belangen is ontstaan en het proces heeft geleid tot meer draagvlak, verkleint dit aanzienlijk de kans op bezwaar en beroep. Bezwaar- en vooral beroepsprocedure zijn vaak langlopende processen die de uitvoering van een plan maanden en soms jaren kunnen vertragen. Met een goed participatieproces kan dit risico worden verkleind en daarmee kan er vaak eerder worden gestart met bouwen.

4. Participatieprincipes

In het vorige hoofdstuk zijn de vijf participatiedoelen besproken. Om hieraan invulling te geven is het aan te raden om gebruik te maken van onderstaande participatieprincipes.

4.1. Begin vroegtijdig

Zoals de definitie van participatie al aangeeft moet het vroegtijdig gebeuren. Ga daarom vroeg in gesprek. Bij voorkeur nog voordat u uw schetsplannen neerlegt bij de gemeente. Hierdoor geeft u uw burens en andere omwonenden de beste mogelijkheden om nog invloed uit te oefenen op het plan omdat nog niet alles in beton gegoten is. Door dit vroegtijdig te doen, kunt u eventuele suggesties al meenemen in de eerste tekeningen, waardoor u misschien ook kosten bespaart op het (professionele) tekenwerk later.

4.2. Breng de belanghebbenden in beeld

Voordat u kunt beginnen, moet u duidelijk hebben wie de belanghebbenden zijn bij uw plannen. Dit hangt sterk af van het plan. Gaat het bijvoorbeeld om een dakkapel, dan zijn het vaak alleen uw naaste burens die belanghebbende zijn. Maar gaat het bijvoorbeeld om de ontwikkeling van een aantal woningen in een buurt, dan zijn meerdere omwonenden of zelfs de hele buurt belanghebbend. Belanghebbenden zijn overigens niet altijd alleen personen, denk ook aan (buurt)verenigingen, bedrijven en andere organisaties. Ga in ieder geval na welke belanghebbenden hinder van uw plannen hebben en betrek diegene die mogelijke overlast ervaart van deze hinder.

Stel uzelf de vraag: wie ziet, hoort en/of ruikt mijn initiatief?

4.3. Breng de belangen in beeld

Nadat u de belanghebbenden in beeld hebt gebracht is het handig om voor uzelf na te gaan wat de mogelijke belangen zijn van deze belanghebbenden. U kunt hier dan alvast rekening mee houden in uw eerste plannen. Ook helpt u dat bij het in gesprek gaan over uw plannen, u weet immers wat de mogelijke bezwaren zijn en welke oplossingen u daarvoor mogelijk kunt bieden.

4.4. Zorg voor een passend participatietraject

Het is belangrijk om een passend participatietraject in te richten, hoe intensief dit is hangt af van:

- het aantal belanghebbenden die er zijn (zie 4.2)
- hoe groot de belangen zijn van deze belanghebbenden (zie 4.3);
- wat de impact en schaal is van het initiatief, en;
- hoe groot de verandering is ten opzichte van de bestaande situatie.

Bij een bedrijfsverandering van een gelijke zwaarte is natuurlijk een andere participatietraject wenselijk dan bij een initiatief waarbij een kleinschalig bedrijf gaat uitbreiden tot een groter/zwaarder bedrijf. Bij grotere projecten met meer belanghebbenden en grotere impact is niet alleen een intensiever traject nodig maar dient men ook "hogerop de participatieladder te staan" (zie paragraaf 2.3) door belanghebbenden te laten adviseren, coproduceren en/of meebeslissen.

4.5. Kies een geschikte participatievorm

Niet elke vorm van participatie is geschikt voor een bepaald plan. Dit hangt natuurlijk sterk af van het passende participatietraject (zie 4.4.), wat weer samenhangt met het aantal belanghebbenden, hun belangen en de impact van het plan.

Het organiseren van een informatieavond voor een dakkapel gaat natuurlijk wat ver. Terwijl anderzijds enkel een briefje in de deur voor een zonnepark (zwaar) onvoldoende is. Bedenk daarom goed welke vorm het meest passend is voor uw plannen. Kijk daarbij ook naar combinaties van verschillende participatievormen zeker bij zwaardere participatietrajecten voor grotere plannen. Informeer bijvoorbeeld eerst middels een brief of folder, organiseer vervolgens een informatieavond en haal daarna de verdere input op met een enquête (die je meegeeft op de informatieavond). Dit is één voorbeeld van een traject bestaande uit meerdere participatievormen, maar misschien zijn er nog vele andere combinaties te maken.

Stel uzelf de vraag: hoe zou ik zelf het liefst betrokken willen worden als uw buurman een dakkapel gaat plaatsen of zijn bedrijf fors gaat uitbreiden.

4.6. Wees open en eerlijk

Misschien vanzelfsprekend, maar wees open en eerlijk over de plannen, het achterhouden van bepaalde informatie of het weglaten van bepaalde delen in de plannen roept vaak alleen maar vraagtekens op. Heeft u bepaalde keuzes gemaakt? Leg dan uit waarom u deze keuzes heeft gemaakt, ook als men het hier niet mee eens is.

4.7. Maak het begrijpelijk

Soms gaat het bij plannen om complexe zaken. Dingen die voor u vanzelfsprekend zijn, zijn dat voor andere mensen misschien niet. Houd daar goed rekening mee. Zowel in uw gesproken taalgebruik als op papier. Probeer folders, brieven en presentaties enzovoort te schrijven in begrijpelijke taal en gebruik zo weinig mogelijk moeilijke woorden. Moet u toch een moeilijk woord gebruiken (omdat er geen goed alternatief woord is) leg dit woord dan kort uit.

4.8. Maak het beeldend

Beter nog is het om uw plannen beeldend te maken. Met een goede tekening, 3D-model of schaalmodel. Dit zegt vaak meer dan duizend woorden. Men kan zich dan ook beter een voorstelling maken van hoe het gaat worden. Nog beter is het om deze tekeningen mee te nemen naar de planlocatie en daar een rondleiding te geven. Zodat men kan zien wat waar komt.

4.9. Luister goed

Wederom vanzelfsprekend, maar luister goed naar wat men te zeggen heeft over de plannen en probeer vervolgens te begrijpen waarom men bijvoorbeeld een bepaalde suggestie doet (zie 4.3).

4.10. Doe het samen

Samen bereikt u meer. Misschien heeft u niet alle expertise in huis om tot een goede participatie te komen, schakel dan hulp in. Misschien heeft u familie of vrienden die u kunnen helpen bij het maken van een folder of het organiseren van een informatieavond. Worden uw plannen direct goed ontvangen? Pak dan het project samen verder op met de belanghebbenden. Misschien zijn er meerdere plannen in de buurt die spelen. Misschien kunnen die aan elkaar gekoppeld worden. Dat scheelt misschien ook in de (uitvoerings)kosten.

4.11. Geef en neem de tijd

Neem de tijd voor het participatie proces. Haastige spoed is zelden goed. Dat geldt ook voor participatie. Neem de tijd bij het uitdenken en uitzetten van uw participatietraject (aan de hand van deze principes). Maar geef ook de tijd aan de belanghebbenden om te reageren. Als u bijvoorbeeld bij kleine plannen een briefje in de deur doet, geef dan een ruime termijn om te reageren. Gaat u langs

bij de buren, verwacht en vraag niet direct om een reactie, maar laat hen er even in alle rust over nadenken. Plan een informatieavond ruim van tevoren zodat men nog plek vrij heeft in de agenda of tijd vrij kan maken.

4.12. Pas uw plannen aan

Als u naar aanleiding van het participatieproject opmerkingen en/of suggesties heeft gekregen op uw plannen, probeer deze dan te verwerken in uw plannen. Als dat redelijkerwijs niet mogelijk is? Dan legt u uit, zowel in het participatieverslag als richting de belanghebbenden, waarom het niet mogelijk was. Bijvoorbeeld omdat het alternatief veel duurder was of (nog meer) in strijd is met het Omgevingsplan. Is uw plan na deze wijzigingen dermate gewijzigd, overweeg dan of een tweede participatieronde (misschien in een lichtere vorm) op zijn plaats is?

4.13. Houd een participatieverslag bij

Bij uw aanvraag voor een omgevingsvergunning moet u aangeven of en hoe u geparticipeerd heeft. Om dit goed te beoordelen zal in veel gevallen gevraagd worden om een participatieverslag. Het is belangrijk om dit verslag gedurende het proces bij te houden (bijvoorbeeld door gespreksverslagen te maken). Alle informatie ligt dan nog scherp in het geheugen en u scheidt ook overzicht voor uzelf. Achteraf nagaan is vaak veel lastiger en kan leiden tot onduidelijkheden. In hoofdstuk 6 leest u meer over het maken van een goed participatieverslag.

4.14. Participatie houdt niet op als het besluit genomen is

Participatie stopt niet als het besluit op uw aanvraag genomen is. Houd belanghebbenden gedurende de procedure op de hoogte van het proces. En meldt gedurende de uitvoering als men tijdelijk iets meer overlast kan verwachten door geplande bouwwerkzaamheden. Dan kan men hier rekening mee houden en bijvoorbeeld besluiten om niet thuis te werken op een dag dat er veel bouwlawaaï te verwachten is. Of kan men alvast de auto even wegzetten als er een kraan of ander groot voertuig komt.

5. Verplichte participatie

Hoewel participatie een aanvraagvereiste is bij het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning is het vormvrij en is het relatief vrijblijvend. Er wordt namelijk gevraagd of er aan participatie is gedaan. Dit kan (in theorie) met een simpele 'nee' beantwoord worden. Waarmee vervolgens aan de aanvraagvereiste is voldaan, men heeft immers aangegeven of men aan participatie heeft voldaan (of niet). Een (reguliere) aanvraag waar deze vraag met nee is beantwoord kan niet worden geweigerd en ook niet buiten behandeling worden gesteld op het punt participatie.

Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet past binnen de regels van het Omgevingsplan. De gemeenteraad kan een lijst met gevallen aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie wel verplicht wordt gesteld. Dit betekent dat aanvragen waarbij men niet of niet goed geparticipeerd heeft, dat deze aanvragen buiten behandeling kunnen worden gelaten.

De gemeenteraad van de gemeente Westerwolde heeft gekozen een dergelijke lijst vast te stellen. Daarbij is de advieslijst als uitgangspunt genomen, maar wel aangepast en aangevuld met enkele andere activiteiten waarvoor een goede participatie essentieel is. De advieslijst betreft een lijst van buitenplanse activiteiten waarop de gemeenteraad een (bindend) advies wenst te geven.

5.1. Participatielijst

Hieronder de lijst met categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten¹ waarvoor de participatieplicht gaat gelden:

1. Projecten ten behoeve van de vestiging van bedrijven die vallen binnen de geluids- en/of geurruimtezone 2 of hoger als bedoeld in het 'VNG-rapport: Milieuzonering nieuwe stijl', tenzij sprake is van projecten die qua aard en milieuhinder vergelijkbaar zijn met een lagere geluids- en/of geurruimtezone.
2. Projecten ten behoeve van bedrijfsmatige, educatieve, sociale en/of medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, sport en recreatieve, welzijns- en maatschappelijke voorzieningen met bijbehorende voorzieningen, wijziging van bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen een in het bestemmingsplan aangegeven bouw- en/of bestemmingsvlak daaronder niet begrepen.
3. Bouwprojecten voor de uitbreiding van agrarische bedrijven waarbij een overschrijding van meer dan 20% van de oppervlakte van een bouwvlak aan de orde is.
4. Windmolens en zonneparken als bedoeld in de Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens.
5. Antenne-installaties en/of reclamemasten hoger dan 5 meter.
6. Projecten die voorzien in de bouw van één of meerdere woning(en).

¹ Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een (bouw)activiteit die op basis van het Omgevingsplan niet is toegestaan.

6. Verslag maken + tips

6.1. Het maken van een participatieverslag

Bij een aanvraag omgevingsvergunning dient u een participatieverslag in. Liever nog doet u dit alvast als u het vooroverleg bij ons indient. Idealiter bestaat dit participatieverslag uit twee onderdelen: Namelijk het eindverslag van uw participatietraject en daarbij de verschillende (gespreks)verslagen van de verschillende contactmomenten als bijlage. Hieronder leest u waar een (gespreks)verslag en het eindverslag in ieder geval aan zou moeten voldoen.

6.2. Het maken van een gespreksverslag

Het is handig om voor elk contactmoment een kort verslag te maken. Voor een gesprek is dit een gespreksverslag. Het bijhouden hiervan schept overzicht en u heeft automatisch al een goed begin gemaakt van uw eindverslag.

In een goed gespreksverslag staat het volgende:

- Wie waren bij het gesprek aanwezig en waarom (waarom anderen niet)?
- Wie waren uitgenodigd maar konden helaas niet aanwezig zijn?
- Tijdstip en plaats van het gesprek.
- Hoe werden uw plannen ontvangen?
 - Welke verbeteringen of andere opmerkingen waren er?
- Welke afspraken heeft u gemaakt?
- Komt er een vervolgesprek? Zo ja, wanneer en waarom?
- Zijn er nog andere belangrijke dingen benoemd? Zo ja, wat?

Kiest u voor een andere participatievorm (**let op:** wel passend bij uw plan), maak dan ook hiervan een "*contactmomentenverslag*". Bijvoorbeeld als u een brief heeft rondgestuurd, bewaar dan een kopie van deze brief. Geef aan naar wie u deze heeft gestuurd en wat de reacties waren. Heeft u een informatieavond georganiseerd en daar een presentatie gegeven? Voeg dan een kopie van de presentatie toe. Voor de rest kunt u aansluiten bij het format van het gespreksverslag (tijd/locatie, aanwezigen/genodigden, reacties etc.).

6.3. Het maken van een eindverslag

De gespreksverslagen of verslagen van andere contactmomenten vormen de basis van uw eindverslag.

In een goed eindverslag staat het volgende:

- Toestemming/machtiging van de grondeigenaar (indien u dat niet zelf bent);
- Overzicht van alle betrokken belanghebbenden;
- Overzicht van alle gespreks-/momentverslagen;
- Beschrijving hoe u de reacties heeft verwerkt in uw plan;
- Beschrijving van de reacties die u niet verwerkt heeft en motivering waarom u dat niet gedaan heeft;
- Korte reflectie op of u de participatiedoelen (creëren van wederzijds begrip van belangen, betere plannen en meer draagvlak) heeft behaald? Waarom wel of niet?
- Korte reflectie op de participatieprincipes, heeft u ze allemaal gevolgd? Waarom wel of niet?
- Volledige gespreks- of momentenverslagen in de bijlage.

De inhoud van een participatieverslag is in beginsel vormvrij, wij raden u echter wel aan om bovenstaande punten op enige wijze in uw verslag te verwerken.

6.4. Tips voor een goede participatie

- Zet uw participatieverslag extra kracht bij door deze door belanghebbenden te laten ondertekenen;
- Geeft u een rondleiding op de planlocatie of organiseert u een informatieavond, maak een paar foto's (met toestemming van diegene die op de foto staan) en voeg deze bij het verslag;
- Heeft u een groter initiatief en wilt u een informatieavond organiseren, misschien kunt u daarbij gebruik maken van een (gemeentelijk) buurthuis;
- Twijfelt u over de mate van participatie? Doorloop de participatiescan van "Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten (VPNG)" via <https://www.vpng.nl/think/think-consistent/>. Deze scan geeft een goede indicatie voor de mate waarin u idealiter zou moeten participeren;
- Vraag na bij de gemeente (Afdeling ruimtelijke ontwikkeling) of participatie voor uw plannen verplicht is en wat een geschikte mate van participatie zou zijn;
- Nadat u aan participatie heeft gedaan, kunt u de haalbaarheid van uw plannen checken door een vooroverleg in te dienen bij de gemeente;
- Soms is het verstandig om de brief waarmee u de buurt informeert aangetekend te versturen. Stuur u een e-mail? Vraag om een ontvangst- en/of leesbevestiging;
- Stel uzelf voortdurend de vraag: hoe zou u zelf het liefst betrokken worden, als uw buurman bijvoorbeeld zijn bedrijf gaat uitbreiden of een dakkapel zou plaatsen;
- Denk ook na over digitale mogelijkheden om te participeren, bijvoorbeeld een digitale enquête, een website, een digitale bijeenkomst of een mail. Let wel dat niet iedereen even digitaal vaardig is;
- Participatie is altijd een goed idee, ook als het niet verplicht is en als iets vergunningvrij te bouwen is;
- Het niet participeren of niet indienen van een participatieverslag kan leiden tot vertraging in de procedure, ook is de kans op bezwaar en beroep groter. Hierdoor kunnen uw plannen forse vertraging oplopen. Met goede participatie is dit te voorkomen;
- Begin de eerste ronde van uw participatietraject al voordat u het eerste tekenwerk laat maken, u kunt dan de eerste input direct meenemen, dit scheelt u aan kosten voor het tekenwerk. Zorg dat u voor het verdere traject wel goed tekenwerk heeft.

7. Bijlage 1 - Participatie bij andere kerninstrumenten

In de eerdere hoofdstukken ging het vooral over participatie bij de omgevingsvergunning. Onder de Omgevingswet zijn er echter meer kerninstrumenten waarvoor er rond participatie zaken geregeld zijn. Voor gemeenten gaat het om de volgende vier kerninstrumenten:

- De omgevingsvisie;
- Het omgevingsplan;
- Een programma;
- Het projectbesluit.

Voor deze kerninstrumenten zal het in principe de gemeente zelf zijn die initiatiefnemer is en derhalve verantwoordelijk is voor het participatieproces. Alleen bij een projectbesluit kan bijvoorbeeld ook het Waterschap, de provincie of een onderdeel van het Rijk bevoegd gezag zijn.

In aanvulling op de eerdere hoofdstukken van deze participatiegids, die ook bij de andere kerninstrumenten toepasbaar zijn, zullen we hieronder per kerninstrumenten de belangrijkste zaken bespreken.

7.1. De omgevingsvisie

De Omgevingsvisie gaat in op de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie is dus beeldvormend. Door een goede participatie kunnen wij als gemeente bij inwoners en/of gebruikers van Westerwolde perspectieven en toekomstbeelden ophalen. Hiermee kunnen we situaties schetsen en scenario's gebruiken om eventuele toekomstige ontwikkelingen en effecten uit te beelden.

Voor een omgevingsvisie geldt de motiveringsplicht, dat wil zeggen dat de gemeente als bevoegd gezag bij de vaststelling van de omgevingsvisie moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan waren. Daarbij moet ook worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (aan deze gids dus).

De omgevingsvisie is voor Westerwolde al vastgesteld, daarbij is een succesvol participatietraject gevolgd waarin belanghebbenden hebben kunnen deelnemen aan een 14-tal thematafels (over natuur en water, wonen en leefbaarheid enz.). Vervolgens zijn er drie gebiedssessies gehouden verdeeld door de gemeente in samenwerking met verschillende dorpsraden waarin bewoners werden gevraagd integraal en dus thema overstijgend te kijken naar hun dorp of gebied. Vervolgens zijn de belanghebbenden van beide sessies (thematafels en gebiedssessies) bijeengekomen voor het ontwerpatelier. Waarin alles input uit de eerdere sessies werden verwerkt tot een samenhangend beeld. Dit is weer verwerkt tot de vastgestelde omgevingsvisie.

Bij een eventuele toekomstige herziening van de Omgevingsvisie is het goed mogelijk dat wederom voor een soortgelijke participatievorm wordt gekozen. Er bestaat echter ook de vrijheid om dit op een andere manier te doen, mits dit uiteraard in lijn is met de doelen en principes in deze participatiegids.

7.2. Het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen het grondgebied. Het kan tevens worden gezien als een uitwerking van de doelen uit de omgevingsvisie. Het is belangrijk om belanghebbende te betrekken om te bekijken of het toekennen van bepaalde functies aan bepaalde locaties mogelijk tot ongewenste situaties leidt.

Ook voor het omgevingsplan geldt dat er een motiveringsplicht is, tevens moet worden aangegeven hoe invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (deze gids). Voor het omgevingsplan komt daar echter nog één verplichting bij, namelijk de kennisgevingsplicht. De gemeente zal vooraf moeten aangeven dat men bezig is met het voorbereiden van een

omgevingsplan. In deze kennisgeving behoort dan tevens te staan hoe het participatieproces zal worden vormgegeven. Dit laatste moet bekend zijn voordat deze kennisgeving wordt gedaan.

Deze kennisgeving wordt vanzelfsprekend op de wettelijke voorgeschreven wijze gepubliceerd op Overheid.nl en in de plaatselijke krant. Voor kleine wijzigingen van een omgevingsplan is dat waarschijnlijk voldoende. Als het echter gaat om grotere, belangrijke omgevingsplannen (bijvoorbeeld het eerste algehele omgevingsplan straks), dan zal deze kennisgeving breder gecommuniceerd worden via de (sociale) mediakanalen (website etc.).

De mate van participatie moet passend zijn bij het initiatief waarvoor het omgevingsplan betrekking heeft. Dit kan een nieuw omgevingsplan zijn voor de gehele gemeente, maar ook ten behoeve van één enkel initiatief. Ook zullen er periodiek zogenaamde herzieningen komen, waarin vergunde situaties worden opgenomen. Hierbij heeft de participatie normaalgesproken al plaatsgevonden in het vergunning proces. Dan is een lichtere vorm van participatie passender. Participatie bij omgevingsplannen is daarom echt maatwerk.

Soms wordt een particulier initiatief mogelijk gemaakt door middel van een wijziging van het omgevingsplan, bijvoorbeeld als een omgevingsvergunning geen uitkomst biedt. In dergelijke gevallen komt de participatie inspanningsverplichting bij de feitelijke initiatiefnemer te liggen. De initiatiefnemer zal, net als bij een omgevingsvergunning, een participatieverslag moeten aanleveren. Op basis van dit verslag oordeelt het bevoegd gezag (het college of de gemeenteraad, afhankelijk of het een gedelegeerde wijziging betreft) of gemotiveerd kan worden of alle belanghebbenden in voldoende mate zijn betrokken en of aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid is voldaan (de motiveringsplicht).

7.3. Een programma

In een programma wordt aangegeven hoe een bepaald beleid onder de Omgevingswet wordt uitgewerkt. Ook kunnen hierin maatregelen worden opgenomen om te voldoen aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Zoals het woord al aangeeft, is een programma, programmatisch van aard en is daarom erg geschikt om zaken te regelen binnen een bepaalde beleidssector of voor een bepaald gebied (bijvoorbeeld een programma wonen).

Ook voor een programma geldt dat er een motiveringsplicht is. Tevens moet worden aangegeven hoe invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (deze gids).

De mate van participatie moet wederom passend zijn bij de aard van het programma. Heeft een programma hoofdzakelijk te maken met het beleid in een bepaalde sector (recreatie, wonen of bijvoorbeeld landbouw) dan dient daar het zwaartepunt van de participatie te liggen. Speelt een programma vooral rond een gebied? Bijvoorbeeld bedrijvenpark Zuidoost Groningen of misschien Bourtange? Dan moet het participatietraject primair gericht zijn op de belanghebbenden in die gebieden. Hoe zwaar het participatietraject is hangt af van de intensiteit van de zaken die geregeld worden in het betreffende programma.

7.4. Het projectbesluit

Het projectbesluit is een kleine uitzondering op de regel, want de gemeente kan in de basis zelf geen projectbesluiten meer nemen. Een projectbesluit is het instrument, dat gebruikt kan worden voor complexe projecten met een publiek belang of private initiatieven die samengaan met het bereiken van publieke doelen. Voorbeelden van projecten waarvoor een projectbesluit een geschikt instrument is, zijn de aanleg van (snel)wegen, waterkeringen of andere (energie)infrastructuur.

Over het algemeen betreft dit zaken die op provinciaal, waterschaps- of rijksniveau worden geregeld. Zoals aangegeven neemt de gemeente zelf primair geen projectbesluiten meer. Wel kan een hogere overheid een projectbesluit middels de flexibiliteitsregeling delegeren naar een gemeente als het een gemeentelijk plan betreft van publiek belang. Ook kan de gemeente partner zijn in een

projectbesluitprocedure. Daarom nemen wij het projectbesluit volledigheidshalve ook mee in deze participatiegids.

Ook voor een projectbesluit geldt dat er een motiveringsplicht is. Daarnaast moet worden aangegeven hoe invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (deze gids).

Daarnaast dient er bij het projectbesluit ook een kennisgeving te worden gegeven door het bevoegde gezag omtrent de participatie. Hierin moet het volgende worden vermeldt:

- wie betrokken wordt;
- waarover deze partijen geraadpleegd worden;
- wanneer dat gebeurt;
- wat de rol is van het bevoegd gezag en een eventuele (externe) initiatiefnemer, en;
- waar aanvullende informatie beschikbaar komt.

Omdat projectbesluiten vaak genomen worden bij omvangrijke projecten, zijn er vaak veel belanghebbenden. Het bevoegde gezag moet daarom goed kijken hoe al deze mensen worden bereikt en welke participatievorm of meerdere vormen hiervoor het meest geschikt zijn. Vergeet hierbij niet het aspect representativiteit.