GEMEENTE Stadskanaal

Participatiebeleid

in het kader van de

Omgevingswet

2025

Versie 14 augustus 2025

Inhoud

Samenvatting 3

1.1 Inleiding 4

1.2 Aanleiding 4

1.3 Leeswijzer 4

2 Visie en doelen **6**

2.1 Visie 6

2.2 Doelen 7

3 Wat is participatie in het kader van de Omgevingswet? **9**

3.1 Vormen van participatie 9

3.2 Participatieladder 9

3.2.1 Een passend participatieniveau kiezen 11

3.3 Wie zijn de participanten? 12

3.4 Wanneer is er voldoende geparticipeerd? 13

4 Participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning **16**

4.1 Een nieuw aanvraagvereiste 16

4.2 Beoordelingskader 16

5 Participatie bij de vaststelling van kerninstrumenten **18**

5.1 Instrumenten Omgevingswet 18

5.2 Participatie en de kerninstrumenten 18

6 Evaluatie **19**

Bijlagen 20

Bijlage 1: Stappenplan voor de initiatiefnemer **20**

Bijlage 2: Uitkomst onderzoek: Hoe wilt u betrokken worden bij veranderingen in uw woonomgeving? **22**

Samenvatting

Inleiding
De gemeente Stadskanaal is volop in ontwikkeling. De aankomende tijd willen wij nieuwe woningen, scholen, een nieuwe brug, een asielzoekerscentrum en nog veel meer bouwen. Dit soort bouwplannen zijn van invloed op de leefomgeving van onze inwoners. Het is van belang dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties de kans krijgen om daarover mee te denken en mee te praten. De inwoners van Stadskanaal kennen de omgeving immers het best en weten goed waar de knelpunten en de kansen liggen. Door inwoners en andere belanghebbenden vroegtijdig bij de planvorming te betrekken, krijgen wij een goed beeld van alle belangen die spelen en halen we ideeën op die een (bouw)plan kunnen verbeteren. Het meedenken en meepraten over plannen wordt ook wel ‘’*participatie*’’ genoemd.

De Omgevingswet
De laatste tijd besteden wij steeds meer aandacht aan participatie. Wij organiseren regelmatig inloopavonden en informatiebijeenkomsten voor inwoners. Dit soort bijeenkomsten organiseren wij omdat wij veel waarde hechten aan de ideeën en de adviezen die zij te bieden hebben en omdat begin vorig jaar de nieuwe Omgevingswet in werking is getreden. In de Omgevingswet gaat het specifiek over ‘’*vroegtijdige participatie*’’. In de memorie van toelichting wordt dat omschreven als: ‘’*het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit*.’’

Wat staat er in het participatiebeleid Omgevingswet?
De Omgevingswet verwacht enerzijds dat wij aangeven hoe wij belanghebbenden bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, programma’s en het omgevingsplan betrekken. Dit beleid bevat een aantal belangrijke doelen en uitgangspunten die daarbij van belang zijn. Anderzijds verwacht de wetgever ook wat van een initiatiefnemer die bij de gemeente aanklopt met een bouwplan of een plan om af te wijken van de regels uit het omgevingsplan. Voordat de initiatiefnemer een vergunningaanvraag indient, dient hij na te denken over de vraag: hoe kan ik de omgeving bij mijn plan betrekken? Dit beleid helpt een initiatiefnemer bij het beantwoorden van die vraag. De gemeente kan ook zelf initiatiefnemer zijn. Bijvoorbeeld bij een woningbouwproject. In dat geval zijn wij verantwoordelijk voor het organiseren van het participatieproces.

Het doel van het beleid
Met dit beleid wordt uitvoering gegeven aan de Omgevingswet, om belanghebbenden (zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) vroegtijdig te betrekken bij plan- en besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Een zorgvuldig participatietraject draagt bij aan de inhoudelijke kwaliteit van plannen en de uitvoering daarvan. Uitgelegd wordt hoe inwoners omwonenden en andere belanghebbenden bij hun (bouw)plannen kunnen betrekken, voordat zij een vergunning aanvragen. Daarnaast leggen wij uit wat wij zelf aan participatie doen. Het beleid biedt duidelijkheid en geeft handvaten om te toetsen of er is voldaan aan de participatieplicht.

Inleiding

1.1 Inleiding

De inwoners van de gemeente Stadskanaal hebben veel goede ideeën over hun eigen leefomgeving die wij als gemeente graag benutten om de kwaliteit van de (bouw)plannen en beleidsstukken te verbeteren. Dit doen wij door inwoners en andere partijen regelmatig de kans te geven om mee te praten en mee te denken over de inhoud van beleidsstukken of concrete plannen. Dit wordt ''*participatie*'' genoemd. Tijdens een participatieproces proberen we de verschillende belangen zo goed mogelijk in beeld te brengen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft participatie een prominentere plek gekregen in het proces van planvorming en beleidsontwikkeling. In dit participatiebeleid zetten wij uiteen wat wij onder participatie verstaan, welke participatieniveaus wij hanteren en welke uitgangspunten en basisprincipes van belang zijn. Ook leggen wij uit wat inwoners van ons mogen verwachten op het gebied van participatie. Daarnaast bevat het beleid een stappenplan voor initiatiefnemers met een (bouw)plan, die zelf een participatietraject moeten organiseren en een toetsingskader aan de hand waarvan wij beoordelen of de omgeving voldoende betrokken is. Wij vertrouwen erop dat dit beleid initiatiefnemers op weg helpt en een waardevolle bijdrage zal leveren aan de gesprekken over de fysieke leefomgeving.

1.2 Aanleiding

Begin 2020 is de motie-Nooren c.s. aangenomen in de Eerste Kamer.[1] De motie-Nooren verzocht de regering om ervoor te zorgen dat gemeenten verplicht worden om participatiebeleid op te stellen waarin ze vastleggen hoe ze participatie in het kader van de Omgevingswet vormgeven. Met dit participatiebeleid zorgen wij dat wij aan de wettelijke verplichting voldoen. Daar komt bij dat wij veel waarde hechten aan de ideeën en adviezen van onze inwoners. Tot op heden was dat alleen nog niet vastgelegd in een participatiebeleid Omgevingswet.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk introduceren wij onze visie op participatie en geven wij aan welke doelen wij daarmee voor ogen hebben. In hoofdstuk 3 komt de participatieladder aan bod. Hoofdstuk 3 en 4 zijn met name van belang voor initiatiefnemers. In deze hoofdstukken wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

Wat is participatie in het kader van de Omgevingswet?	Paragraaf 3.1
Wanneer moet de initiatiefnemer aan participatie doen en wanneer organiseert de gemeente een participatiemoment?	Paragraaf 3.1
Welk participatieniveau is passend?	Paragraaf 3.2 en 3.2.1
Wie zijn de participanten?	Paragraaf 3.3
Hoe vindt participatie plaats?	Paragraaf 3.4

[1] *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, nr. AA.

Wanneer is participatie verplicht?	Paragraaf 4.1
Wat levert de initiatiefnemer in bij de gemeente?	Paragraaf 4.2
Wanneer is de omgeving voldoende betrokken?	Paragraaf 4.2
Welke rol speelt participatie bij de besluitvorming over de vergunning?	Paragraaf 4.2
Wat als niet iedereen het eens is met het plan?	Paragraaf 4.2

In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet hoe de gemeente inwoners betrekt bij de opstelling van het omgevingsplan en de omgevingsvisie. Het participatiebeleid wordt afgesloten met een stappenplan voor initiatiefnemers.

2 Visie en doelen

2.1 Visie

De afgelopen periode is veel gesproken over het meenemen van onze inwoners bij opgaven die van invloed zijn op hun leefomgeving. Dat gebeurt nu ook al volop, maar het kan altijd beter. Wij streven ernaar om inwoners actief te betrekken, zodat beleidsdocumenten en (bouw)plannen interactief tot stand komen. Wij hanteren een aantal uitgangspunten die bij elke participatietraject van belang zijn:

- **Wij denken in mogelijkheden en oplossingen**
  Wij zijn benieuwd naar wat er bij onze inwoners leeft en welke ideeën zij hebben. Wij staan open voor hun inbreng en vinden het van belang dat zij zich gezien en gehoord voelen. In plaats van ''*nee, tenzij*'', gaan wij uit van de gedachte: ''*ja, mits*''. Dit betekent dat we in mogelijkheden en oplossingen denken. Niet in problemen. Daar waar mogelijk passen we plannen aan om de uitvoerbaarheid te verbeteren.

- **Lokale inclusie**
  Wij spannen ons in om ervoor te zorgen dat iedereen mee kan doen. Er wordt rekening gehouden met groepen in de samenleving die minder of geen toegang hebben tot digitale informatie van de gemeente, inwoners die minder valide zijn en inwoners die minder taalvaardig zijn. Wij nodigen omwonenden en andere belanghebbenden uit per brief, maar maken ook gebruik van de digitale kanalen om informatie over het participatieproces te verspreiden. De bijeenkomsten worden over het algemeen in de avond georganiseerd, zodat zoveel mogelijk omwonenden kunnen langskomen. Wij denken ook goed na over de locatie. Wij kiezen (indien mogelijk) voor een locatie die dicht bij het plangebied ligt.



Inwoners hoeven niet altijd te participeren. Stel dat een bouwplan alleen gevolgen heeft voor de inwoners die rondom het perceel wonen waar gebouwd gaat worden. Dan nodigen wij in beginsel alleen die inwoners uit, omdat zij gezien worden als de '*belanghebbenden*'. De inwoners die aan de andere kant van de gemeente wonen, ondervinden geen gevolgen van het plan en worden in principe niet betrokken bij het participatieproces.

- **Maatwerk**
  Elk plan is uniek en vraagt om een eigen aanpak. De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Een participatieproces kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het kan met een informatiebrief, een enquête, inloopavond, presentatie of brainstormsessie. Het verschilt per project welke vorm van participatie het meest geschikt is.

  Een uitgebreid participatietraject lijkt ideaal, maar is niet altijd nodig. Simpele plannen lenen zich bijvoorbeeld niet voor een (lange) presentatie met een brainstormsessie. Anderzijds is het informeren van omwonenden niet voldoende als het gaat om de bouw van een groot appartementencomplex. In dit participatiebeleid wordt uiteengezet welke participatieniveaus wij onderscheiden en hoe initiatiefnemers een passend participatieniveau kunnen kiezen.

- **Verwachtingsmanagement**
  Het participatieniveau bepaalt de mate van zeggenschap die participanten hebben. Wij vinden het van belang dat de participanten op de hoogte zijn van de invloed die zij hebben op de inhoud van een plan. Heldere verwachtingen zijn van belang bij ieder participatieproces. Een goed participatietraject valt of staat met het managen van verwachtingen.

  Verwachtingsmanagement voorkomt ontevredenheid, onbegrip en teleurstelling. Dit betekent dat vooraf duidelijk moet zijn waar het participatietraject over gaat en waar de participanten wel of niet iets over te zeggen hebben. Delen van het plan kunnen bijvoorbeeld al vastliggen in verband met de eigen wensen of bevoegdheden, (hogere) wetgeving of financiële beperkingen. Daarnaast moet het plan voldoen aan het beleid van de gemeente, zoals het omgevingsplan, de woonvisie en de welstandsnota.

2.2 Doelen

Het is een misvatting dat participatie altijd tot eensgezindheid leidt. Het lukt lang niet altijd om de voor- en tegenstanders van een plan nader tot elkaar te brengen. Met participatie hebben wij andere doelen voor ogen:

- **De verbetering van de kwaliteit van plannen**
  Een zorgvuldig participatietraject draagt bij aan de kwaliteit en uitvoerbaarheid van plannen. Wij kennen de gemeente goed, maar het zijn de inwoners die de dagelijkse praktijk ervaren. Zij hebben veel goede ideeën over hoe hun woonomgeving kan worden verbeterd. Die deskundigheid benutten wij graag als gemeente. Als wij optreden als initiatiefnemer is het onze taak om al die ideeën te verzamelen en te verwerken in de definitieve versie van het plan.

- **De verschillende belangen in beeld brengen**
  Met participatie proberen wij alle belangen in beeld te brengen. Dit zijn niet alleen de belangen van de participanten die altijd het hoogste woord hebben. Wij houden ook rekening met de belangen van partijen die niet aan tafel kunnen of willen zitten. Wij zoeken naar de gemene

deler in de uiteenlopende belangen en wegen de belangen tegen elkaar af. Als de belangen niet verenigbaar zijn, is het uiteindelijk aan ons om een besluit te nemen.
Participatie is niet geslaagd als alle wensen één op één zijn overgenomen. Participatie is geslaagd wanneer er een eindresultaat op tafel ligt dat vanuit ieders belang bevorderlijk is voor het collectief. Dit betekent dat het eigen belang soms moet wijken voor het algemeen belang.

- **Het vertrouwen in elkaar en de gemeente vergroten**
  Tijdens een participatieproces krijgen inwoners de mogelijkheid om hun ideeën over een plan te delen. Wij hopen dat de inwoners zich gezien, gewaardeerd en gehoord voelen wanneer die ideeën een plek krijgen in de definitieve plan. Helaas kunnen niet altijd alle wensen en adviezen worden meegenomen. Er zijn altijd participanten, die hun ideeën niet terug zullen zien. Dat is natuurlijk teleurstellend, maar door goed uit te leggen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, hopen wij ook deze participanten het gevoel te geven dat zij serieus zijn genomen. Dit kan het vertrouwen in de gemeente en elkaar ten goede komen.

- **Het creëren van draagvlak**
  Het creëren van draagvlak is geen doel op zich, maar kan een effect zijn van participatie. Niet iedereen hoeft het eens te zijn met een plan. Participatie zorgt er wel voor dat de belanghebbenden inzicht krijgen in elkaars belangen en begrijpen waarom bepaalde besluiten worden genomen. Het ontbreken van draagvlak in de omgeving betekent niet dat er geen medewerking aan het plan wordt verleend. Het ontbreken van draagvlak is geen zelfstandige weigeringsgrond voor een vergunning. Echter, als een initiatiefnemer onvoldoende participatie heeft georganiseerd terwijl dit wél vereist is, kan dat worden meegewogen in de beoordeling van de aanvraag.

  Omgekeerd is het ook geen garantie dat een plan wordt goedgekeurd als alle belanghebbenden het eens zijn met een plan. Participatie is slechts één van de onderdelen die wordt meegewogen bij de besluitvorming. Het plan kan alsnog worden afgewezen, als andere onderdelen niet in orde zijn. Met participatie hopen wij vooral eventuele bezwaren en zorgen van te voren weg te nemen. Dat lukt niet altijd. Het staat belanghebbenden vrij om bezwaar in te dienen, nadat de vergunning is verleend.

3 Wat is participatie in het kader van de Omgevingswet?

3.1 Vormen van participatie

Onder participatie wordt in het kader van de Omgevingswet het volgende verstaan:

''het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit in de fysieke leefomgeving.''

Inwoners kunnen op verschillende manieren betrokken worden. Wij onderscheiden twee situaties:

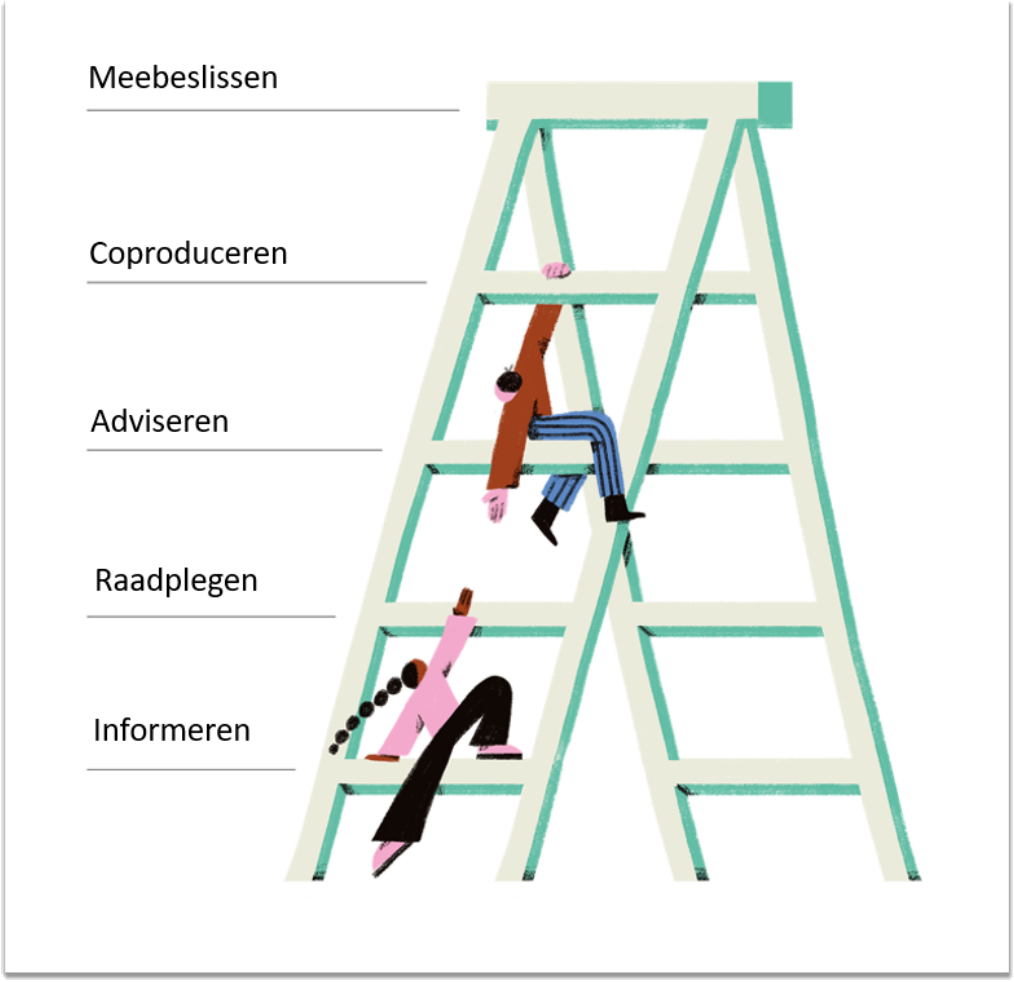
1. **Participatie bij een (bouw)plan of een plan om af te wijken van het omgevingsplan**
   Wanneer een inwoner een (bouw)plan heeft, is hij niet alleen verantwoordelijk voor het aanvragen van de omgevingsvergunning, maar ook voor het organiseren van het participatieproces. Participatie vindt plaats voordat de omgevingsvergunningsaanvraag wordt ingediend bij de gemeente. De inwoner moet als initiatiefnemer zelf in kaart brengen wat de impact van het plan op de omgeving is en wie de belanghebbenden zijn. Het staat de initiatiefnemer vrij om te kiezen wie hij bij de voorbereiding van zijn plan betrekt. Zo kan hij ervoor kiezen om alleen in gesprek te gaan met buren. Als het gaat om een plan dat veel impact op de omgeving heeft, zou hij meerdere omwonenden en ook maatschappelijke organisaties of bedrijven om input kunnen vragen.

   Bij het aanvragen van de omgevingsvergunning dient de initiatiefnemer vervolgens aan te geven of hij aan participatie heeft gedaan en, zo ja, wat de reacties van de participanten waren en wat hij daarmee heeft gedaan. De gemeente kan ook zelf een omgevingsvergunning aanvragen. In dat geval is de gemeente als initiatiefnemer verantwoordelijk voor het participatieproces.

2. **Participatie bij de vaststelling van beleid**
   De gemeenteraad stelt het omgevingsplan 2.0 en de omgevingsvisie vast. Bij de vaststelling moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De gemeente organiseert de participatiemomenten en gaat zelf in gesprek met betrokkenen.

3.2 Participatieladder

Er zijn verschillende participatieniveaus variërend van ''*informeren*'' tot ''*meebeslissen*''. In sommige gevallen is het informeren van omwonenden voldoende. In andere gevallen is het verstandiger om een initiatief samen met belanghebbenden uit te werken tot een concreet plan. Op onderstaande afbeelding zijn de verschillende participatieniveaus weergegeven. Dit wordt ook wel de ''*participatieladder*'' genoemd. Hoe hoger op de participatieladder, des te meer zeggenschap belanghebbenden hebben. Tijdens een participatieproces kunnen de verschillende participatieniveaus worden gecombineerd. Een initiatiefnemer kan de participanten bijvoorbeeld eerst informeren en daarna om advies vragen.



Bron afbeelding: klasse, Participatieladder: vernieuwing opvolgen doe je samen

1. Informeren: de betrokkenen worden op de hoogte gebracht van het plan. Dit kan bijvoorbeeld met een brief. Het moet helder zijn wie de initiatiefnemer is en wat het plan inhoud. Informeren is het laagste participatieniveau en is niet interactief. De belanghebbenden hebben geen invloed op het plan.

2. Raadplegen: de initiatiefnemer stelt het plan zelf op en geeft participanten pas een stem als het af is. Er vindt geen dialoog plaats. Participatie in deze vorm is nog steeds eenrichtingsverkeer. De participanten worden alleen om antwoorden gevraagd. Bijvoorbeeld via een enquête. Het staat de initiatiefnemer vrij om daar wat mee te doen. De regie ligt bij de initiatiefnemer.

3. Adviseren: bij deze trede van de ladder hebben participanten meer invloed, omdat zij al eerder in het proces worden betrokken. De initiatiefnemer stelt de eerste versie van het plan zelf op en gaat vervolgens in gesprek met de participanten. Zij krijgen de ruimte om advies te geven over het plan. Dat kan bijvoorbeeld tijdens een inloopavond of individuele gesprekken. De initiatiefnemer beslist zelf of hij de adviezen overneemt in het definitieve plan.

Dit participatieniveau wordt (in combinatie met informeren) veel toegepast in de praktijk. Dit geldt zowel voor plannen van inwoners als voor plannen van de gemeente zelf. Wij streven ernaar dit niveau toe te passen wanneer het gaat om plannen met een brede maatschappelijke impact of plannen die veel invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Denk aan de bouw van een nieuwe sporthal. Gaat het daarentegen om een uitbreiding van een paar vierkante meter, dan kiezen we niet voor dit participatieniveau. Het toepassen van dit niveau vraagt namelijk veel ambtelijke capaciteit. Daarnaast zorgt het voor een langere doorlooptijd. Het is derhalve niet verstandig om standaard voor ''*adviseren*'' te kiezen.

4. Coproduceren: de initiatiefnemer stelt het plan samen met de participanten op. Dit kunnen naast omwonenden, ook andere partijen zijn, zoals dorpsbelangen, bedrijven of maatschappelijke organisaties. De initiatiefnemer neemt zelf alle beslissingen. Coproductie vindt bijvoorbeeld plaats in de vorm van brainstormsessies.

5. Meebeslissen: dit is het hoogste participatieniveau**.** Bij meebeslissen worden de participanten zeer actief betrokken bij de planvorming. De initiatiefnemer neemt in deze vorm de adviseurs- of gesprekleidersrol in. Binnen de vastgestelde kaders ligt de beslissingsbevoegdheid deels bij de participanten.

De participatieniveaus ''*coproduceren*'' en ''*meebeslissen*'' kunnen verschillende vormen aannemen in de praktijk. Een initiatiefnemer start bijna nooit helemaal blanco. Over sommige onderdelen is meestal al een besluit genomen. Denk aan de locatie die al vastligt. Het stadium van ''*samen het plan van begin af aan maken*'' is dan al gepasseerd. Daarnaast is het zonder kaarten, schetsen, bouwtekeningen of maquettes moeilijk voor participanten om een passend advies te geven. Geadviseerd wordt om eerst zelf de contouren van een plan op te stellen. Daarna kunnen bepaalde onderdelen van het plan samen worden opgesteld met de participanten. In dat geval worden de participatieniveaus alsnog in lichtere vorm toegepast.

3.2.1 Een passend participatieniveau kiezen

Aangezien de participatie vormvrij is, is het niet aan de gemeente om exact voor te schrijven welke vorm van participatie (denk aan inloopbijeenkomsten, presentaties of brainstormsessies) een initiatiefnemer moet toepassen. Daar komt bij dat participatie maatwerk is. De mate van participatie verschilt per initiatief. Het hangt af van de aard van het plan en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie moet worden gedaan.

De wetgever heeft niet bepaald wanneer sprake is van (on)voldoende participatie. Dat is lastig, aangezien het in eerste instantie aan het college[2] is om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie. Daarom hanteren wij het volgende uitgangspunt: ''*Des te meer invloed een plan heeft op de fysieke leefomgeving, des te hoger het participatieniveau moet zijn*.'' De mate van participatie moet in verhouding staan tot het effect dat het plan op de omgeving heeft. Een initiatiefnemer moet zich afvragen hoeveel invloed zijn plan heeft op de omgeving en wie er iets gaan merken.

[2] De vergunningverleners zijn gemandateerd.

Bij twijfel

Als een initiatiefnemer er niet uit komt, kan hij uiteraard de hulp van de gemeente inroepen. Tijdens de fase van het conceptverzoek is er nog voldoende tijd samen over participatie na te denken.

3.3 Wie zijn de participanten?

Een initiatiefnemer bepaalt zelf wie de participanten zijn. Dat kunnen de omwonenden zijn die zicht hebben op het plangebied of bedrijven en maatschappelijke organisaties die overlast ervaren. Denk aan:

- het verlies van uitzicht (uitstraling of schaduw)
- financiële of economische gevolgen (waardedaling van de woning of omzetverlies)
- geluids- of geurhinder
- parkeer- of verkeersproblemen

Het buitengebied

Als de initiatiefnemer in het buitengebied woont, kan het zijn dat zijn plan geen invloed heeft op de omgeving, omdat de buren een kilometer verderop wonen. Zij hebben geen zicht op het plan en ervaren geen overlast. In dat geval zijn zij in beginsel geen belanghebbenden en hoeven zij niet te participeren.

Voorbeelden

Als wij zelf een participatiemoment organiseren, nodigen wij zoveel mogelijk inwoners uit, die wij als belanghebbende zien. Voor de inloopavond voor de Frankrijklaan in Stadskanaal en het LTS-park in Musselkanaal hebben wij bijvoorbeeld alle inwoners uitgenodigd die rondom het plangebied wonen (aangegeven met rood).



Frankrijklaan



LTS-park

3.4 Wanneer is er voldoende geparticipeerd?

Onderstaand overzicht geeft een indicatie of een (bouw)plan zich leent voor een simpel of een uitgebreid participatieproces. Dit overzicht is samengesteld aan de hand van de uitkomsten van een enquête. Wij hebben een aantal inwoners gevraagd op welke manier zij betrokken willen worden bij verschillende soorten plannen en hoe zij belanghebbenden zouden betrekken, als zij zelf initiatiefnemer zijn. De uitkomsten van de enquête zijn opgenomen in bijlage 2.

Gelet op de uitkomsten van de enquête gaan we uit van de gedachte: ‘’*des te meer invloed een plan heeft op de fysieke leefomgeving, des te hoger het participatieniveau moet zijn*.’’ Wij maken onderscheid tussen twee soorten initiatieven. Bij hele plannen die weinig impact op de omgeving hebben, is het zinvol om een laag participatieniveau toe te passen. Denk aan het informeren van de buren, voordat de dakkapel wordt geplaatst.

Bij plannen met een grotere ruimtelijke impact zien wij graag dat de omwonenden om advies worden gevraagd. In dat geval worden zij eerst op de hoogte gesteld van het plan. Daarna krijgen ze de kans om advies te geven en vervolgens koppelt de initiatiefnemer terug wat hij met de adviezen heeft gedaan. De initiatiefnemer legt uit bij het aanvragen van de omgevingsvergunning uit waarom hij de adviezen wel of niet heeft overgenomen.

Bij twijfel

Wanneer een initiatiefnemer twijfelt over hoeveel effect zijn plan op de omgeving heeft, kan hij onze hulp inroepen. Voordat initiatiefnemers een definitief verzoek indienen in het Omgevingsloket, kunnen ze eerst een conceptverzoek/verzoekt tot vooroverleg indienen. Tijdens het vooroverleg kunnen we samen bedenken welk participatieniveau geschikt is. De participatieniveaus ''*informeren*'' en ''*adviseren*'' worden over het algemeen het meest toegepast.

Categorie	Voorbeelden	Participatieniveau
Weinig effect	**Het initiatief heeft weinig impact op de omgeving** - het plaatsen van een dakkapel (indien niet vergunningsvrij); - het realiseren van een tuinhuis/overkapping/carport (indien niet vergunningsvrij); - het bouwen van één (mantelzorg) woning; - functiewijzigingen naar een lichtere functie: de bestemming van bestaande bebouwing verandert door het initiatief: een bedrijfspand wordt omgevormd tot één nieuwe woning.	**Informeren/raadplegen** Het is voldoende dat de initiatiefnemer de directe buren op de hoogte stelt. Dat kan op verschillende manieren (via een brief, per mail, via Whatsapp of tijdens een persoonlijk gesprek). U kunt de participanten (in dit geval alleen de directe buren) daarnaast nog een aantal korte (ja/nee) vragen stellen over het plan. Op die manier krijgt u een indicatie of zij bezwaar hebben tegen het plan. U koppelt terug wat u met de bezwaren heeft gedaan. **Wie zijn de participanten?** De directe buren. **Wat kan de initiatiefnemer aanleveren bij de gemeente?** Bewijs dat de buren het plan hebben gezien (bijvoorbeeld een lijst met handtekeningen).
Veel effect	**Het initiatief heeft veel impact op de omgeving** Denk aan een woningbouwproject, het starten van een groot bedrijf naast geluidsgevoelige objecten, de bouw van grootschalige maatschappelijke- of recreatieve voorzieningen (die veel geluid produceren).	**Adviseren (coproduceren of meebeslissen)** Leg uit wat u van plan bent. Wat gaat u wanneer doen? Vraag de participanten om advies over (bepaalde aspecten van) uw plan. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een individueel gesprek of tijdens een informatieavond/inloopbijeenkomst voor de hele buurt. Het participatietraject bestaat uit 3 stappen: 1. U informeert de participanten over het plan.

		2. U geeft de participanten de gelegenheid om advies te geven of om mee te denken. 3. U koppelt terug wat u met de adviezen heeft gedaan. **Wie zijn de participanten?** Omwonenden die zicht hebben op het plangebied en andere belanghebbenden die hinder ondervinden van het plan. **Wat kan de initiatiefnemer aanleveren bij de gemeente?** Een lijst met alle participanten en een overzicht van de reacties/adviezen en een beschrijving van wat daarmee is gedaan.

4 Participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning

4.1 Een nieuw aanvraagvereiste

Onder de Omgevingswet is participatie een belangrijk onderdeel van de aanvraag omgevingsvergunning geworden. De volgende drie scenario's kunnen zich voor doen:

Scenario 1: geen vergunning nodig
Als een bouwplan vergunningsvrij is, hoeft een initiatiefnemer niet aan te geven of hij aan participatie heeft gedaan. Desalniettemin is het verstandig om de buren te informeren.

Scenario 2: participatie als aanvraagvereiste
Een initiatiefnemer dient bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aan te geven of, en zo ja hoe, hij aan participatie heeft gedaan. Dit is opgenomen in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling. Als participatie heeft plaatsgevonden, moeten de resultaten van het participatieproces met ons worden gedeeld, zodat wij dit kunnen meenemen bij de belangenafweging. De initiatiefnemer moet aangeven wat de reacties van de participanten waren en wat hij daarmee heeft gedaan. Zijn de adviezen overgenomen of heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om daar niets mee te doen? Alle ideeën en adviezen worden opgenomen in een kort verslag.

Scenario 3: verplichte participatie bij een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit
Ingevolge artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet kan de gemeenteraad buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is, voordat de vergunning kan worden aangevraagd. Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn activiteiten die in strijd zijn met de regels van het omgevingsplan. Het kan bijvoorbeeld gaan om de bouw van een huis die hoger wordt dan is toegestaan, of het starten van een activiteit op een plek waar de bestemming dat niet toelaat.

De gemeente kan een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit buiten behandeling laten als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of overduidelijk onvoldoende aan participatie heeft gedaan.[3] Er moet sprake zijn van een expliciete gemeentelijke regeling die dit bepaalt. In de jurisprudentie moet nog worden uitgewerkt wanneer er onvoldoende is geparticipeerd. De gemeenteraad neemt een apart besluit over verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

4.2 Beoordelingskader

De wetgever heeft niet bepaald wanneer er (on)voldoende is geparticipeerd. Echter, bij de behandeling van een aanvraag omgevingsvergunning moeten wij wel beoordelen of aan het aanvraagvereiste uit artikel 7.4 van de Omgevingsregeling is voldaan.

[3] De aanvrager op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht moet eerst nog de gelegenheid krijgen om dit gebrek te herstellen.

Onderstaand beoordelingskader helpt ons daarbij. Het beoordelingskader is een hulpmiddel voor de vergunningverleners en maakt het op voorhand duidelijk waar wij op letten. Dat bevordert een transparant, eerlijk en voorspelbaar proces. Het beoordelingskader wordt alleen gebruikt bij de beoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarbij participatie verplicht is gesteld door de raad.

Onderdelen	Toetsing
✓ Het participatieniveau	Een beschrijving van het toegepaste participatieniveau. Het moet duidelijk zijn hoeveel invloed de participanten hebben gehad op het plan.
✓ Participanten	Een beschrijving van de participanten
✓ Inbreng	De initiatiefnemer beschrijft welke ideeën en adviezen de participanten hebben gedeeld (bij het participatieniveau ''*informeren*'' is dit niet nodig).
✓ Aanpassingen	De initiatiefnemer beschrijft wat er met de input van de participanten is gedaan. Hoe is de initiatiefnemer omgegaan met afwijkende standpunten en eventuele zorgen van de participanten? (bij het participatieniveau ''*informeren*'' is dit niet nodig).
✓ Delen verslag	De initiatiefnemer heeft de resultaten van het participatieproces met de participanten gedeeld. Is het voor de participanten helder welke ideeën en adviezen (niet) in het definitieve plan zijn overgenomen?

''Onvoldoende'' participatie
Als wij vinden dat de belangen van de omgeving onvoldoende in beeld zijn gebracht en als de gemeenteraad participatie expliciet als aanvraagvereiste heeft vastgesteld, kunnen wij de aanvraag buiten behandeling laten. Dat gebeurt alleen als er helemaal niet of overduidelijk onvoldoende is geparticipeerd. Voordat wij de aanvraag buiten behandeling stellen, geven wij de initiatiefnemer de gelegenheid om alsnog aandacht aan participatie te besteden.

''Voldoende'' participatie
Wij hopen dat de initiatiefnemer inziet dat hij zelf het meeste profijt heeft van het participatieproces. Het gaat erom dat de omgeving voldoende bij het plan is betrokken. Als de initiatiefnemer de belanghebbenden van te voren informeert of de kans geeft om advies te geven, is de kans kleiner dat zij bezwaar indienen, nadat de vergunning is verleend. De initiatiefnemer hoeft niet bang te zijn dat de vergunningsaanvraag zal worden geweigerd als de belanghebbenden tegen het plan zijn. Het gebrek aan draagvlak is geen weigeringsgrond, zolang aan de participatie-eisen is voldaan.

5 Participatie bij de vaststelling van kerninstrumenten

5.1 Instrumenten Omgevingswet

De gemeente heeft een aantal kerninstrumenten tot haar beschikking om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren: de omgevingsvisie, de programma's en het omgevingsplan. De omgevingsvisie bevat een integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan worden de doelstellingen uit de omgevingsvisie vertaald naar concrete regels. Dit is het toetsingskader voor omgevingsvergunningen.

De programma's gaan over een specifiek beleidsthema variërend van de wijze waarop de gemeente haar ambitie op het gebied van duurzaamheid wil bereiken tot de manier waarop het openbaar groen wordt onderhouden. In de programma's staat hoe wij van plan zijn de in de omgevingsvisie opgenomen ambities te realiseren en welke maatregelen hiervoor nodig zijn.

5.2 Participatie en de kerninstrumenten

De Omgevingswet kent participatieverplichtingen toe aan de kerninstrumenten. Deze verplichtingen bestaan uit een kennisgeving en een motiveringsplicht. Bij het opstellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en programma's neemt de gemeente de doelen en uitgangspunten uit hoofdstuk 3 in ogenschouw en worden de basisprincipes toegepast. De gemeente kiest per kerninstrument een passend participatieniveau en een werkvorm.

Instrument	Wettelijke vereisten	Toelichting
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht (art. 10.7 Omgevingsbesluit).	Bij vaststelling van de omgevingsvisie wordt aangegeven hoe belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
Programma	Motiveringsplicht (art. 10.8 Omgevingsbesluit).	Bij vaststelling van een programma wordt aangegeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
Omgevingsplan	Kennisgevingsplicht (artikel 10.2, lid 1, Omgevingsbesluit). en motiveringsplicht (art. 10.2 Omgevingsbesluit).	Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, wordt aangegeven hoe belanghebbenden bij de voorbereiding worden betrokken. Motiveringsplicht: bij vaststelling van het omgevingsplan moet worden aangegeven hoe belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

6 Evaluatie

Een beleidsdocument is nooit volledig. Nieuwe inzichten en veranderingen in de gemeente kunnen aanleiding zijn om het beleid te herzien. Daarnaast kunnen nieuwe ervaringen of wensen van de inwoners aanleiding vormen om het beleid aan te passen. Bovendien wordt er rekening gehouden met eventuele wijzigingen in de wet- en regelgeving. Het participatiebeleid moet voldoen aan de juridische vereisten. Het participatiebeleid wordt jaarlijks (in de planning & control cyclus) geëvalueerd om de effectiviteit en relevantie van het beleid te waarborgen.

Bijlagen

Bijlage 1: Stappenplan voor de initiatiefnemer



GEMEENTE Stadskanaal

Stap 1.

Wie krijgen te maken met uw plan?

U bedenkt wie te maken krijgt met uw plan. Denk aan uw buren die een ander uitzicht krijgen, geluidsoverlast ervaren of financiële gevolgen ondervinden. Hoe meer invloed uw plan heeft op de omgeving, hoe meer omwonenden u betrekt.

Stap 2.

Hoe betrekt u omwonenden bij het plan?

U bent klaar om het plan met de buren te delen. U kunt er ook voor kiezen om met omwonenden in gesprek te gaan of een bijeenkomst te organiseren. Hiermee geeft u de omwonenden de kans om iets van het plan te vinden en met u mee te denken over eventuele veranderingen of aanpassingen. Het is aan u om daar iets mee te doen. Niet iedereen hoeft het eens te zijn met uw plan.

Stap 3.

Wat doet u met de ontvangen adviezen en opmerkingen?

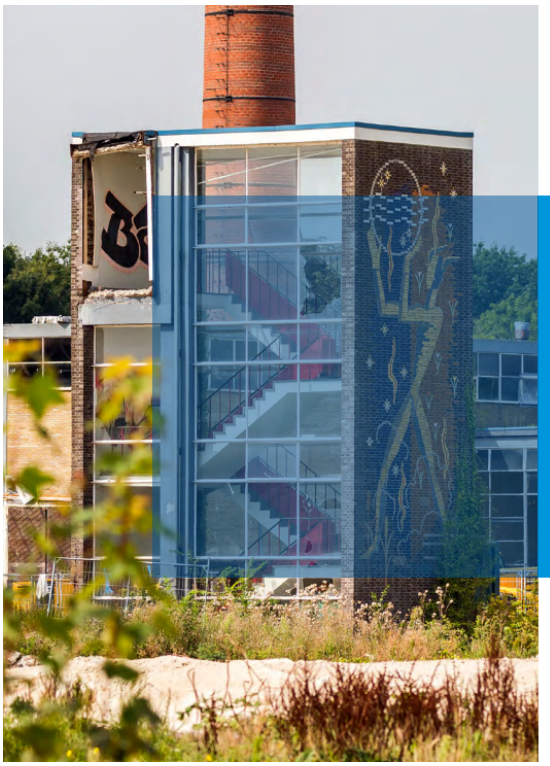
U maakt een overzicht van alle adviezen en deelt deze met de betrokken omwonenden. Als dit leidt tot een aanpassing van het plan, voegt u dat toe aan het overzicht.

Stap 4.

U vraagt de omgevingsvergunning aan.

Nu u alle stappen heeft doorlopen, vraagt u de omgevingsvergunning aan bij de gemeente. U voegt het overzicht van alle adviezen en opmerkingen toe aan de aanvraag.





GEMEENTE Stadskanaal

2025

Bijlage 2: Uitkomst onderzoek: Hoe wilt u betrokken worden bij veranderingen in uw woonomgeving?

Vraag 1: Een kleine verandering aan uw woning
U wilt een aantal kleine wijzigingen aan uw woning aanbrengen. Denk daarbij aan het plaatsen van een dakkapel, een aan-/uitbouw of een overkapping. Hiervoor is een vergunning nodig. Betrekt u de buren bij het plan voordat u een vergunning aanvraagt?

Vraag 2: Een kleine verandering aan de woning van uw buren
Uw buren willen iets veranderen aan de woning. Denk daarbij aan het plaatsen van een dakkapel, aan-/bouw of een overkapping. Hiervoor is een vergunning nodig. Wilt u dat uw buren u betrekken bij deze verandering voordat zij een vergunning aanvragen?

Vraag 3: U gaat zelf een nieuwe woning bouwen
U bent van plan om een nieuwe woning te bouwen. Betrekt u omwonenden bij uw plan voordat u een vergunning aanvraagt?

Vraag 4: Uw buren gaan een woning bouwen
Uw buren gaan een nieuwe woning bouwen. Wilt u dat uw buren u bij het plan betrekken voordat zij een vergunning aanvragen?

Vraag 5: U heeft een groot plan dat van invloed is op de woonomgeving
U bent van plan om een appartementencomplex te bouwen. Betrekt u omwonenden en andere betrokkenen bij dit plan voordat u een vergunning aanvraagt?

Vraag 6: In uw woonomgeving is een groot plan in ontwikkeling dat van invloed kan zijn op uw woongenot
In uw buurt is een organisatie van plan om een appartementencomplex, ziekenhuis of fabriek te bouwen. Wilt u dat de organisatie u betrekt bij dit plan voordat er een vergunning wordt aangevraagd?

Antwoorden

Vraag 1: Een kleine verandering aan uw woning
Nee: 78
Ja, ik informeer mijn buren: 198
Ja, ik raadpleeg mijn buren nadat het plan af is: 7
Ja, ik vraag mijn buren om advies voordat het plan af is: 15
Ja, ik vraag mijn buren om samen met mij het plan te maken waarbij ik zelf beslis: 2
Ja, ik vraag mijn buren om samen met mij het plan te maken waarbij we samen beslissen: 2

Vraag 2: Een kleine verandering aan de woning van uw buren
Nee: 70 antwoorden
Ja, ik wil dat mijn buren mij informeren: 206 antwoorden
Ja, ik wil dat mijn buren mij raadplegen nadat het plan af is: 7 antwoorden
Ja, ik wil dat mijn buren mij om advies vragen voordat het plan af is: 15 antwoorden
Ja, ik wil dat mijn buren het plan samen met mij maken, waarbij de buren zelf beslissen: 2 antwoorden
Ja, ik wil dat mijn buren het plan samen met mij maken waarbij we samen beslissen: 2 antwoorden

Vraag 3: U gaat zelf een nieuwe woning bouwen
Nee: 39 antwoorden
Ja, ik informeer mijn buren en andere omwonenden: 87 antwoorden

Ja, ik raadplegen mijn buren en andere omwonenden nadat het plan af is: 46 antwoorden
Ja, ik vraag mijn buren en andere omwonenden om advies voordat het plan af is: 121 antwoorden
Ja, ik vraag mijn buren en andere omwonenden om samen met mij het plan te maken, waarbij ik zelf beslis: 6 antwoorden
Ja, ik vraag mijn buren en andere omwonenden om samen met mij het plan te maken, waarbij alle besluiten samen worden genomen: 3 antwoorden

Vraag 4: Uw buren gaan een woning bouwen
Nee: 41 antwoorden
Ja, ik wil dat mijn buren mij informeren: 72 antwoorden
Ja, ik dat mijn buren mij raadplegen nadat het plan af is: 57 antwoorden
Ja, ik wil dat mijn buren mij om advies vragen voordat het plan af is: 125 antwoorden
Ja, ik wil dat mijn buren het plan samen met mij maken, waarbij de buren zelf beslissen: 4 antwoorden.
Ja, ik wil dat mijn buren het plan samen met mij maken, waarbij we samen beslissen: 3 antwoorden

Vraag 5: U heeft een groot plan dat van invloed is op de woonomgeving
Nee: 3 antwoorden
Ja, ik informeer de buurt en andere betrokkenen: 12 antwoorden
Ja, ik raadpleeg de buurt en andere betrokkenen nadat het plan af is: 34 antwoorden
Ja, ik vraag de buurt en andere betrokkenen om advies voordat het plan af is: 177 antwoorden
Ja, ik vraag de buurt en andere betrokkenen om samen met mij het plan te maken, waarbij ik zelf beslis: 40 antwoorden
Ja, ik vraag de buurt en andere betrokkenen om samen met mij het plan te maken waarbij we samen beslissen: 10 antwoorden
Niet van toepassing: 26 antwoorden

Vraag 6: In uw woonomgeving is een groot plan in ontwikkeling dat van invloed kan zijn op uw woongenot
Nee: 2 antwoorden
Ja, ik wil dat de organisatie mij informeert: 11 antwoorden
Ja, ik wil dat de organisatie mij raadpleegt nadat het plan af is: 33 antwoorden
Ja, ik wil dat de organisatie mij om advies vraagt voordat het plan af is: 193 antwoorden
Ja, ik wil dat de organisatie het plan samen met mij maakt, waarbij de organisatie zelf beslist: 44 antwoorden
Ja, ik wil dat de organisatie het plan samen met mij maakt, waarbij we samen beslissen: 19 antwoorden.