Memo c-discussie: Adviesrecht gemeenteraad afwijkingen Omgevingsplan & Participatie

Aan:	**Commissie Wonen & Ruimte, maandag 13 september 2021**
Van:	College van B&W
Team:	Projectteam Omgevingsplan
Betreft:	Discussie Adviesrecht, Participatie en 11 stellingen & vragen (A. t/m K.)
Datum:	17 augustus 2021

Inhoud

1 Inleiding adviesrecht 2
1.1 Nu & straks 2
1.2 Het omgevingsplan algemeen 2
1.3 Wijziging & afwijkingen van het omgevingsplan 3
1.4 Advies van de gemeenteraad voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit 4
1.5 Op weg naar de nieuwe situatie 4
1.6 Evaluatie 5

2 Bindend Advieslijst 5
2.1 Toelichting op voorstel 5
2.2 Voorstel Bindend Advieslijst 5

3 Stellingen adviesrecht 7
3.1 Stellingen uitgangspunt bevoegdheidsverdeling 7
3.2 Stellingen uitgangspunt Bindend Advieslijst 8
3.3 Stellingen aanleg zonnepark 8

4 Omgevingswet & Participatie 8
4.1 Inleiding 8
4.2 Maatwerk voor participatie bij Omgevingsvergunningen 9
4.3 Vraag c-discussie 10
4.4 Geen verplichting 10
4.5 Verplichte Participatie 10
4.6 Vraag c-discussie 11

1 Inleiding adviesrecht

Dit memo is op maandag 7 juni 2021 al besproken in de commissie. Toen is besloten om dit stuk verder te behandelen op 13 september en dan indien mogelijk fysiek. De commissieleden waren tevreden over het memo, de noodzakelijke aanpassingen zijn verwerkt in dit memo. Voor deze korte inleiding hebben wij gebruik gemaakt van de eerder aangeleverde 'Handreiking Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan' van de VNG.

1.1 Nu & straks

Nu

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan ('buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' of zogenaamde OPA's) kan de gemeenteraad in de huidige situatie – dus vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet- beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen' (VVGB). Om het werkbaar te houden heeft de raad gevallen aangewezen waarin die verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig. Een voorbeeld uit de huidige VVGB lijst (zie bijlage) is het bouwen van antennemasten tot 40 meter.

Straks

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht (Zie artikel 16.15a lid b. onder 1 Omgevingswet).

Straks wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is.

Deze inleiding geeft informatie over het adviesrecht en gaat kort in op de volgende vier onderwerpen:

1.2 Het omgevingsplan algemeen
1.3 Wijzigingen & afwijkingen van het omgevingsplan
1.4 Advies van de gemeenteraad voor een buitenplanse omgevingsactiviteit
1.5 Op weg naar de nieuwe situatie

1.2 Het omgevingsplan algemeen

De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad een omgevingsvisie en een omgevingsplan vaststelt. Terwijl de omgevingsvisie gaat over de langere termijn en de opgaven waar de gemeente mee aan de slag gaat, staan in het omgevingsplan regels voor de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan kan bijvoorbeeld geregeld worden dat een bepaalde activiteit binnen een bepaald thema wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden.
In het omgevingsplan staan ook regels voor onder meer geluid, geur en trillingen vanwege die activiteiten. In sommige gevallen heeft de gemeente ruimte om soepeler of strenger te zijn dan de landelijke norm.
De regels in het omgevingsplan kunnen 'direct werkende' algemene regels zijn. Dat wil zeggen dat inwoners en ondernemers zich daaraan moeten houden. Er kunnen ook regels worden opgenomen die 'direct werkend met meldingsplicht' zijn. In dat geval moeten initiatiefnemers, voordat ze met een activiteit beginnen, dat melden.

Bij sommige regels geldt voor bepaalde activiteiten een vergunningplicht, oftewel alleen toegestaan met een vergunning. In dat geval beoordeelt het college van B&W een activiteit inhoudelijk aan de hand van die regels en geeft dan wel of geen vergunning af. Op deze manier is het omgevingsplan het toetsingskader voor vergunningverlening en toezicht en handhaving binnen een gemeente.

1.3 Wijziging & afwijkingen van het omgevingsplan

Het is onmogelijk om alles van tevoren te voorzien. Misschien heeft een initiatiefnemer een plan dat niet in het omgevingsplan past, maar wel op de een of andere manier bijdraagt aan de gemeentelijke lange termijn opgaven. Ook kunnen er lokaal en landelijk ontwikkelingen zijn die het noodzakelijk maken om het omgevingsplan te actualiseren.

Soms zal het dus nodig zijn om het omgevingsplan te wijzigen; en soms kan het nodig zijn voor een concreet initiatief van het omgevingsplan af te wijken. Zorg wel voor samenhang en consistentie bij al het beleid, dus zowel in de omgevingsvisie, omgevingsplan en vergunningverlening. De specifieke vergunning voor afwijken moet passen in het overige beleid.

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B&W) houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Het college van B&W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Ook is het college van B&W straks het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

Straks is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen.

Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan, zoals gebruikelijk is binnen een gemeente. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college van B&W eenvoudig en snel uitsluitsel.

Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. In dat geval geldt nu de uitgebreide procedure van 26 weken. Daarover besluit de raad met een zogenoemde ‘verklaring van geen bedenkingen’ (VVGB). Daarvoor in de plaats komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzwaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

Straks komt er een verzwaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad.

De gemeenteraad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad heeft vastgelegd hierover gebruik te willen maken van het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan B&W dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

1.4 Advies van de gemeenteraad voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Wanneer is er sprake van een afwijking van het omgevingsplan? Allereerst moet er een vergunningaanvraag voor afwijken zijn ingediend. Daar is sprake van als er een uitgewerkt plan ligt, dat kan worden vergund zonder gevolgen voor de naastgelegen percelen (bijvoorbeeld dat de milieucategorie van de percelen in de buurt niet hoeven te wijzigen).

De raad moet op tijd een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven.

Vóórdat de Omgevingswet van kracht wordt, moet de gemeenteraad een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is' vervalt. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B&W niet naar de raad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Bij afwijkingen van het omgevingsplan is óók de reguliere procedure van toepassing. Dat wil zeggen een uiterste proceduretermijn van 8 weken met een mogelijkheid van een eenmalig verlenging met 6 weken. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn kan worden verlengd, onder meer op verzoek van de aanvrager of als het bevoegd gezag dat beslist, vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden.

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de lijst meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Bespreek dus intern wat de consequenties zijn voor de vergadercyclus van de raad om te kunnen voldoen aan het behalen van de termijn.

Bespreek intern wat de consequenties zijn voor de vergadercyclus van de raad om te kunnen voldoen aan het behalen van de termijn.

1.5 Op weg naar de nieuwe situatie

De Omgevingswet beoogt versterking van lokaal maatwerk. Een open dialoog en goede afspraken intern tussen gemeenteraad, college van B&W, maar ook extern met de gemeenschap zijn van groot belang. De volgende tips kunnen helpen om het gesprek met elkaar te voeren:

- Het advies van de gemeenteraad is bindend, het college mag er niet van afwijken. Het verlenen van vergunningen is evenwel een bevoegdheid van het college. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid van de raad kan leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden. Bespreek de wenselijkheid daarvan en let vooral op de noodzakelijke helderheid in de verdeling van taken en rollen.
- Zorg dat de informatievoorziening over overwegingen, standpunten en afwegingen door de gemeenteraad en het college van B&W over aanvragen van omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het Omgevingsplan, werkbaar, transparant en toegankelijk is.
- Onderzoek op welke wijze de gemeenteraad al vanaf het moment dat een vergunningaanvraag wordt ingediend en gepubliceerd, kan worden geïnformeerd en in positie kan worden gebracht (eventueel met digitale middelen).
- Overweeg de instelling van een permanente 'hoorcommissie' door de gemeenteraad om initiatiefnemers en betrokkenen de mogelijkheid te bieden hun initiatief, dan wel zienswijze toe te lichten.

- Koppel het besluit ‘Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a lid b. onder 1’ aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zie hiervoor 2.2 Voorstel Bindend Advieslijst.
- Koppel het besluit aan de periode van de inwerkingtreding van de wet tot de datum waarop de gemeenteraad een omgevingsplan, zoals bedoeld in de Omgevingswet, heeft vastgesteld.
- Maak een lijst die uitgaat van een ondergrens. Activiteiten ‘groter dan’ de ondergrens worden aan de raad voorgelegd ter advisering. Voor activiteiten ‘kleiner dan’ is geen advies van de raad nodig.
- Bij dit alles bedenken dat de proceduretermijnen binnen de Omgevingswet veel korter zijn en strakker gehanteerd moeten worden dan in de huidige wetgeving het geval is.

1.6 Evaluatie

Graag willen we hier expliciet noemen, dat genoemde lijst te allen tijde kan worden aangepast, net als de huidige VVGB lijst. Zodoende kan dus op elk gewenst moment een evaluatie en zonodig een aanpassing aan de lijst plaatsvinden.

2 Bindend Advieslijst

2.1 Toelichting op voorstel

In de huidige VVGB lijst zijn categorieën van gevallen aangewezen waarvan door de raad is besloten dat het college zonder tussenkomst van de raad op dergelijke (buitenplanse) aanvragen mag besluiten. Over het algemeen zijn dit categorieën van gevallen met weinig impact:

1. Denk aan de bouw van één of meer woningen in het kader van herstructurering en voorzover vastgelegd in een Structuurvisie of Masterplan.
2. Een ander voorbeeld is nieuw-, uit-, of verbouw van ondergeschikte stedenbouwkundige betekenis.

Maar wanneer is er eigenlijk sprake van “herstructurering” en wanneer niet? En wanneer is een bouwplan van “ondergeschikte stedenbouwkundige betekenis”? In die beoordeling binnen de huidige werkwijze zit enige mate van subjectiviteit.
Daarom hebben wij met onderstaand voorstel geprobeerd een objectieve grens te formuleren. Hierbij hebben we de huidige werkwijze als uitgangspunt genomen en deze geactualiseerd conform de Omgevingswet.

2.2 Voorstel Bindend Advieslijst

Wanneer voor de volgende gevallen een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd, dan gaat de aanvraag voor advies naar de gemeenteraad en is dat advies bindend voor het besluit van B&W:

1. Wonen

1.1 Het bouwen van meer dan 10 woningen binnen de bebouwde kom, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

1.2 Het bouwen van meer dan 2 woningen buiten de bebouwde kom, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

2. Agrarische bedrijven

2.1 Het (nieuw)vestigen van een agrarisch bedrijf, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

2.2 Het uitbreiden van een agrarisch bouwperceel naar meer dan 1,5 hectare, tenzij (in geval van een veehouderij) het aantal dierplaatsen niet toeneemt, of de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

2.3 Huisvesting van arbeidsmigranten, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

3. Bedrijven

3.1 Het (nieuw)vestigen van een bedrijf buiten de bebouwde kom, op gronden die zijn gelegen buiten een bestaand bedrijventerrein of bedrijfsperceel, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

3.2 Het uitbreiden van een bedrijfsfunctie buiten de bebouwde kom, op gronden die zijn gelegen buiten een bestaand bedrijventerrein, met meer dan 20%, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

4. Duurzame energie

4.1 Het realiseren of uitbreiden van een zonneveld en/of een opstelling van windturbines, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

4.2 Het oprichten of uitbreiden van een installatie voor duurzame energie, waaronder biomassavergisting, tenzij deze wordt gesitueerd op een bestaand perceel van een (agrarisch) bedrijf.

5. Verkeer, vervoer en openbare ruimte

5.1 Grootschalige wijziging, reconstructie en/of aanleg van weginfrastructuur en/of waterhuishoudkundige voorzieningen, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

6. Elektriciteit en Telecommunicatie

6.1 De bouw van antennemasten hoger dan 40 meter.

6.2 Aanleg, wijziging en/of reconstructie van infrastructuur voor elektriciteitsvoorziening, telecommunicatie, en olie- en gaswinning, indien sprake is van bovengrondse hoofdleidingen en/of meer dan 100 m2 aan bouwwerken wordt toegevoegd.

7. Overige doeleinden

7.1 Het vestigen van een voorziening voor educatieve -, sociale -, medische -, culturele -, levensbeschouwelijke -, sport -, recreatieve doeleinden, buiten de bebouwde kom, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

7.2 Het uitbreiden van een functie voor educatieve -, sociale -, medische -, culturele -, levensbeschouwelijke -, sport -, recreatieve doeleinden, buiten de bebouwde kom, met meer dan 20%, tenzij de aanvraag in overeenstemming is met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur)visie of vastgesteld beleidskader.

3 Stellingen adviesrecht

Hieronder hebben wij een aantal stellingen geformuleerd, aan de hand waarvan we trachten te ontdekken voor welke onderwerpen de raad het bindend adviesrecht wenst in te zetten. Bij het beantwoorden van de stellingen is het belangrijk om het volgende ter overweging mee te nemen:

Overweging 1 – Hoofdlijnen

1. Na invoering van de Omgevingswet zal de gemeenteraad nog nadrukkelijker belast zijn met de hoofdlijnen en zijn de bevoegdheden van het college nog meer gericht op de uitvoering. Dit betekent dat, conform de intentie van de Omgevingswet, het bindend adviesrecht zou moeten worden ingezet voor ontwikkelingen met grote impact, waar nog geen kaders voor zijn vastgesteld.

Overweging 2 – Versnelling

2. Eén van de doelen van de Omgevingswet is versnelling in de besluitvorming. Uitgangspunt is dat ook op vergunningsaanvragen voor activiteiten die niet in het Omgevingsplan passen binnen 8 weken moet worden besloten (met een verlengingsmogelijkheid van 6 weken). Nu is dat 26 weken. Het is om die reden cruciaal om een goede balans te vinden tussen de categorieën van gevallen waarvoor het bindend advies wel wordt gebruikt en waarvoor niet.

Overweging 3 – Politieke antenne

3. Tijdens de eerste behandeling van dit memo is de suggestie gedaan om een “politieke antenne bepaling” op te nemen; een soort escape bepaling waarin in sommige gevallen toch naar de raad wordt gegaan. Ons inziens is deze Bindend advieslijst daarvoor ongeschikt. Bij deze lijst is het juist van belang dat de Raad zo duidelijk mogelijk aangeeft waarbij zij een bindend advies willen uitbrengen. Het zou de rechtszekerheid ook niet ten goede komen als die categorieën afhankelijk worden gemaakt van politieke sensitiviteit, te meer ook omdat het raadsadvies vervolgens een bindend karakter krijgt.
   Wat natuurlijk altijd kan, is dat het college het standpunt van de raad vraagt in een sensitieve of zeer complexe zaak met een kaderstellend karakter. Het raadsadvies is dan echter niet bindend. Het is onder de Omgevingswet dan wel mogelijk om voor dergelijke gevallen de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.

3.1 Stellingen uitgangspunt bevoegdheidsverdeling

	Welke stelling vertegenwoordigt uw standpunt het beste?
A.	De raad maakt alleen gebruik van haar bindend adviesrecht als de impact groot is; verder is het college bevoegd om over alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (zogenaamde OPA’s) te beslissen.
B.	De raad maakt altijd gebruik van haar bindend adviesrecht.* ** Ter info:* In het afgelopen jaar zijn circa 880 vergunningsaanvragen ingediend, waarvan er 96 binnenplans zijn vergund en 178 buitenplans. Indien uw raad standaard gebruik wenst te maken van het bindend adviesrecht, zal dat per jaar leiden tot ongeveer 274 meer beslispunten op de raadsagenda, wat neer kan komen op zo’n 30 extra agendapunten per raadsvergadering.

3.2 Stellingen uitgangspunt Bindend Advieslijst

Welke stelling vertegenwoordigt uw standpunt het beste?

C.	De raad kan zich vinden in het voorstel voor een bindend advieslijst, zie 2.2 Voorstel Bindend Advieslijst.
D.	In afwijking van de voorgestelde bindend advieslijst, wil de raad het bindend adviesrecht tot een kleiner aantal onderwerpen beperken; dat levert een aanzienlijke verkorting op van de beslistermijn.
E.	De raad kan zich niet vinden in de voorgestelde bindend advieslijst en wenst zelf een lijst op te stellen.

3.3 Stellingen aanleg zonnepark

We hebben één actuele casus uitgelicht om iets gedetailleerder te vragen naar uw wensen als het gaat om de inzet van het bindend adviesrecht. Bent u het eens met onderstaande stellingen? Zo niet, waarom niet?

F.	Het college beslist op een aanvraag voor de aanleg van een zonnepark die past binnen de ruimtelijke randvoorwaarden zoals gesteld in de “Structuurvisie Emmen, Zonneakkers” (hierna de Structuurvisie Zon genoemd).
G.	De raad beslist op een aanvraag voor de aanleg van een zonnepark die niet past binnen de in de Structuurvisie Zon gestelde kaders.
H.	Het college beslist op een aanvraag voor de aanleg van een zonnepark die volledig voldoet aan de ruimtelijke randvoorwaarden zoals gesteld in de Structuurvisie Zon, maar niet is gesitueerd op een in die Structuurvisie aangewezen locatie.

4 Omgevingswet & Participatie

4.1 Inleiding

Participatie is een belangrijk onderwerp in de Omgevingswet. De Omgevingswet stimuleert namelijk vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel krijgen. De wet zegt over participatie: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

In de Omgevingswet zijn regels over de participatie vastgelegd.

In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over de participatie vastgelegd. Als overheden instrumenten van de Omgevingswet vaststellen, moeten ze aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming. En welke resultaten dat heeft opgeleverd. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. Er is een uitzondering: bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet juist de aanvrager het initiatief nemen. Hij moet aangeven of, en zo ja hoe, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn. Bij participatie in het kader van de Omgevingswet is het daarom van belang om onderscheid te maken tussen:

1. Participatie om als gemeente aangesloten te zijn op initiatieven in ‘de energieke samenleving’: ‘overheidsparticipatie’.
   De gemeente weet wat er leeft in de samenleving en kent ideeën voor initiatieven in een vroeg stadium. Zo kan ze bepalen welke rol zij daarbij wil spelen.
2. Participatie bij het maken van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.
   Hierbij worden ideeën opgehaald en/of wordt in co-creatie een visie of een plan ontwikkeld. Vanuit de wet geldt een kennisgevings- en een motiveringsplicht bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan: het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van een besluit aan hoe de participatie wordt vormgegeven en het bevoegd gezag geeft bij de vaststelling van het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn (motivering)
3. Participatie bij de behandeling van initiatieven en vergunningaanvragen.
   Hierbij gaat het om het horen en zorgvuldig afwegen van de belangen van de direct betrokkenen bij het initiatief. Bij het indienen van een vergunningaanvraag krijgt de initiatiefnemer te maken met de aanvraagvereiste participatie. Hierbij geeft de initiatiefnemer of, en zo ja hoe, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Dit kan een aanvraag voor een omgevingsvergunning van een dakkapel zijn, tot een aanvraag voor een vergunning voor de bouw van een nieuwe woonwijk, of bijvoorbeeld voor een biovergister. De participatie ligt hierbij steeds bij de initiatiefnemer. De gemeente ziet voor zichzelf wel een faciliterende rol, deze wordt in de volgende paragraaf beschreven.

4.2 Maatwerk voor participatie bij Omgevingsvergunningen

De aanvraag voor een Omgevingsvergunning kan dus klein of groter van aard zijn. De participatie die erbij hoort, dient passend te zijn voor het initiatief. Niet te weinig, niet te veel. Te weinig participatie heeft tot gevolg dat de belangen niet helder op tafel liggen en dat het plan daardoor niet verbeterd is, oftewel dat het doel van participatie niet bereikt is. Te veel participatie zorgt voor onrust in de maatschappij. Wanneer men denkt dat er invloed uitgeoefend kan worden wanneer dit niet het geval is, dan kan dit tot teleurstelling leiden. Bovendien zorgt dit voor participatiemoeheid, waardoor er niet meer geparticipeerd zal worden. “Er wordt toch niets mee gedaan.” is dan een veel gehoorde reactie. Het gevolg is dat het doel van participatie ook niet meer bereikt wordt. De hoeveelheid en vorm van de participatie moeten passend zijn bij het initiatief; maatwerk dus.

Om de initiatiefnemer te ondersteunen met de juiste hoeveelheid en vorm van participatie, gaat de Gemeente Emmen een passend advies geven aan de hand van enkele vragen die de initiatiefnemer invult. De jarenlange ervaring van de Gemeente Emmen op het gebied van participatie verwerken we in de vragen. Ook maken we gebruik van tips uit het land op het gebied van participatie onder de Omgevingswet. Het advies wat gegeven wordt helpt de initiatiefnemer om de juiste hoeveelheid en de juiste vorm te kiezen die passend is voor zijn/haar initiatief. De vragen die we stellen aan de initiatiefnemer gaan over:

1. de omvang van het initiatief,
2. de maatschappelijke aandacht,
3. de effecten/hinder,
4. de omgeving (kwetsbare natuur/cultuur),
5. het belang van het initiatief (straat, buurt, wijk, gemeentelijk,

Aan de hand van de score die men aan de onderwerpen geeft, krijgt men een participatie-advies dat passend is bij het initiatief. In dit advies staat hoeveel participatie het beste zou kunnen plaats vinden en in welke vorm dat het beste past. In dit advies staat dan wie in de mogelijkheid gesteld

zou moeten worden om te kunnen participeren en in welke rol dat zou moeten gebeuren. De rollen kunnen informerend, raadplegend, adviserend of co-creërend zijn. De vorm is passend bij de rol en kan zowel digitaal als analoog. Een voorbeeld: bij een participatie-advies waarin staat dat de hele straat het beste geïnformeerd zou kunnen worden (level), komt dan bijvoorbeeld het advies dat het digitaal kan via de buurtwhatsapp of analoog met een briefje in de bus bij de buren in de straat (vorm).
De vragen die gesteld worden, zullen komende periode getoetst en geëvalueerd worden. Gekeken wordt of de vragen voor duidelijkheid zorgen en of het participatie advies passend is. Door met elkaar in gesprek te blijven zullen de vragen, het format en het advies desgewenst aanpast worden.

4.3 Vraag c-discussie

I.	Zijn er voor u naast bovenstaande criteria nog andere criteria van belang bij het scoren van het initiatief voor het bepalen van het participatielevel en participatievorm?

4.4 Geen verplichting

De uitvoering van participatie bij het aanvragen van een Omgevingsvergunning is wenselijk en in de geest van de wet. Maar deze is niet verplicht. Het is wel een indieningsvereiste om aan te geven of er aan participatie is gedaan en wat er met de uitkomsten is gebeurd. Maar men kan ook invullen dat er niet aan participatie is gedaan. Indien men niet aan participatie heeft gedaan, bestaat er een risico dat het bevoegd gezag geen inzicht heeft in de belangen en daardoor nog geen besluit kan en wil nemen.

4.5 Verplichte Participatie

De Omgevingswet geeft echter wel de mogelijkheid om participatie bij buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (OPA) verplicht te stellen. De buitenplanse OPA's zijn de activiteiten die niet zijn opgenomen in en/of afwijkend zijn aan het Omgevingsplan. De Gemeenteraad kan hiertoe besluiten. De initiatiefnemer moet dan aan participatie hebben gedaan vóórdat hij het initiatief bij de gemeente indient.

Het besluit van de Gemeenteraad kan variëren tot het verplichten van het doen van participatie bij álle buitenplanse OPA's tot het niet verplicht stellen van participatie. De participatie kan ook verplicht worden gesteld bij buitenplanse OPA's voor bepaalde gebieden. Denk bijvoorbeeld aan gebieden met kwetsbare cultuur of natuur. De gemeenteraad kan er ook voor kiezen om de participatie verplicht te stellen bij gevoelige thema's zoals duurzame energie. Indien er geen besluit genomen wordt, wordt er geen participatie verplicht gesteld.

De gemeenteraad kan er ook voor kiezen om de participatie verplicht te stellen bij gevoelige thema's zoals duurzame energie.

Vier argumenten voor verplicht stellen participatie bij buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten:

1. De belangen van de mensen die hebben geparticipeerd zijn duidelijk en inzichtelijk. Dit geeft het bevoegd gezag direct inzicht en kan helpen in de besluitvorming, dit versnelt de processen.
2. Het Omgevingsplan is met participatie tot stand gekomen, indien er activiteiten geïnitieerd worden waar men nog niet over geïnformeerd is dan wel over heeft kunnen meepraten, is het noodzakelijk dat men de kans krijgt daarover te kunnen participeren.

3. Plannen worden beter omdat meer mensen hebben mogen meedenken en adviseren. Er worden daarmee kwalitatief betere plannen ingediend.
4. De geest van de Omgevingswet gaat over samen regie nemen voor de fysieke Leefomgeving. Participatie is daar een essentieel onderdeel in.

Drie kanttekeningen bij verplicht stellen participatie bij buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten:

1. Er zit een risico in dat de participatie niet van voldoende kwaliteit is. Het wordt gezien als een vinkje, een hobbel, voordat aan het echte proces begonnen mag worden. Een veel voorkomend gevolg is dat een niet passend participatielevel wordt gekozen. Denk aan het informeren van de buurt, terwijl adviseren passender zou zijn. Hierdoor zijn de belangen niet helder en inzichtelijk geworden, en kunnen de participatie-uitkomsten het bevoegd gezag niet helpen bij besluitvorming.
2. Het uitvoeren van participatie is steeds meer een nieuwe manier van werken en doen. Dit hoeft niet verplicht te worden gesteld in een verordening.
3. Er zit een risico in verwachtingsmanagement. Het bevoegd gezag maakt de keuze voor het meewerken aan het initiatief of niet. Doordat de participatie al plaats vindt voordat duidelijkheid is of het bevoegd gezag meewerkt aan het initiatief kan er onrust ontstaan in de maatschappij.

4.6 Vraag c-discussie

J.	Zou u participatie bij buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten verplicht willen stellen? Zo ja; zou u dit willen regelen voor alle Buitenplanse Omgevingsplan Activiteiten? Of zijn er bepaalde categorieën of type activiteiten waar u dit voor zou willen regelen?
K.	Voor welke categorieën en/of type activiteiten zou u het niet wenselijk vinden om de participatie verplicht willen stellen?