



Raadsvoorstel

Datum vaststelling voorstel door het college 10 december 2020	Datum raadsvergadering 28januari 2021	Nummer raadsvoorstel 2020-290
Bijbehorend veld van de programmabegroting Ruimte, cultuurhistorie, monumenten en natuur		Naam portefeuillehouder college / Initiatiefnemer raad
Wettelijke basis Vanaf invoering omgevingswet en anticiperend op: Omgevingswet art. 16.55 als het gaat om participatie bij omgevingsvergunningen Omgevingswet art 10 als het gaat om participatie bij omgevingsvisie Omgevingsregelging 7.4 van omgevingsregeling als het gaat om aanvraagvereiste voor participatie bij omgevingsvergunningen Voorgenomen wijziging van artikel 150 van de gemeentewet Tot invoering omgevingswet: Tracéwet en Wet Ruimtelijke Ordening Gelijk met dit voorstel ligt ook het raadsvoorstel: delegatie, advies en uitgebreide procedure. Met dit voorstel wordt geregeld wie het bevoegd gezag bij wat voor type activiteiten.		
Onderwerp Participatiekader voor initiatiefnemers ter voorbereiding op de Omgevingswet		
Samenvatting Op 1 januari 2022 wordt de Omgevingswet van kracht. Deze wet bestaat uit zes kerninstrumenten. Een daarvan is de vergunningaanvraag. Om inwoners en andere betrokkenen op een goede manier te betrekken bij ontwikkelingen in hun omgeving is participatie een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. De verantwoordelijkheid van de participatie bij vergunningsaanvragen ligt bij de initiatiefnemer (aanvrager). Om het voor een aanvrager duidelijk te maken wat er van hem wordt verwacht, is vanuit de wet nodig dat de huidige participatie-aanpak aangevuld wordt met een participatiekader voor initiatiefnemers voor initiatieven die van buitenaf komen. Om vroegtijdig ervaring op te doen met het participatiekader wil het college vooruitlopend op de werkelijke invoering nu alvast een kader door de raad laten vaststellen. Dat maakt het mogelijk om in 2021 te starten met het hanteren van dit kader binnen de huidige procedure en regelgeving. Kort na de invoering van de omgevingswet wordt dit kader geëvalueerd en eventueel aangepast.		

Voorgesteld besluit 1. Vast te stellen dat participatie verplicht is als uitvoering van de Omgevingswet per 1 januari 2022 voor vergunningen en initiatieven die afwijken van het (tijdelijke) omgevingsplan en niet voldoen aan het beleid planologische afwijkingen. 2. Het participatiekader voor initiatiefnemers vast te stellen. 3. Vast te stellen dat het participatiekader een aanvulling is op onze participatie-aanpak Sluit je aan #verbinden #doen voor initiatieven van de gemeente die afwijken van het omgevingsplan. 4. In de huidige procedures deze aanvulling direct toe passen en hier ervaring mee op te doen .
Duurzaamheid Niet van toepassing.
Werkgelegenheid Het participatiekader moet voor initiatiefnemers die een plan hebben voor een ontwikkeling in de gemeente geen te groot obstakelvormen om initiatieven te kunnen ontwikkelen in de gemeente. Doel van de omgevingswet is ook om ruimte te bieden voor ontwikkelingen. Daarom is het belangrijk dat we met het kader alleen regelen wat we echt belangrijk vinden.
Financiële consequenties / wijze van dekking Voor de genoemde advisering en facilitering zijn naar verwachting de huidige budgetten en capaciteit voorsnog dekkend. Als we ervaring op gaan doen met dit kader moet blijken of dit in de praktijk ook zo is. Als de initiatiefnemer aanvullend advies of medewerking nodig heeft is dit niet mogelijk, tenzij er een gedeeld belang is.
Eerdere raadsbesluiten 11 juli 2019: denkrichting implementatie (raadsvoorstel 219-138) 29 juni 2017: Ambitiedocument Implementatie Omgevingswet (raadsvoorstel 2017-417) 2017: Participatieaanpak: 'Sluit je aan? # Verbinden # Doen!' 1-02-2019: beleid planologische afwijkingen
Reacties van derden / communicatie In aanloop naar het participatiekader is een aantal raadsinformatieavonden georganiseerd en is een raads werkgroep actief betrokken bij de ontwikkeling van het kader.
Participatie Zie bij reacties derden. Vanaf het komende jaar gaan we ervaring opdoen met het participatiekader. In deze fase betrekken we ook initiatiefnemers bij de verdere ontwikkeling van het kader.
Vervolgtraject Het overzicht voor initiatiefnemers wordt opgemaakt in de huisstijl. Er wordt zowel in- als extern gecommuniceerd over het kader. Vervolgens wordt er gestart met het werken met het kader binnen de huidige procedure. Na de invoering van de Omgevingswet volgt een evaluatie. Daarna wordt het stuk indien nodig aangevuld en aangepast en opnieuw aan de raad voorgelegd voor besluitvorming. De tools en de voorbeelden voor het faciliteren van de initiatiefnemer worden verder uitgewerkt. In de komende periode waarin met het kader wordt gewerkt, wordt ook gekeken welke behoefte er bij initiatiefnemers is aan advies of ondersteuning en op welke manier de faciliterende rol van de

gemeente het beste vorm krijgt.

Bijlage(n):

- Participatiekader
- Schematisch overzicht participatie door initiatiefnemer

Nadere informatie te verkrijgen bij

Karola Vos, karola.vos@heuvelrug.nl, 0343565581

Willemijn Streutker, willemijn.streutker@heuvelrug.nl 034356 55 14

Hermannus Stegeman, hermannus.stegeman@heuvelrug.nl 0343565511

Toelichting op gevraagde beslissing

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Bij alle zes kerninstrumenten van de Omgevingswet is daarom participatie een vereiste (motiveringsplicht). Bij de instrumenten 1) omgevingsvisie, 2) omgevingsprogramma en 3) omgevingsplan is de gemeente initiatiefnemer en ligt de plicht voor participatie bij ons. Er kan ook een 4) verzoek binnenkomen voor een verandering van in de fysieke leefomgeving (initiatief) en dan ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer. Bij de overige twee instrumenten 5) rijksregels en 6) projectbesluit ligt het initiatief bij een ander bevoegd gezag en is er voor de gemeente geen rol.

Een initiatief is een vraag van inwoners, inwonerscollectieven, ondernemers en projectontwikkelaars om een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Dit kan door het indienen van een vergunningsverzoek of door het aanmelden van een initiatief bij de gemeente. De initiatieven die wel passen in ons (voorlopige) omgevingsplan, komen in principe als vergunningsaanvraag binnen. Voor initiatieven die afwijken van ons (voorlopige) omgevingsplan geldt dat dit initiatief wordt verkend en begeleid kan worden naar een (referentie)vergunning.

1

Als de gemeente zelf de initiatiefnemer is, geldt de vastgestelde participatieaanpak 'Sluit je aan, #Verbinden #Doen!'. Deze aanpak is een leidraad om participatie-trajecten vorm te geven en wordt toegepast voor de ontwikkelingen waarbij wij als gemeente initiatiefnemer zijn. De Omgevingswet verwacht dat de gemeente vastlegt, wat zij van de participatie door initiatiefnemers verwacht, maar geeft ook aan dat de vorm niet vastgelegd kan worden. Dit is een aanvulling op de huidige werkwijze. Tegelijkertijd schrijft de wet ons voor dat de vorm van het participatietraject niet vastgelegd kan worden. Verder beschikken we over een handreiking voor initiatiefnemers met tips over hoe ze de omgeving kunnen betrekken en in de meeste gevallen gebeurt dit ook.

Het is de bedoeling dat dit participatiekader wordt toegepast bij de processen 'behandelen vergunningsaanvraag' en 'verkennen initiatief en begeleiden naar referentievergunning'. Deze processen zijn voor de implementatie van de Omgevingswet (opnieuw) ontworpen en onlangs opgeleverd. De periode tot 1 januari 2022 willen we gebruiken om steeds meer te gaan werken volgens deze processen, zodat we ervaring kunnen opdoen en kunnen verbeteren om zo klaar te zijn als de Omgevingswet echt in gaat. Het is daarom nodig dat we dit participatiekader kunnen toepassen in de

¹ Referentievergunning: Een initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan wordt zodanig begeleid dat deze de vorm en inhoud krijgt van een vergunningsaanvraag. Deze referentievergunning wordt vervolgens voorgelegd aan het college of raad (afhankelijk van adviesrol). Bij positief besluit kan de initiatiefnemer de daadwerkelijke vergunningsaanvraag doen en als de stukken van de aanvraag overeen komen met de voorgelegde referentievergunning kan de vergunning makkelijk en snel verleend worden.

komende periode. Op deze manier kunnen wij allen (initiatiefnemer, organisatie, college en raad) ervaring opdoen met participatie door de initiatiefnemer onder de Omgevingswet. Deze ervaringen leiden mogelijk tot verbeteringen van dit participatiekader.

Regels en verplichting participatie door initiatiefnemer (toelichting op beslispunt 1)

De Omgevingswet stelt dat participatie een onderdeel moet zijn bij initiatieven (aanvraagvereiste) maar dat de vorm vrij is. De wetgever vindt dat de verantwoordelijkheid van de participatie bij de initiatiefnemer ligt en dat elk initiatief weer anders kan zijn. Dit houdt in dat de initiatiefnemer moet aangeven **wat** hij aan participatie heeft gedaan, maar dat een vergunningsverzoek niet afgewezen kan worden op basis van het antwoord op deze vraag. Met de laatste aanpassingen van de Omgevingswet is wel geregeld dat de gemeenteraad vooraf in het omgevingsplan activiteiten kan aanwijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is. Dat betekent **dat** participatie plaatsgevonden moet hebben (in plaats van alleen de vraag **wat** de initiatiefnemer eraan gedaan heeft). Ook voor deze gevallen geldt dat participatie vormvrij is. Om dit proces te begeleiden kan de gemeente een kader meegeven voor de verdere invulling daarvan. Met dit besluit geeft de raad hier invulling aan.

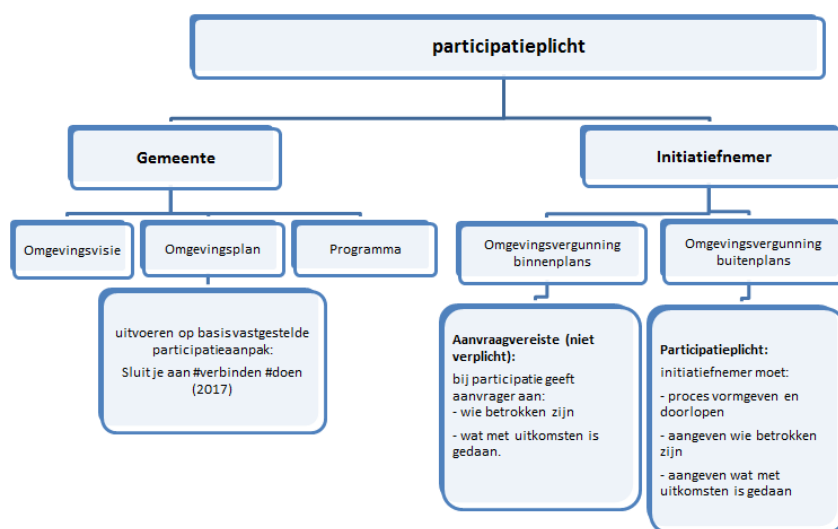
Met dit voorstel ligt het besluit voor om participatie te verplichten voor initiatieven die afwijken van het (tijdelijke) omgevingsplan² en niet voldoen aan ons beleid planologische afwijkingen. Hiervoor zijn twee argumenten:

- Vergunningen voor initiatieven die passen in het omgevingsplan moeten verleend worden. Of participatie al dan niet is uitgevoerd is geen reden om een vergunning niet te verlenen. Voor initiatieven die afwijken van het omgevingsplan geldt, dat het college of de raad (als het initiatief valt onder de adviesrol, zie andere raadsvoorstel in deze vergadering) besluit of er afgeweken wordt van het omgevingsplan of niet. Hier vindt dus een afweging plaats. Participatie kan daarom een factor zijn in deze afweging. Het wordt dan gekeken naar of het participatietraject goed is verlopen en wat er met de opbrengst van de participatie is gedaan en wat de uitkomst van het participatietraject zegt over de wenselijkheid van initiatief.
- De instrumenten van de Omgevingswet op zichzelf en in het bijzonder het omgevingsplan komen als geheel participatief tot stand. Op het moment dat een initiatief wel in het omgevingsplan past heeft er dus al participatie plaatsgevonden. In het geval een initiatief afwijkt van het omgevingsplan is dat een nieuwe ontwikkeling waarbij de samenleving nog niet betrokken is geweest.
- Met het beleid planologische afwijkingen is geregeld dat kleine afwijkingen op de huidige bestemmingsplannen toegestaan zijn en via de reguliere vergunningsprocedure toegestaan kunnen worden. Denk hierbij aan de welbekende kruimelregeling. Dit beleid is vastgesteld door de raad om ruimte te geven aan dit soort initiatieven. Het is niet de wens om dit soort initiatieven weer ingewikkelder of de behandeling uitgebreider te maken dan deze nu zijn.

In gesprekken met andere gemeenten zien we dat dit een veelgemaakte keuze is. Maar ook bij initiatieven die wel passen binnen het omgevingsplan willen we bij de initiatiefnemer benadrukken dat het betrekken van de omgeving belangrijk is en ze hiervoor handvatten geven.

² (Tijdelijk) omgevingsplan: het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan. Het uiteindelijke omgevingsplan moet uiterlijk 1 januari 2030 klaar zijn. Vanaf 1 januari 2022 totdat het uiteindelijke omgevingsplan klaar is werken we met tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het tijdelijke deel bestaat uit oude bestemmingsplannen, verordeningen en de bruidsschat. De gemeente hoeft deze regels niet opnieuw vast te stellen. Voor 1 januari 2022 zijn de bestemmingsplannen bepalend of een initiatief binnen of buitenplans is.

Hieronder ziet u hoe de participatieaanpak er dan schematisch uit ziet.



Participatiekader (toelichting op beslispunt 2)

Het tweede beslispunt gaat om het vaststellen van het participatiekader. Het geeft aan wat wij als gemeente verwachten van de participatie bij initiatieven die afwijken van het omgevingsplan en onder welke voorwaarden wij als gemeente vinden dat een participatietraject zorgvuldig is uitgevoerd. Dit kader biedt handvatten voor het participatieproces. Als een participatietraject zorgvuldig is uitgevoerd dan kan het college of de raad, als er sprake is van de adviesrol, zich bij de besluitvorming meer laten leiden door de uitkomsten van de participatie, dan in de gevallen dat dit traject niet zorgvuldig is uitgevoerd.

Het Ministerie van BZK heeft een handreiking opgesteld, de THINK!-aanpak, voor het vormgeven van een participatiekader waarin de vorm van het traject vrij moet blijven. Deze aanpak heeft centraal gestaan in één van de oriënterende sessies met raadsleden, collegeleden en medewerkers over dit onderwerp. Dit hebben wij gebruikt voor het opstellen van het kader voor initiatiefnemers en bekeken hoe dit een aanvulling kan zijn op onze gemeentelijke participatieaanpak 'Sluit je aan? #Verbinden #Doen!'.

De aanpak Sluit je aan? #Verbinden#Doen bestaat uit drie fases. De voorbereidende fase waarin je het vraagstuk, het speelveld met alle belangen(omgevingsanalyse), de rollen en het proces in kaart brengt. De fase van de daadwerkelijke participatie, waarin er bijeenkomsten of gesprekken worden georganiseerd en waar de input voor het plan wordt opgehaald. Dus hoe is het proces verlopen. En de laatste fase waarin de besluitvorming en de terugkoppeling plaats vindt. Binnen deze fases is het bij elk project maatwerk hoe het er uit komt te zien. De aanpak dient als leidraad voor een goed proces. Deze elementen komen ook terug in de vier vragen.

In de THINK! aanpak staan vier hoofdvragen centraal.

- Wat wil de gemeente dat de initiatiefnemer met het participatietraject ophaalt?
- Wie moet de initiatiefnemer bij het participatietraject betrekken?
- Wie is verantwoordelijk voor het proces?

- Wat doet de gemeente met de opbrengsten van het participatieproces?

Deze hoofdvragen hebben centraal gestaan in verschillende bijeenkomsten en gesprekken die hebben plaatsgevonden over participatie met verschillende betrokkenen. Eén van deze bijeenkomsten was op 3 juni 2019 waarin raadsleden, collegeleden en ambtenaren gebrainstormd hebben over de invulling van deze hoofdvragen. Langs deze hoofdvragen heeft het voorgestelde participatiekader vorm gekregen. Duidelijk is geworden dat op sommige vragen een antwoord gegeven kan worden dat zou kunnen gelden voor alle initiatieven die afwijken van het omgevingsplan en voor andere is dat erg afhankelijk van de inhoud van het initiatief. We gaan hieronder kort in op elke vraag:

1. Wat wil de gemeente dat de initiatiefnemer ophaalt met het participatietraject?

Op deze vraag kunnen verschillende antwoorden gegeven worden, zoals belangen, wensen, lokale ontwikkelingen, ideeën of mogelijkheden, deskundigheid, betrokkenheid of draagvlak. In de gevoerde gesprekken over deze vraag werd geconcludeerd dat er voor een afgewogen besluitvorming op zijn minst een goed beeld moet zijn van de belangen en wensen die spelen in de omgeving rondom het initiatief. Vervolgens was men het erover eens dat het dan ook de bedoeling is dat de initiatiefnemer iets doet met hetgeen dat ingebracht wordt vanuit de gedachte dat het initiatief dan beter wordt voor de samenleving als collectief.

2. Wie moet de initiatiefnemer bij het participatietraject betrekken?

Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven dat zou kunnen gelden voor alle initiatieven. Het type initiatief, de timing en de fase zijn bepalend voor het antwoord. Er kan gekeken worden naar geografisch afbakening, inhoudelijk betrokkenen, georganiseerde verbanden, ondernemers, inwoners van bepaalde leeftijdscategorieën, met een specifieke etnische achtergrond, met een zekere sociaal economische status of bepaalde fysieke kenmerken. Er wordt daarom voorgesteld hier voorafgaand geen kader voor op te nemen, maar dit bij het aanmelden van het initiatief bij de gemeente met de initiatiefnemer te bespreken. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij bij zijn aanvraag voor de (referentie)vergunning een stakeholderanalyse opneemt. Ook geeft het kader een aantal afwegingspunten mee waarlangs de initiatiefnemer, de behandelende ambtenaar of het bestuur kan afwegen welke personen betrokken zouden moeten worden bij dit specifieke initiatief.

3. Wie is verantwoordelijk voor het proces?

De wet geeft aan dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het proces. Uit de voorbereidende gesprekken die gevoerd zijn is men het er over eens dat de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer ligt en dat een neutrale faciliterende rol van de gemeente gewenst is, omdat het begeleiden van een initiatiefnemer past bij onze visie op goede dienstverlening. Kijkend naar de mogelijkheden in de organisatie kan de initiatiefnemer in ieder geval goed gefaciliteerd worden door een heldere intake na het aanmelden van het initiatief en verder door tools en voorbeelden beschikbaar te stellen die de initiatiefnemer kan gebruiken. Financieel economisch is het niet haalbaar om een medewerker vrij te maken om samen op te trekken met de initiatiefnemer. Daarnaast is het de vraag in hoeverre nog sprake is van een neutrale faciliterende rol als je samen optrekt. In de vervolgfase wordt uitgewerkt of en in hoeverre de gemeente een rol moet spelen (tegen betaling) bij het faciliteren van het participatieproces. In enkele gevallen is er een sterk gedeeld belang tussen gemeente en initiatiefnemer. Dan kan ervoor gekozen worden het participatietraject samen te organiseren.

4. Wat doet de gemeente met de opbrengsten van het participatieproces?

Het bevoegd gezag (college of raad afhankelijk of de adviesrol wel of niet van toepassing is) toetst of het kader is gehanteerd en het traject zorgvuldig is verlopen. Alle spelende belangen worden afgewogen in de besluitvorming. Het participatieresultaat is dan een belangrijk aspect in deze

afweging. Als het participatietraject zorgvuldig is verlopen, kan het bestuur zich meer kan laten leiden door uitkomsten van het participatietraject. Als het participatietraject onvoldoende zorgvuldig is uitgevoerd, wordt de volksvertegenwoordigende rol van het bestuur belangrijker. Dit inzicht onderstreept de noodzaak dat de initiatiefnemer in de aanvraag het participatietraject goed beschrijft en een participatietraject uitvoert dat past bij het genoemde doel bij vraag 1 (inzicht geven in de belangen en wensen die hij opgehaald heeft en laten zien hoe hij rekening gehouden heeft met deze belangen en wensen) en dat hij laat zien welke personen en groepen hij betrokken heeft (vraag 2) waardoor het bestuur kan toetsen of het doel bereikt is en wat dat vervolgens betekent voor het meewegen van de opbrengst van het participatieproces in de besluitvorming.

Rol van raad of college bij participatie door initiatiefnemers

Het raadsbesluit over de adviesrol en dit participatiekader leidt tot een rolneming en -verdeling in het bestuur van de gemeente. In het raadsvoorstel over de adviesrol van de raad staan categorieën van initiatieven genoemd waarbij de raad een besluit (bindend advies) neemt over het initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan. Over initiatieven die niet onder deze categorieën vallen, besluit het college, rekening houdend met de bredere kaders die de raad heeft meegegeven, zoals de omgevingsvisie, woonvisie, etc dat op dat moment van toepassing is. De rol van de raad bij participatie bij initiatieven die afwijken van het omgevingsplan ziet er dan als volgt uit: ⁱ

Rol van de raad als sprake is van adviesrol

- Tijdens participatie: 1)toehoorder en 2)toezien of het participatieproces verloopt volgens de kaders. In het begin van het proces wordt de raad geïnformeerd. Eventuele “no go’s” kunnen raadsleden agenderen voor een raadsvergadering. Verwachtingen van de raad kunnen geuit worden aan het college. Het college kan deze vervolgens meenemen in de voorbereiding van het besluit (volksvertegenwoordigende rol)
- Ten aanzien van de verwerking van de opbrengst van de participatie: verantwoording vragen over de gehanteerde kader / controleren of de inbreng vanuit de samenleving adequaat terugkomt en of daar iets mee gedaan is
- Ten aanzien van de besluitvorming:
 1. Raad heeft dit participatiekader vastgelegd. (kaderstellende rol)
 2. Controleert of het participatieproces volgens de kaders is verlopen (controleerende rol).
 3. Raad weegt de inhoud van het voorstel af en besluit of de afwijking op het omgevingsplan mogelijk wordt gemaakt. (volksvertegenwoordigende rol)

Rol van de raad als geen sprake is van adviesrol

- Tijdens participatie: eigen keuze deelnemen of niet: als toehoorder
- Ten aanzien van de besluitvorming: De raad kan de vinger aan de pols houden of in (het) collegebesluit(en) de opbrengsten van het participatietraject adequaat zijn meegenomen (volgens de gestelde kaders) en vraagt hierover zo nodig om verantwoording (controleerende rol)

Aan de slag en evaluatie

De periode na dit besluit tot kort na de invoering van de omgevingswet op 1 januari 2022 willen we gebruiken om steeds meer te gaan werken volgens de vernieuwde processen, zodat we ervaring op kunnen doen en verbeteringen kunnen aanbrengen en zo klaar zijn als de Omgevingswet echt in gaat. Het is daarom nodig dat we dit participatiekader kunnen toepassen in deze periode. Op deze manier kunnen wij allen (initiatiefnemer, organisatie, college en raadsleden) ervaring opdoen met participatie door de initiatiefnemer onder de Omgevingswet. Deze ervaringen leiden mogelijk tot verbeteringen

van dit participatiekader. Het is daarom ook aan te raden dat dit participatiekader kort na de invoering van de omgevingswet geëvalueerd en eventueel aangepast wordt. Mogelijk zijn er tegen die tijd ook nieuwe ontwikkelingen als het gaat om de participatieaanpak bij planvorming van gemeentelijke initiatieven (Sluit je aan #Verbinden #Doen!), waardoor het onderwerp breder opgepakt kan worden.

-
- ⁱ Topactiviteiten (genoemd in schematisch overzicht participatie) zijn : Bijbehorend bouwwerk, dakkapel, erfafscheiding, woning bouwen, overige veranderingen aan een bestaand bouwwerk, overige bouwwerken (bijv. vlaggenmast), zwembad, bubbelbad, kappen, standplaats innemen, aanleggen/grondwerkzaamheden