

## **Bijlage 3 Achtergrond voor gedachtenvorming**

### ***Discussievraag 1: Leidraden participatie voor initiatiefnemers en omwonenden***

De leidraad participatie voor initiatiefnemers biedt een stappenplan en spelregels voor de initiatiefnemer die een plan heeft in de fysieke leefomgeving. Voor de initiatiefnemer betekent de leidraad duidelijkheid en een houvast om het participatieproces goed vorm te geven en de kans van slagen van het initiatief te vergroten. Voor de gemeente biedt de leidraad een manier om de afweging bij initiatieven te vergemakkelijken, doordat de initiatiefnemer beter inzicht in de belangen die spelen kan geven. Het format voor het gespreksverslag dat is toegevoegd, geeft invulling aan de ambtelijke wens om handtekeningenlijsten te voorkomen en meer inzicht in de inhoudelijke belangen van omwonenden te verkrijgen. Hierdoor kan beter geadviseerd worden aan college en raad.

In de leidraad worden twee nieuwe ambtelijke rollen beschreven: de ruimtecoach en de onafhankelijke procesbegeleider. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de evaluatie van het participatieproces rondom de Natuurboerderij in Nieuwleusen en de aanbevelingen vanuit het programma Aan de Slag met de Omgevingswet om beide rollen in te vullen onder de Omgevingswet. Op dit moment zijn er nog geen ruimtecoaches en hebben we niet de beschikking over een onafhankelijke procesbegeleider. Wel zijn sommige medewerkers aan het experimenteren met de rol van ruimtecoach. In 2020 wordt gewerkt aan een juiste invulling, opleiding en kostendekkendheid voor beide rollen. Toch kiezen we ervoor onze beide rollen te benoemen in de leidraad, om op die manier het meest ideale proces te kunnen schetsen en om alvast te kunnen experimenteren. In de praktijk leert men namelijk het meest.

Net als de gemeente en initiatiefnemers, zijn ook omwonenden nog regelmatig zoekende naar de manier waarop ze het beste kunnen participeren. Als reactie op een toezegging aan de raad is de leidraad participatie voor omwonenden opgesteld. Deze bekijkt het in de leidraad participatie voor initiatiefnemers geschetste proces vanuit het oogpunt van de omwonende of belanghebbende. De leidraad geeft aan hoe het participatieproces verloopt en op welke momenten de omwonende zijn of haar belangen kan inbrengen. Ook worden de formele procedures voor zienswijze, beroep en bezwaar uitgelegd.

Participatie onder de Omgevingswet is vormvrij. In de Omgevingsregeling behorende bij de Omgevingswet is het aanvraagvereiste voor participatie bij de omgevingsvergunning uitgewerkt. Dit aanvraagvereiste houdt in dat de initiatiefnemer aangeeft of en zo ja, hoe hij de omgeving heeft betrokken bij de voorbereiding van zijn initiatief en wat het resultaat daarvan is. De gemeente betreft deze informatie, samen met andere informatie, bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. De bedoeling van het aanvraagvereiste participatie is om de initiatiefnemer te stimuleren om aan participatie te doen. Als de initiatiefnemer de omgeving wil betrekken, mag hij zelf bepalen op welke manier hij dat wil doen. Participatie is immers maatwerk: de locatie, de aard van het project en de betrokkenen zijn elke keer anders. Participatie is daarom vormvrij. Met de leidraad bieden wij aan initiatiefnemers spelregels en ondersteuning in het vormgeven van hun participatietraject. Het is echter niet mogelijk om initiatiefnemers te verplichten om de participatieleidraad te volgen of om initiatieven af te wijzen op basis van het wel of niet uitvoeren van participatie. Wel mag de gemeente om een toelichting of nadere informatie vragen en de inhoudelijke opbrengst van de participatie meewegen in de besluitvorming.

Participatie staat niet synoniem voor draagvlak. Draagvlak betekent ook niet dat iedereen het met een initiatief eens is. Het is goed dat uw raad zich hier van bewust is. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het alsnog niet met elkaar eens zijn, ook na intensieve gesprekken en uitvoerige participatietrajecten. Belangen en uitgangspunten kunnen verschillend zijn en blijven. Het is aan uw raad (en onder de Omgevingswet aan uw college) om hierin een juiste afweging te maken. De leidraden helpen hierbij door aan de initiatiefnemer expliciet te vragen om belangen inzichtelijk te maken en vast te leggen. Omwonenden worden gestimuleerd om te participeren en op een juiste manier hun belangen kenbaar te maken. Op basis daarvan kan een integrale afweging worden gemaakt, waarbij draagvlak verschuift van alle neuzen dezelfde kant op, naar wat kan de omgeving dragen.

## **Discussievraag 2: Participatiekaders in het Omgevingsplan**

### Voor welke activiteiten is participatie verplicht?

Onder de Omgevingswet moet een initiatiefnemer aangeven of en hoe hij geparticipeerd heeft. Participatie kan echter niet verplicht worden gesteld bij activiteiten waarvoor geen vergunningsplicht is of waarvoor slechts een meldplicht geldt. Het is daarom van belang om in het Omgevingsplan op te nemen voor welke activiteiten uw raad participatie verplicht wil stellen. Voor deze activiteiten moet dan wel een vergunningplicht gelden. Wat binnen het Omgevingsplan vergunningsvrij is toegestaan, behoeft geen participatie. Dus niet bij elke dakkapel is participatie nodig. De sleutel ligt bij de invulling van het Omgevingsplan, omdat dit het toetsingskader is voor vergunningverlening. Daarnaast speelt de Omgevingsvisie een belangrijke rol, omdat de raad hierin aangeeft welke ontwikkelingen wel of niet wenselijk zijn. Een voor de hand liggend voorbeeld: uw raad kan in de Omgevingsvisie aangeven dat u duurzaamheid een belangrijk thema vindt en locaties aanwijzen waar u ontwikkelingen m.b.t. duurzame energie voorziet. In het Omgevingsplan voorziet u deze locaties van de juiste regelgeving zodat het bijvoorbeeld mogelijk is om op een bepaalde locatie een zonnepark te realiseren. Tevens kunt u aangeven dat bij zonneparken altijd participatie nodig is. Dit betekent dat de aanleg van een zonnepark in ieder geval een vergunning plichtige activiteit moet zijn en daarnaast kunt u in het Omgevingsplan opnemen dat voor deze activiteit een participatieplicht geldt. Op deze manier kunt u dit voor alle activiteiten die onder de Omgevingswet vallen regelen.

Een participatieplicht zou ten minste moeten gelden voor activiteiten die:

- Een impact hebben op de persoonlijke leefomgeving en belangen van een grote groep belanghebbenden en/of waarbij er sprake is van weerstand, gevoeligheden of tegenstrijdige belangen.
- Een bijzonder sterke en gevoelige botsing van functies in zich hebben of waarbij sprake is van een waardenconflict.
- Een dusdanige impact hebben qua omvang en plek, dat ze van doorslaggevend belang zijn voor de realisatie van de ambities uit de Omgevingsvisie.

### Welke procedurele regels?

Participatie kan verplicht worden gesteld in het Omgevingsplan, de participatie zelf is echter vormvrij. De leidraad participatie kan de initiatiefnemer stimuleren om een goed participatietraject te doorlopen, dit is echter niet verplicht. In sommige gevallen wil uw raad echter wel voldoende inzicht hebben in belangen om een goede afweging te kunnen maken. In het (landelijke) casco voor het Omgevingsplan is een hoofdstuk over procedureregels opgenomen. Dit kunnen wij overnemen in het Omgevingsplan voor Dalfsen. Binnen de procedureregels is een paragraaf maatschappelijk draagvlak opgenomen. Dit gaat over de regels voor participatie bij initiatieven. De regels zijn aanvullend op de regels van het Omgevingsbesluit en de regels over participatie bij Omgevingsvergunningen. Door het opnemen van deze regels in het Omgevingsplan kan de gemeenteraad (die bevoegd is om het Omgevingsplan vast te stellen) beoordelen of participatie voldoende heeft plaatsgevonden. Het is mogelijk om gebiedsgericht het omgevingsplan in te vullen. Dat maakt het mogelijk om te variëren in regels over participatie per gebied. In het Omgevingsplan stelt de raad de kaders voor participatie. Deze kaders kunnen niet pas later en op basis van concrete initiatieven worden ingevuld. Dat zou tot onoverzichtelijke en onrechtvaardige situaties kunnen leiden. Ook moet de gemeente er voor waken dat de eisen die worden gesteld aan participatie door initiatiefnemers niet buitenproportioneel zijn.

Op dit moment is als voorbeeld procedureregule voor participatie in het casco opgenomen:

*De gemeente kan over de aanvraag van een omgevingsvergunning voor <> een participatiebijeenkomst organiseren voor overleg met derden, indien de overeenkomstig artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet verstrekte gegevens over participatie van en overleg met derden daar aanleiding toe geven.*

Vrij vertaald betekent dit dat de gemeente zelf een bijeenkomst met omwonenden mag organiseren, als uit de informatie die de initiatiefnemer verstrekt over het participatieproces onvoldoende blijkt welke belangen omwonenden hebben. Bovenstaande is een voorbeeld van een aanvullende procedureregule die de gemeente mag stellen om ervoor te zorgen dat voldoende participatie wordt toegepast.

De denkwijze en hoofdvragen uit de Think! App voor participatie, waar uw raad in het traject bestuurlijke vernieuwing kennis mee heeft gemaakt, kan uw raad helpen bij het aan de voorkant bepalen van de juiste procedurele regels voor participatie bij initiatieven.

### **Discussievraag 3: Adviesrecht van de raad bij initiatieven**

Onder de huidige wetgeving kan het college uitsluitend een projectafwijkingbesluit nemen of omgevingsvergunning verlenen voor een initiatief of bouwplan dat in strijd is met het bestemmingsplan met instemming van de gemeenteraad. Hiervoor gebruikt de raad de Verklaring van geen bedenkingen. Onder de Omgevingswet wordt de besluitvorming rond initiatieven die in strijd zijn met het Omgevingsplan bij het college belegd. De raad heeft hierin een adviesrecht in plaats van een instemmingsrecht. Dit adviesrecht is, op basis van amendement 53 van de Tweede Kamer (maart 2019), echter wel bindend voor het college. Het college moet in gevallen waarin de raad gebruik maakt van het adviesrecht, het advies overnemen. Het adviesrecht wordt geregeld via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. Onder de Omgevingswet krijgt het college een sterkere rol bij de uitvoering van beleid, daar waar de raad kaderstellend en controleur op het eindresultaat is. Uw raad bepaalt echter in welke gevallen zij advies wil geven. Het college legt ook in gevallen waarin u geen gebruik maakt van het adviesrecht achteraf verantwoording af over definitieve besluiten, via een wijziging van het Omgevingsplan (waar de raad wel over besluit).

Op basis van de Omgevingswet en de Invoeringswet kan de gemeenteraad adviseren in twee gevallen:

1. Bij omgevingsvergunningen die in strijd met het Omgevingsplan worden vergund.
2. Bij door de gemeenteraad aangewezen gevallen. Deze bevoegdheid maakt het voor de gemeenteraad mogelijk om zichzelf als adviseur naar voren te schuiven bij aanvragen voor concrete besluiten, die de raad van betekenis vindt.

U kunt hiermee als raad gevallen, activiteiten of thematiek aanwijzen waarbij u graag adviesrecht wilt hebben. Twee belangrijke afwegingen hierbij:

- Welke verantwoordelijkheid geeft u aan het college bij het uitvoeren van het Omgevingsplan?
- Hoe gaat u uw adviesrol praktisch ten uitvoer brengen in de wetenschap dat de formele aanvraagprocedure voor complexe initiatieven is verkort van 26 naar 8 weken?