

Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?!

Van achterhoede naar kopgroep?



Illustratie: Participatie bij gebiedsontwikkeling - Tertium

Rekenkamercommissie

November 2020 Eindrapport

Datum: 3 november 2020

Ons kenmerk: -

Onderwerp: Aanbiedingsbrief en bestuurlijke samenvatting bij het rapport
"Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?!"

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met dit rapport informeren wij u over de resultaten van ons onderzoek naar participatie in Montferland met het oog op de komst van de Omgevingswet.

INLEIDING

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie een verbinding leggen tussen twee thema's die in de ronde langs de fracties zijn opgehaald als mogelijke onderzoeksonderwerpen: participatie en de Omgevingswet. Het is een a-typisch onderzoek van de rekenkamercommissie omdat het een onderzoek 'aan de voorkant' is en bedoeld om vooraf een advies mee te geven aan de gemeenteraad. De meeste onderzoeken van rekenkamercommissies in den lande blikken terug op het gevoerde beleid. De rekenkamercommissie wil 'terugblikken' nadrukkelijk verbinden aan vooruitblikken op de komst van de Omgevingswet.

Het doel van dit onderzoek is om:

- Inzichtelijk te maken op welke wijze de gemeente Montferland op dit moment omgaat met participatie, welke rol de gemeenteraad daarin speelt en in welke mate deze aanpak aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.
- Bouwstenen aan te reiken voor een Omgevingswet-proof participatiebeleid.

De centrale onderzoeksvraag is:

In welke mate is het huidige beleid en de huidige werkwijze op het terrein van participatie Omgevingswet-proof?

De centrale onderzoeksvraag wordt door de volgende deelvragen in het onderzoek beantwoord:

1. Welk(e) beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van participatie zijn vastgesteld?
2. Hoe geeft de gemeente op dit moment uitvoering aan participatie?
3. Welke ervaringen zijn er in het verleden met initiatieven opgedaan en in welke mate hebben deze geleid tot aanpassing van beleid en uitvoering?
4. Welke keuzes kan de gemeenteraad maken bij de concrete invulling van zijn rol bij de implementatie van de Omgevingswet?

HOOFDCONCLUSIES

Beleid

Aangezien de gemeente Montferland op dit moment geen beschikking heeft over een participatienota voldoet het huidige beleid nog niet aan de participatievereisten uit de Omgevingswet. Hierbij wordt opgemerkt dat op dit moment door de ambtelijke organisatie voortvarend wordt gewerkt aan de totstandkoming van een participatienota.

Uitvoering

De wijze waarop op dit moment de werkwijze van participatie is omschreven voldoet op een behoorlijk aantal punten aan de participatiebepalingen uit de Omgevingswet. Hierbij dient te worden opgemerkt dat nog niet alle elementen op dit moment al in de praktijk worden toegepast. Daarnaast zit participatie nog niet diepgeworteld in het DNA van de gemeente. Maar het begin is zeker gemaakt.

Ervaringen in de praktijk

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan participatie afhankelijk is van of zij initiatiefnemer is of niet. Zij voldoet in de praktijk voor een groot deel aan de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet. Belangrijke zaken die daarin nog ontbreken zijn tussentijdse evaluatie, overleg met ketenpartners en het bepalen van toetsingscriteria van het participatietraject. Zodra er sprake is van een externe initiatiefnemer, neemt de gemeente een regelgestuurde rol aan. Ze stimuleert de initiatiefnemer tot participatie en werkt volgens het 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' principe maar verwijst andere belanghebbenden voor informatie en participatie door naar de initiatiefnemer. Zij vervult hierin geen actieve rol maar houdt afstand. De gemeenteraad verzoekt het college meermaals om die rol wel op zich te nemen.

Keuzes van de gemeenteraad

De belangrijkste afweging die de gemeenteraad moet maken is hoeveel ruimte hij wil geven. Aan het college van B&W, aan inwoners, initiatiefnemers en aan overige belanghebbenden. Hij kan hierop sturen door het opstellen van regels en kaders. Ook bepaalt hij op welke wijze en onder welke voorwaarden hij participatie wil inrichten. Zo kan hij bijvoorbeeld voor zogenoemde buitenplanse activiteiten participatie verplicht stellen en een podium bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Ook kan de gemeenteraad een budget reserveren voor participatie en zelf actieve deelname van inwoners stimuleren.

AANBEVELINGEN VOOR DE GEMEENTERAAD

1. Houd voorlopig de touwtjes in handen.

Kies voor een groeiproces in het geven van ruimte. Vervul in het begin een stevigere rol, met meer spelregels, eisen en kaders en bouw dit langzaam af, waardoor er meer vrijheid ontstaat voor het college van B&W en initiatiefnemers en ook de administratieve belasting kan afnemen. Heb hierbij voldoende oog voor het belang van de overige belanghebbenden, niet zijnde de initiatiefnemer of de gemeente. Tevens geven wij u in overweging om in eerste instantie van de mogelijkheid gebruik te maken om buitenplanse activiteiten aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is. Hierdoor kunt u met name in de beginfase een extra stimulans geven tot participatie aan externe initiatieven.

2. Vraag het college een participatie aanpak uit te werken

Verzoek het college om, naast het participatiekader, ook een participatie aanpak uit te werken en aan u ter besluitvorming voor te leggen. Een participatie aanpak die bestaat uit heldere spelregels die voor iedereen bruikbaar zijn in de voorbereiding van elk nieuw initiatief. Spelregels die samen een zorgvuldig proces vormen met alle ruimte om informatie te delen en het goede gesprek te voeren. Of het nu een initiatief vanuit de gemeente betreft of een extern initiatief. De inhoud hiervan kan tevens input bieden voor de nog vast te stellen participatieverordening.

3. Bied een podium voor geluiden vanuit de gemeenschap.

Afwijkingen van het omgevingsplan leiden geregeld tot beroering binnen de lokale gemeenschap. Dit zal ook in de toekomst niet veranderen. Aangezien de gemeenteraad van Montferland groot belang hecht aan zijn volksvertegenwoordigende rol, lijkt het vanzelfsprekend om als gemeenteraad een podium te bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een "hoorcommissie" door de gemeenteraad. In deze commissie wordt aan initiatiefnemers en betrokkenen de mogelijkheid geboden om hun initiatief, dan wel zienswijze toe te lichten. Onderzoek hierbij op welke wijze dit mogelijk is zonder uw toch al hoge werkdruk verder te verzwaren. Daarnaast vragen wij aandacht voor de rolvastheid van de gemeenteraad in de advisering.

4. Monitor implementatie Omgevingswet en participatieproces.

Monitor hoe het in de praktijk gaat met de implementatie van de Omgevingswet en besteed daarbij specifieke aandacht aan het participatieproces. Monitor bijvoorbeeld:

- Of een omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan binnen 5 jaar wordt ingepast.
- Of het omgevingsplan nog steeds voldoet aan op de vastgestelde omgevingsvisie.
- Of iedereen op een gelijke manier mee kan doen en evenveel informatie heeft.
- Of het participatieresultaat voldoende wordt meegenomen bij de afweging van een besluit.

AANBEVELINGEN VOOR HET COLLEGE VAN B&W

5. Zet in op een passend participatiekader en startnotitie

Leg een participatiekader aan de gemeenteraad voor dat voldoet aan de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet (zie bijlage 6.4). Besteed daarbij specifiek aandacht aan het proces, de randvoorwaarden en het stimuleren van een lerende organisatie. In de huidige format startnotitie bestuurlijke vernieuwing zijn al belangrijke elementen opgenomen die van positieve invloed zijn op een participatietraject waarvan de gemeente initiatiefnemer is, zoals de 4 W-vragen. Versterk het format door hierin specifieke aandacht te besteden aan:

- Het betrekken van alle belanghebbenden, ook omwonenden of mensen met een potentiële achterstandspositie (senioren, culturele minderheden, (visueel) gehandicapten, slechthorenden, laaggeletterden en jongeren).
- Het opnemen van criteria op basis waarvan achteraf beoordeeld kan worden of het participatietraject succesvol of voldoende was.
- Het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie.

6. Stuur op een lerende organisatie

Ga voort op de ingezette lijn van organisatieontwikkeling zodat de kernelementen uit de bestuurlijke vernieuwing en het Omgevingslab gemeengoed worden en participatie vast onderdeel wordt van de ambtelijke en bestuurlijke cultuur en werkwijze. Zorg voor tussenevaluaties en borging van leerprocessen in de organisatie.

7. Speel een actievere rol in participatie bij externe initiatieven met grote belangen

Maak vanaf het begin aan alle partijen duidelijk dat een afweging van de belangen van alle belanghebbenden onderdeel uitmaakt van de besluitvorming over een omgevingsvergunning. En dat de gemeente bij een achterblijvende participatie door de initiatiefnemer gedwongen is de belangen zelf in beeld te brengen met mogelijke verlenging van de procedure als gevolg. Onderzoek de mogelijkheden om op basis van recente jurisprudentie toetscriteria aan het participatietraject te verbinden.

8. Informeer de gemeenteraad tijdig en periodiek over de voortgang

Het is gewenst om de gemeenteraad vroegtijdig te betrekken bij een dossier waarbij sprake is van grote en tegengestelde belangen. Hierdoor ontstaat bij de gemeenteraad een beter beeld van alle inspanningen die het college heeft gedaan op het gebied van participatie en is deze beter voorbereid op eventuele insprekers. Mogelijk kan het werken met een format hierbij uitkomst bieden.

9. Structureer bestuurlijk en ambtelijk overleg met andere overheden

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving, gezondheid én veiligheid. Grensoverschrijdende vraagstukken vragen om samenwerking met andere gemeenten, waterschap en provincie. In de Omgevingswet wordt het primaat bij de gemeente neergelegd. Provincie en Rijk krijgen wel verschillende instrumenten om invloed op het gemeentelijke beleid uit te oefenen. Daarom is nog meer dan nu afstemming nodig. Niet alleen ambtelijk overleg op casus niveau bij knelpunten, maar ook gestructureerd en bestuurlijk overleg over inhoudelijke én strategische vraagstukken.

REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Het college heeft gereageerd op de aanbevelingen; deze bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in bijlage 6.1 bij dit rapport. In bijlage 6.2 treft u ons nawoord aan.

TOT SLOT

De gemeente Montferland is in de positie om vanuit de achterhoede door te stoten naar de groep van koplopers in participatie. In de uitvoering zijn hiertoe al belangrijke stappen gezet. Door een goede invulling van het participatiekader, te blijven inzetten op het ontwikkelen van het

participatie-DNA in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en door een actievere rol te spelen in de participatie bij externe initiatieven. Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamercommissie de raad, het college en de organisatie handvatten te bieden om die voortgang te boeken.

De totstandkoming van dit rapport is, in de beleving van de Rekenkamercommissie, in soepel samenspel verlopen. Dit kwam tot uitdrukking in de constructieve opstelling van raadsleden, collegeleden en medewerkers van de organisatie aan de werkbijeenkomst en de informatieve en openhartige inbreng tijdens de interviews. Langs deze weg willen wij de externe gesprekspartners (inwoners, ondernemers, bureaus en belangenorganisaties, etc.) extra bedanken voor hun inbreng tijdens de groepsgesprekken. Zij hebben belangrijke input gegeven voor dit rapport. De Rekenkamercommissie heeft dit zeer op prijs gesteld.

Hoogachtend,
De rekenkamercommissie van de gemeente Montferland,

Bijlagen:

- Onderzoeksrapport 'Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?!'.

INHOUD

1	Inleiding	7
2	Opzet van het onderzoek	8
2.1	Doelstelling	8
2.2	Onderzoeksvragen	8
2.3	Aard en vorm van het onderzoek	8
3	Uitkomsten van het onderzoek	9
3.1	Beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden	9
3.1.1	Beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden	10
3.1.2	Analyse bepalingen Omgevingswet	11
3.2	De werkwijze ten aanzien van participatie	13
3.2.1	Werkwijze ten aanzien van participatie	13
3.2.2	Analyse bepalingen Omgevingswet	14
3.3	Ervaringen met initiatieven	16
3.3.1	Ervaringen met initiatieven	16
3.3.2	Analyse bepalingen Omgevingswet	22
3.4	Keuzes van de gemeenteraad	24
3.4.1	De Omgevingsvisie	24
3.4.2	Het Omgevingsplan	25
3.4.3	De Omgevingsvergunning	25
3.4.4	Overige instrumenten	26
4	Conclusies	26
4.1	Beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden	27
4.2	De werkwijze ten aanzien van participatie	27
4.3	Ervaringen met initiatieven	27
4.4	Keuzes van de gemeenteraad	28
5	Aanbevelingen	29
6	Bijlagen	32
6.1	Reactie van het college van B & W	33
6.2	Nawoord rekenkamercommissie	34
6.3	Geraadpleegde documenten	35
6.4	Het normen- en analysekader	36
6.5	Wettelijke bepalingen participatie per instrument	37
6.6	Opzet omgevingslab	39
6.7	Analyse dossiers	43
6.8	Bevoegdheden en invloed van de raad in de Omgevingswet	59
6.9	Het Keuzepaneel Omgevingswet van de VNG	63
6.10	Voorbeeld uitwerking participatiekader Delfts doen!	66

1 Inleiding

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. De intentie van de Omgevingswet is om niet de regels, maar om de fysieke leefomgeving centraal te stellen. De regels vormen slechts het kader. Dat vraagt om een andere manier van werken en denken. Het idee is dat door minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk overheden, inwoners en ondernemers gestimuleerd worden om open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief aan de slag te gaan. In de Omgevingswet wordt uitgegaan van vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. Vanwege de coronacrisis is de invoering van de Omgevingswet uitgesteld tot 1 januari 2022. De voorbereiding op de Omgevingswet binnen de gemeente Montferland loopt wel door.

Inwoners willen weten waar ze aan toe zijn en hoe ze hun belang kunnen inbrengen. Dat betekent niet dat iedereen het met voorstel eens moet zijn, maar wel dat alle belangen en argumenten meewegen als de gemeenteraad een keuze maakt. Daarom is het belangrijk dat ieders inbreng op tijd en voldoende wordt meegenomen. In de Omgevingswet wordt uitgegaan van het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het besluitvormingsproces over een project of activiteit. Dat is niet nieuw. Nieuw is dat de Omgevingswet meer ruimte wil geven aan initiatieven uit de samenleving. Niet langer staan wet- en regelgeving centraal, maar de gebruiker die te maken krijgt met één vergunning en één overheid. 'Nee, tenzij' maakt plaats voor 'ja, mits', met minder, maar overzichtelijkere regels op één plek, ruimere participatiemogelijkheden aan de voorkant van beleidsontwikkeling en bij de concrete invulling van besluiten.

Nieuw is ook dat van inwoners een sterke betrokkenheid en eigen initiatief worden verwacht. Zowel meedenken en meedoen bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie binnen de gemeente, maar ook bij het oppakken van eigen initiatieven en het zoeken van draagvlak daarvoor bij andere betrokkenen. Hoe participatie vorm krijgt, schrijft de wet niet voor. Dat is afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden en de context per initiatief. De Omgevingswet schrijft voor dat wordt toegelicht hoe participatie heeft plaatsgevonden.

Met de Omgevingswet veranderen de bevoegdheden van de gemeenteraad binnen het ruimtelijk domein van de gemeente. Maar ook de zachte kant¹ van besturen verandert, door nieuwe werkwijzen die nodig zijn om invulling te geven aan samenwerking en participatie. Er moet een nieuw evenwicht gevonden worden tussen kaders stellen, controleren en vertegenwoordigen. Tegelijkertijd zal ook een nieuwe balans ontstaan tussen gemeenteraad, college van B&W en samenleving. Zo is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van het participatieproces. Om achteraf te kunnen beoordelen of het participatieproces voldeed aan de gemaakte afspraken is het handig als de gemeenteraad vanaf het begin kan beschikken over duidelijke kaders en spelregels.

Ook in ons rekenkameronderzoek naar het Samenspel tussen gemeenteraad, college van B&W en organisatie is de externe oriëntatie van de gemeente als belangrijk aandachtspunt benoemd en het vaststellen van een nota burgerparticipatie/overheidsparticipatie als aanbeveling opgenomen. Deze aanbeveling is door het college van B&W overgenomen en wordt op dit moment uitgewerkt via een bestuursopdracht Opstellen participatiekader. Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie een verbinding leggen tussen twee thema's die in de ronde langs de fracties zijn opgehaald als mogelijke onderzoeksonderwerpen: participatie en de Omgevingswet.

¹ Met zachte kant worden zaken als communicatie en overleg bedoeld. Dit in aanvulling op de harde kant (structuren, regels e.d.).

2 Opzet van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie de gemeenteraad van Montferland ondersteunen bij de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ervaring die gemeente Montferland al heeft opgedaan met participatie. Er bestaat overigens geen formeel vastgelegd beleid voor participatie voor de gemeente Montferland.

Het is een a-typisch onderzoek van de rekenkamercommissie omdat het een onderzoek 'aan de voorkant' is en bedoeld om vooraf een advies mee te geven aan de gemeenteraad. De meeste onderzoeken van rekenkamercommissies in den lande blikken terug op het gevoerde beleid. De rekenkamercommissie wil 'terugblikken' nadrukkelijk verbinden aan vooruitblikken op de komst van de Omgevingswet. Deze combinatie leidt tot een eigentijdse aanpak van de rekenkamercommissie met een onderzoek in combinatie met een interactieve workshop waarin raadsleden en ambtenaren participeren. Daarnaast hebben wij ook de ervaringen van niet-gemeentelijke betrokkenen bij participatieprocessen in ons onderzoek betrokken.

2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

- Inzichtelijk te maken op welke wijze de gemeente Montferland op dit moment omgaat met participatie, welke rol de gemeenteraad daarin speelt en in welke mate deze aanpak aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.
- Bouwstenen aan te reiken voor een Omgevingswet-proof participatiebeleid.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

In welke mate is het huidige beleid en de huidige werkwijze op het terrein van participatie Omgevingswet-proof?

De centrale onderzoeksvraag wordt door de volgende deelvragen in het onderzoek beantwoord:

5. Welk(e) beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van participatie zijn vastgesteld?
6. Hoe geeft de gemeente op dit moment uitvoering aan participatie?
7. Welke ervaringen zijn er in het verleden met initiatieven opgedaan en in welke mate hebben deze geleid tot aanpassing van beleid en uitvoering?
8. Welke keuzes kan de gemeenteraad maken bij de concrete invulling van zijn rol bij de implementatie van de Omgevingswet?

2.3 Aard en vorm van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaats gevonden door middel van:

- Documenten- en dossieronderzoek.
- Workshop 'Participatie met de Omgevingswet'.
- Interviews intern (gemeenteraad, college van B&W, organisatie).
- Interviews met externe betrokkenen (initiatiefnemers en belanghebbenden).

De resultaten van de workshop vormen samen met een documentenanalyse en interviews de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De bevindingen in dit onderzoek zijn getoetst aan het normen- en analysekader als opgenomen in bijlage 6.4. Op basis van deze uitkomsten worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Een overzicht van de wettelijke bepalingen omtrent participatie is opgenomen in bijlage 6.5.

Documenten- en dossieronderzoek

In deze fase zijn de relevante documenten bestudeerd en een vijftal dossiers. Bij de selectie van de dossiers is gezocht naar een zo breed mogelijke variëteit van initiatieven, qua omvang, initiatiefnemer, belang en aanpak, om zodanig een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen van de wijze waarop in de praktijk binnen Montferland uitvoering wordt gegeven aan participatie.

Workshop 'Participatie met de Omgevingswet'

De Rekenkamercommissie van Montferland legt het accent van het rekenkameronderzoek graag op het leren en verbeteren en betreft om die reden raadsleden en sleutelfiguren uit de organisatie bij het onderzoek. Deze workshop is goed bezocht. Uiteraard zijn met het oog op de situatie rondom het Corona virus hiertoe extra maatregelen getroffen. Tijdens de workshop 'Participatie met de Omgevingswet' is met een delegatie van de gemeenteraad en ambtelijke organisatie gediscussieerd over de huidige uitvoeringspraktijk. Vervolgens is een verdiepingsslag gemaakt en stil gestaan bij de mogelijke de leer- en verbeterpunten van de huidige uitvoeringspraktijk met het oog op de komst van de Omgevingswet en de rol die de gemeenteraad hierin vervult.

Interviews intern (gemeenteraad, college van B&W, organisatie)

Om meer informatie en toelichting te krijgen over participatie in Montferland en hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan, hebben een zevental (groeps)interviews plaatsgevonden met raadsleden, ambtenaren en beide betrokken portefeuillehouders.

Interviews met externe betrokkenen (initiatiefnemers en belanghebbenden)

Tevens hebben wij in een drietal groepsgesprekken gesproken met initiatiefnemers en externe betrokkenen bij de participatieprocessen van het Centrumplan Didam, de Verheijstraat en Werfhout. De gesprekken kenden een brede samenstelling, van initiatiefnemer, omwonenden en ondernemers tot procesleider en overige belanghebbenden. Ook bij de selectie van deze dossiers stond het verkrijgen van een zo breed mogelijk beeld van de ervaringen van betrokkenen van een participatieproces centraal. In de groepsgesprekken is onder meer gevraagd naar de ervaringen van betrokkenen, wat goed is verlopen en welke mogelijkheden er zijn voor verbetering.

3 Uitkomsten van het onderzoek

De rekenkamercommissie wil met het rekenkameronderzoek inzicht krijgen in het beleid en de uitvoering op het terrein van participatie in relatie tot de bepalingen in de Omgevingswet. In dit hoofdstuk staat het beantwoorden van de deelvragen centraal. In de navolgende paragrafen treft u onze bevindingen per thema aan:

- Paragraaf 3.1: Beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden.
- Paragraaf 3.2: De werkwijze ten aanzien van participatie.
- Paragraaf 3.3: Ervaringen met initiatieven.
- Paragraaf 3.4: Keuzes van de gemeenteraad.

Voor de overzichtelijkheid zijn bij elk van deze onderwerpen de uitkomsten van het onderzoek getoetst aan de bepalingen van de Omgevingswet.

3.1 Beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden

In deze paragraaf geven we antwoord op de eerste deelvraag:

1. Welk(e) beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van participatie zijn vastgesteld?

In paragraaf 3.1.1 vindt u een overzicht van het beleid, de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden zoals die op dit moment zijn beschreven en in paragraaf 3.1.2 de toetsing aan de participatiebepalingen uit de Omgevingswet aan het analyse- en toetsingskader (bijlage 6.4).

3.1.1 Beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente heeft op dit moment de beschikking over de verplichte inspraakverordening. Er is geen participatienota, maar ten tijde van het onderzoek wordt voortvarend gewerkt aan de totstandkoming van een participatiekader volgens een plan van aanpak. Naar verwachting zal deze eind 2020 worden aangeboden aan de gemeenteraad. Daarnaast heeft de gemeente de beschikking over een plan van aanpak Bestuurlijke vernieuwing en wordt bij nieuwe grote projecten gebruik gemaakt van een format startnotitie bestuurlijke vernieuwing. Tevens is door het college van B&W een omgevingslab ingericht. Deze laatste drie documenten worden besproken in paragraaf 3.2.1. die ingaat op welke wijze gemeente Montferland op dit moment uitvoering geeft aan participatie.

De inspraakverordening

Op basis van artikel 150, eerste lid van de Gemeentewet is iedere gemeenteraad verplicht om een inspraakverordening vast te stellen om te regelen hoe inwoners en belanghebbenden betrokken kunnen worden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Ook de gemeente Montferland beschikt over een dergelijke verordening. De inspraakverordening dateert uit 2006. In deze verordening is bepaald dat op inspraak de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing is en dat het bestuursorgaan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure kan vaststellen. In de inspraakverordening is tevens opgenomen welke elementen het zogenoemde eindverslag omvat, te weten:

- Een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure.
- Een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht.
- Een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.

Participatiekader

In ons rapport 'Samen werken voor de inwoners van Montferland' van januari 2020, hebben wij als Rekenkamercommissie reeds geconstateerd dat een participatienota ontbreekt en het opstellen hiervan als aanbeveling opgenomen. Het college van B&W heeft deze aanbeveling overgenomen en op 21 april aan afdeling Ontwikkeling opdracht gegeven om een participatiekader op te stellen conform het hiertoe opgestelde bestuursopdracht. Het resultaat van deze bestuursopdracht zou moeten zijn: "Een participatiekader met een overzicht van procedurele en inhoudelijke randvoorwaarden van betrokkenheid van inwoners bij zowel beleidsvorming als -uitvoering, waarbij ook inzichtelijk wordt gemaakt wat daarvoor nodig is zowel binnen de organisatie als daarbuiten, in termen van tijd, geld en andere middelen." Draagvlak wordt gezien als mooie bijvangst, maar geen doel of verplichting. Als mogelijke opbouw van dat kader wordt gedacht aan de volgende elementen:

- Waarom inwonersparticipatie?
- Rolverdeling tussen gemeenteraad, college van B&W, organisatie, marktpartijen en inwoners.
- Soorten dienstverlening/werkzaamheden binnen een gemeente en niveau van participatie.
- Vormen van participatie (participatieladder).
- Right to challenge (staat voor 'het Recht om Uit te dagen'). De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.
- Participatie bij niet door de gemeente geïnitieerde initiatieven.
- Toepassing in de praktijk.

Het streven is erop gericht om voor 1 januari 2021 het participatiekader af te ronden en een participatieverordening op te stellen. In de bestuursopdracht is ook een enquête onder inwoners van Montferland voorzien, met als doel om te onderzoeken waar de inwoners behoefte aan hebben als het gaat om participatie. De uitkomsten hiervan worden onder meer voorgelegd aan de wijk- en dorpsraden. De enquête heeft inmiddels al plaatsgevonden.

3.1.2 Analyse bepalingen Omgevingswet

Aangezien Montferland op dit moment alleen over een inspraakverordening beschikt en nog geen participatienota, worden de meeste normen die vanuit de Omgevingswet aan het beleid worden gesteld (nog) niet gehaald. Opgemerkt wordt dat op dit moment voortvarend wordt gewerkt aan de totstandkoming van een participatiekader mede met als doel om te voldoen aan de participatiebepalingen uit de Omgevingswet. Hoewel het geen vastgesteld beleid is, zullen we, daar waar dit relevant is, verwijzen naar de uitgangspunten en kaders als opgenomen in de uitvoeringsdocumenten (het plan van aanpak van bestuurlijke vernieuwing, de opzet van het Omgevingslab en de bestuursopdracht participatiekader). Meer gedetailleerde informatie van deze documenten vindt u in paragraaf 3.2.

Proces van participatie

Omgevingswet-proof als...

- *Participatie zo vroeg mogelijk in het proces een plek krijgt.*
- *Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen.*

Op dit moment is niet vastgelegd wanneer participatie in de planvorming een plek dient te krijgen en ook niet op welke wijze invulling wordt gegeven aan het begrip 'zo vroeg mogelijk'. Uit de inspraakverordening volgt dat indien de wet daartoe verplicht via de 'normale' inspraakprocedure ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen. Het proces van participatie is niet benoemd in de bestuursopdracht Participatiekader.

Beschreven verantwoordelijkheden

Omgevingswet-proof als...

- *De rol van de initiatiefnemer expliciet is opgenomen in het beleid.*
- *Alle gemeentelijke rollen (gemeenteraad, B&W, ambtelijke organisatie) zijn beschreven.*

Op dit moment is de rol van de initiatiefnemer niet expliciet opgenomen in het beleid. Daarnaast zijn ook nog niet alle gemeentelijke rollen beschreven. Wel is in de bestuursopdracht participatiekader bepaald dat dit een element zou kunnen zijn van het participatiekader en dient in de format startnotitie Bestuurlijke vernieuwing onder het kopje 'Wie gaan we erbij betrekken?' de rollen te worden omschreven. Dit om ervoor te zorgen dat vooraf helder en duidelijk is wat ieders rol is om naderhand misverstanden te voorkomen.

Het tijdsaspect en informatievoorziening

Omgevingswet-proof als...

- *Vanaf het begin van het proces voldoende tijd wordt uitgetrokken voor participatie.*
- *Informatievoorziening een plek heeft in het participatiebeleid.*

In het huidige beleid wordt niet stilgestaan bij het tijdsaspect. Ook informatievoorziening heeft nog geen plek in het participatiebeleid. In het format startnotitie Bestuurlijke vernieuwing is onder het kopje 'communicatie' onder meer bepaald dat het vanuit de inwonerparticipatie belangrijk is aan te geven op welke momenten terugkoppeling plaatsvindt naar de inwoners en andere belanghebbenden. Over de tussentijdse resultaten en het eindresultaat. Het tijdsaspect en informatievoorziening zijn niet specifiek benoemd in de huidige bestuursopdracht Participatiekader.

Keuze en focus met ruimte voor onverwachte initiatieven

Omgevingswet-proof als...

- *Er ruimte is voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kaders vallen.*
- *In het beleid een goede balans is gevonden tussen enerzijds het streven naar integraliteit (inclusief en sectoroverstijgend) en aan de andere kant toetsbaarheid van participatiedoelen.*
- *Houding en gedrag een plek krijgen in het beleid om te komen van "nee, tenzij.." naar "Ja, mits..."*

Aangezien Montferland nog geen participatienota heeft, is de ruimte voor initiatieven nog niet in beleid vastgelegd. En kan ook niet worden vastgesteld dat een goede balans is gevonden tussen enerzijds het streven naar integraliteit (inclusief en sectoroverstijgend) en aan de andere kant toetsbaarheid van participatiedoelen. Ditzelfde geldt voor de vraag of houding en gedrag een plek hebben in het beleid om te komen van 'nee, tenzij..' naar 'ja, mits...'. Wel geldt dat de cultuurcomponent een belangrijke component is van zowel het plan van aanpak bestuurlijke vernieuwing als van de opzet van het omgevingslab. In de bestuursopdracht participatiekader wordt deze niet specifiek benoemd. In de bestuursopdracht participatiekader is 'participatie bij niet door de gemeente geïnitieerde initiatieven' als onderdeel van het participatiekader benoemd. Niet kan worden vastgesteld of de balans tussen integraliteit en toetsbaarheid onderdeel uit gaat maken van het participatiekader. Wel is omschreven dat het participatiekader ook inzichtelijk dient te maken wat nodig is zowel binnen de organisatie als daarbuiten, in termen van tijd, geld en andere middelen.

Samenwerking met ketenpartners

Omgevingswet-proof als...

- *De ketenpartners (rol en belang) in het participatiebeleid zijn opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden (buurtgemeenten, provincie, Waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz.*
- *Er aandacht is voor het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name met betrekking tot regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen. Er wordt samengewerkt tussen overheden.*

De ketenpartners (rol en belang) zijn niet in het participatiebeleid opgenomen. Ook in de andere notities wordt hier geen specifieke aandacht aan besteed. Er wordt ook geen specifieke aandacht besteed aan het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name met betrekking tot regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen.

Toetsingscriteria²

Omgevingswet-proof als...

- *Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.*
- *Deze normen, criteria of spelregels helder en duidelijk zijn verwoord en heldere verwachtingen scheppen.*

Er zijn op dit moment geen normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. In de format startnotitie bestuurlijke vernieuwing is wel een kopje Kaderstelling opgenomen. In de bestuursopdracht participatiekader is dit element niet specifiek benoemd. Wel is aangegeven dat het participatiekader een overzicht moet omvatten van procedurele en inhoudelijke randvoorwaarden van betrokkenheid van inwoners bij zowel beleidsvorming als uitvoering.

² Deze toetsingscriteria gelden niet voor particuliere initiatieven aangezien participatie in het merendeel van de gevallen niet verplicht is en er geen eisen kunnen worden gesteld aan de invulling van participatie.

3.2 De werkwijze ten aanzien van participatie

Wat is nu de werkwijze binnen Montferland? In deze paragraaf geven we antwoord op de tweede deelvraag:

2. Hoe geeft de gemeente op dit moment uitvoering aan participatie?

Paragraaf 3.2.1 beschrijft in het kort welke werkwijze op dit moment is vastgelegd ten aanzien van participatie en paragraaf 3.2.2 omvat een toets van deze werkwijze aan de participatie bepalingen uit de Omgevingswet uit het analyse- en toetsingskader (bijlage 6.4).

3.2.1 Werkwijze ten aanzien van participatie

Hoewel er met de raadsbrief maatwerkdemocratie³ in 2017 door het college uitgangspunten en succesvoorwaarden zijn benoemd om goed samenspel te waarborgen tussen lokale gemeenschap en gemeente, heeft participatie pas echt vorm gekregen met ingang van de huidige raadsperiode (2018 – 2022)⁴ in het coalitieprogramma. Vervolgens is in maart 2019 een plan van aanpak Bestuurlijke vernieuwing vastgesteld⁵ met een format startnotitie bestuurlijke vernieuwing. Tevens is door het college van B&W in december 2019 een omgevingslab ingericht⁶. Deze documenten hebben geleid tot wijziging van de uitvoeringspraktijk. De werkprocessen zijn op dit moment nog niet formeel vastgelegd. Uit genoemde documenten kan worden afgeleid dat, hoewel participatiebeleid op dit moment nog ontbreekt, participatie in de uitvoeringspraktijk in ieder geval sinds 2019 veel aandacht krijgt en gezien wordt als een belangrijk ontwikkelingsproces van de gemeente: ambtelijk maar ook bestuurlijk.

Ook uit de workshop en de gesprekken met ambtenaren, collegeleden en raadsleden blijkt dat participatie voor 2018 vrijwel niet plaats vond. Wel werd er gecommuniceerd met wijk- en dorpsraden. Opgemerkt wordt dat participatie geen keuze is maar een feit. De inwoner is assertiever geworden en vraagt om maatwerk. Sociale media versterken en versnellen de stem van de inwoners. De Omgevingswet is een katalysator, een kans om vernieuwing op te pakken. Ook is men het erover eens dat participatie vraagt om een heroriëntering van de ambtelijke organisatie. Het is belangrijk dat ambtenaren weten wat er speelt in een dorp en 'het spel durven te spelen'. Met inlevingsvermogen, politiek gevoel, diplomatie én onderhandelingsruimte. In plaats van 'alwetend' en een checklist afvinkend. Het vraagt van initiatiefnemers begrip voor het feit dat een ambtenaar niet alles kan of mag regelen. Volgens de gesprekspartners is de veranderende rol van de ambtenaar reeds merkbaar in de praktijk maar zit deze nog niet onder de huid, in het DNA van de gemeente. Daarvoor is inmiddels een cultuur en veranderingsproces opgestart. Participatie wordt overigens gezien als een leerproces voor alle partners: ambtelijke organisatie, college van B&W, gemeenteraad en gemeenschap.

Coalitieprogramma

In het coalitieprogramma "Samen krijgen we het voor elkaar" is participatie een speerpunt. Bestuurlijke vernieuwing is de 'kapstok' om aan de slag te gaan in een veranderende samenleving. Een samenleving die bestaat uit inwoners die mondig zijn, kennis van zaken hebben en zich anders en sneller uiten. "Meer inspraak voor inwoners en meer mogelijkheden om bij de uiteindelijke besluitvorming betrokken te worden, dat is waar het om draait. Dat betekent dat de gemeente samenwerking zoekt met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De gemeente legt niet op, maar komt samen met inwoners tot mooie voorstellen."

³ Raadsbrief maatwerkdemocratie (september 2017), nr: 17B0013485, Gemeente Montferland.

⁴ Coalitieprogramma Montferland 2018-2022 (april 2018); Akkoord zoals gesloten tussen het CDA, LBM, VVD en D66.

⁵ Raadsbesluit van 28 maart 2019; Plan van aanpak "Verandertraject bestuurlijke vernieuwing", nr: 19int00267.

⁶ B&W Advies van Besluit van B&W van 17 december 2019; Omgevingswet – instellen omgevingslab, nr: 19int03546.

Plan van aanpak en format startnotitie Bestuurlijke vernieuwing

Met het plan van aanpak en de format startnotitie Bestuurlijke vernieuwing is door de gemeenteraad ingestemd op 28 maart 2019. In het plan van aanpak is een aantal uitgangspunten en ambities van participatie benoemd en is opgenomen op welke wijze het college van B&W verwacht deze te gaan realiseren. Het maakt onderdeel uit van de organisatieontwikkeling. Het doel van het project bestuurlijke vernieuwing wordt geformuleerd als, "in samenspraak met inwoners en andere belanghebbenden van Montferland, te komen tot een flexibele en efficiënte relatie waarin samenwerking met gebundelde kracht en expertise bijdragen aan een goed woon-, leef en werkklimaat in Montferland." Kern van bestuurlijke vernieuwing is om inwoners te stimuleren met eigen initiatieven te komen en deze vanuit de gemeente te ondersteunen en faciliteren. De eigen verantwoordelijkheid van de inwoners staat centraal. In het plan van aanpak wordt tevens aandacht geschonken aan de cultuurcomponent. Daarnaast is een startnotitie Bestuurlijke vernieuwing ingevoerd voor projecten, beleidsplannen en/of ontwikkelplannen. In de startnotitie dienen 4 W- vragen te worden beantwoord: 'Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we ervoor doen?', 'Wat mag het kosten?' en 'Wie gaan we erbij betrekken?'. De startnotities vormen de basis voor de politieke besluitvorming en worden via het reguliere besluitvormingsproces door het college van B&W en eventueel gemeenteraad vastgesteld.

Opzet Omgevingslab

Op 17 december 2019 heeft het college van B&W met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingestemd met de opzet voor het invoeren van een omgevingslab (zie bijlage 6.6) Dit omgevingslab heeft tot doel dat verschillende disciplines tijdig en integraal nieuwe, afdeling overstijgende projecten, bekijken, beoordelen en oppakken. Volgens de opzet gaat het "dus niet om het afvinken van een lijst of een ontwikkeling wel of niet voldoet aan eisen en randvoorwaarden, maar om te kijken naar de wenselijkheid van de ontwikkeling en hoe de ontwikkeling een bijdrage levert aan een goede woon- en leefomgeving zoals verwoord in de Omgevingsvisie." Bedoeling is dat het omgevingslab initiatieven beoordeelt, ontwikkelingen signaleert en pilots uitvoert binnen de kaders van de Omgevingswet. Het omgevingslab is pas recentelijk van start gegaan (9 juni 2020 was de kick-off) en verkeert, ten tijde van dit onderzoek, in de opstartfase. De exacte opzet en werkprocessen van het omgevingslab worden op dit moment nader uitgewerkt.

3.2.2 Analyse bepalingen Omgevingswet

Proces van participatie

Omgevingswet-proof als...

- *Participatie zo vroeg mogelijk in het proces een plek krijgt.*
- *Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen.*

In het format startnotitie Bestuurlijke vernieuwing dient onder het kopje 'communicatie' aan te worden gegeven op welke momenten terugkoppeling plaatsvindt naar de inwoners en andere belanghebbenden over de tussentijdse resultaten en het eindresultaat. Dat betekent dat bij nieuwe projecten participatie vroeg in het proces een plek krijgt. In hetzelfde document wordt met de 'Wie' onder het kopje 'Wie gaan we erbij betrekken?' onder meer inwoners en andere belanghebbenden bedoeld.

Beschreven verantwoordelijkheden

Omgevingswet-proof als...

- *De gemeente benaderbaar is voor initiatiefnemers.*
- *Er afstemming, integraliteit en samenhang bestaat binnen de ambtelijke organisatie met het oog op het beoordelen en begeleiden van initiatieven.*
- *Opgedane lessen gemeentebreed worden geborgd.*

Bedoeling van het omgevingslab is om een omgeving te creëren waarin initiatieven kunnen worden beoordeeld en begeleid vanuit integraliteit en samenhang binnen de ambtelijke organisatie.

Tevens is het de bedoeling dat dit omgevingslab ook benaderbaar is voor initiatiefnemers. Ook het gemeentebreed borgen van opgedane lessen is een van de doelen van het omgevingslab. Op het moment van het onderzoek, verkeert het omgevingslab nog in de opstartfase en is nog niet naar buiten gecommuniceerd dat het lab bestaat en dat mensen daar terecht kunnen met initiatieven. Afgezien van een enkele projectevaluatie zijn de intenties nog niet in praktijk gebracht. Tijdens het onderzoek is tevens gebleken dat al eerder, sinds de bestuurlijke vernieuwing, een aantal initiatiefnemers de gemeente weten te vinden.

Het tijdsaspect en informatievoorziening

Omgevingswet-proof als...

- *Vanaf het begin van het proces wordt voldoende tijd uitgetrokken voor participatie.*

Op dit moment kan op basis van de voorliggende stukken niet worden geconcludeerd dat er vanaf het begin van het proces voldoende tijd wordt uitgetrokken voor participatie. Daarvoor is de ervaring met participatie in de praktijk te pril.

Keuze en focus met ruimte voor onverwachte initiatieven

Omgevingswet-proof als...

- *Er is ruimte voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kaders vallen.*
- *De gemeenteraad houdt aan de ene kant overzicht en andere kant de vinger aan de pols.*

Het omgevingslab is juist gericht op plannen die niet passen binnen de beleidskaders of afdelingoverschrijdend zijn. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er ruimte is voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kaders vallen. Ook voor dit onderdeel geldt echter dat het nog niet in praktijk is gebracht.

In de startnotitie Bestuurlijke vernieuwing wordt de rol van de gemeenteraad in het traject omschreven, alsook de wijze waarop tussentijdse terugkoppeling plaats vindt. In algemene zin is niet vastgelegd hoe de gemeenteraad aan de ene kant overzicht houdt en aan de andere kant de vinger aan de pols houdt.

Samenwerking met ketenpartners

Omgevingswet-proof als...

- *De ketenpartners (rol en belang) in het participatiebeleid zijn opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden (buurtgemeenten, provincie, Waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz.*
- *Er aandacht is voor het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name met betrekking tot regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen. Er wordt samengewerkt tussen overheden.*

In de praktijk vindt ambtelijk overleg plaats met de provincie en het waterschap op dossierniveau. Dit is echter niet geborgd in het format Bestuurlijke vernieuwing, noch in het plan van aanpak omgevingslab. Bestuurlijk overleg vindt op ad-hoc basis plaats. Over het ontlasten van initiatiefnemers van de administratieve lasten zijn geen specifieke bepalingen opgenomen in de voorliggende documenten. Uit de interviews blijkt dat samenwerking wordt gezocht op dossier niveau met waterschap, provincie en buurgemeenten en dat de samenwerking met het waterschap soepel verloopt. Wat de provincie betreft weet men elkaar op ambtelijk niveau te vinden bij gevoelige dossiers; op bestuurlijk niveau is dat minder het geval. Het overleg met buurgemeenten is beperkt tot het betrekken van hen als stakeholders. Er is geen gestructureerd dossier overstijgend ambtelijk of bestuurlijk overleg met ketenpartners.

Toetsingscriteria

Omgevingswet-proof als...

- *Er normen, criteria of spelregels zijn om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.*

In de format startnotitie bestuurlijke vernieuwing is een kopje 'Kaderstelling' opgenomen. In het plan van aanpak geeft men aan dat vooraf duidelijk moet zijn welke kaders gelden. Het gaat dan om de toepassing van wetten en regels, verordeningen en besluiten die door de gemeenteraad zijn genomen. Deze moeten ook bekend zijn bij de partijen die deelnemen aan het proces om verwachtingen te managen. Niet expliciet wordt hierin verwezen naar normen, criteria of spelregels waarop het participatietraject zal worden beoordeeld.

3.3 Ervaringen met initiatieven

In deze paragraaf geven we antwoord op de derde deelvraag:

3. Welke ervaringen zijn er in het verleden met initiatieven opgedaan en in welke mate hebben deze geleid tot aanpassing van beleid en uitvoering?

Hiertoe hebben we volgende 5 dossiers onderzocht:

- Verheijstraat Didam.
- Grootschalige Energieopwekking.
- Uitbreiding zandwinning Werfhout.
- Centrumplan Didam.
- Dorpsvisie Loil.

De analyse van de dossiers is aangevuld met informatie uit interviews met interne betrokkenen. Daarnaast hebben wij de ervaringen van externe belanghebbenden via groepsgesprekken opgehaald voor wat betreft de dossiers Verheijstraat Didam, Centrumplan Didam en Uitbreiding zandwinning Werfhout.

Paragraaf 3.3.1 gaat in op de hoofdlijnen van de vijf dossiers en paragraaf 3.3.2 omvat een toets van de ervaringen aan de participatiebepalingen uit de Omgevingswet uit het analyse- en toetsingskader (bijlage 6.4). Voor meer gedetailleerde informatie over de dossiers verwijzen wij u naar bijlage 6.7.

3.3.1 Ervaringen met initiatieven

In deze paragraaf beschrijven we de hoofdlijnen van de vijf dossiers aan de hand van de volgende elementen:

- Wat is het project in een notendop?
- Wat waren de belangrijkste kenmerken van participatie en welke vormgeving heeft de gemeente gekozen (meeweten, meedenken, meewerken of meebepalen)?
- Wat zijn de belangrijkste resultaten/effecten van de participatie?
- Hoe zijn de resultaten te verklaren en welke algemene lessen zijn te trekken uit de casus?

Voor een uitgebreide analyse van de dossiers verwijzen we naar bijlage 6.7. De analyse van de dossiers is aangevuld met informatie uit interviews met interne betrokkenen. Daarnaast hebben wij de ervaringen van externe initiatiefnemers en belanghebbenden opgehaald via groepsgesprekken voor wat betreft de dossiers Verheijstraat Didam, Centrumplan Didam en Uitbreiding zandwinning Werfhout.

DE DOSSIERS IN EEN NOTENDOP

Verheijstraat Didam

De eigenaar van het terrein van een voormalig zorgcomplex in Didam komt met nieuwbouwplan dat voorziet in appartementen (tot 4 lagen) en 6 patiowoningen op dit terrein. Het bestemmingsplan dient te worden herzien. De gemeente heeft de initiatiefnemer, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, op het spoor gezet om het planproces open met de buurt in te steken.

Grootschalige Energieopwekking

In 2013 hebben de acht Achterhoekse gemeenten een gezamenlijke duurzaamheidsambitie vastgesteld in het Akkoord van Groenlo. De ambitie van dit Akkoord is om alle energie die in 2030 nog verbruikt wordt voor apparaten, verlichting en verwarming door inwoners, instellingen en bedrijven in Montferland, duurzaam op te wekken. Uit de Regionale Uitvoeringsagenda van 2016 blijkt dat de gemeente Montferland 15 windturbines, 44 hectare zonnenveld, 7 biomassacentrales en 4 biovergistingsinstallaties nodig zal hebben om de doelstelling van 2030 te halen. Bij het vaststellen van de Uitvoeringsagenda Montferland Energieneutraal 2018-2022 heeft de gemeenteraad besloten het onderzoek naar inzet van biomassa vooralsnog buiten beschouwing te laten. Voor het ruimtelijk afwegingskader is de focus daardoor komen te liggen op wind en zon. Doel van het ruimtelijk afwegingskader is om te zorgen voor een juiste inpassing en het stellen van randvoorwaarden waarmee het college van B&W een duidelijk toetsingskader heeft voor het beoordelen van initiatieven van duurzame energieopwekking.

Uitbreiding zandwinning Werfhout

Een particuliere ondernemer heeft het plan om zandwinningsplas aan Werfhout uit te breiden. Het initiatief bestond aanvankelijk uit een plan om niet alleen een grotere waterplas te creëren, maar ook daar omheen recreatiewoningen en wellness-voorzieningen. Vanwege de veranderde economische situatie is dit plan niet haalbaar gebleken. In 2013 volgt een plan waarin de zandwinning kleiner werd en het onderdeel recreatiewoningen en bijbehorende voorzieningen is geschrapt. Wijziging van het bestemmingsplan is noodzakelijk.

Centrumplan Didam

Doel van het opstellen van het Masterplan Didam is om het centrum van Didam aantrekkelijker te maken, met name door de doorgaande route door het centrum af te waarderen en een aantrekkelijk centrumplein te creëren. Het Masterplan is door de raad vastgesteld op 26 mei 2016. Vanaf dat moment wordt gewerkt aan de uitwerking en uitvoering van het project. Het resultaat moet zijn een aantrekkelijker en verkeersluw centrum, waardoor winkeliers worden ondersteund in hun commerciële activiteiten en winkelend en uitgaand publiek graag naar Didam komt.

Dorpsvisie Loil

Eind 2014 besluit de gemeenteraad in het kader van de kerntakendiscussie om het resterende eigendom van kern-gebonden welzijnsvoorzieningen af te stoten en de accommodatie in eerste instantie aan de inwoners van de kern aan te bieden. Het dorp Loil wil de welzijnsaccommodatie de Zomp in eerste instantie niet overnemen. In 2018 volgt het beleidskader welzijnsvoorzieningen 2018-2023, waarin aan zes kernen (waaronder Loil) die een integrale dorpsvisie willen opstellen onder meer een investeringsbijdrage in het vooruitzicht wordt gesteld. Tevens worden hierin de voorwaarden vastgesteld waaraan zo'n dorpsvisie moet voldoen. Een nieuwe groep inwoners, de Regiegroep "Hart van Loil" gaat voortvarend aan de slag met een dorpsvisie waarvan deel uitmaken, de welzijnsaccommodatie, de voetbalaccommodatie, de kerk, de pastorie. Ook woningbouw maakt onderdeel uit van hun plannen.

VORM EN KENMERKEN VAN PARTICIPATIE

Verheijstraat Didam

De gemeente heeft zich zoveel mogelijk afzijdig gehouden en de aanvrager gestimuleerd de buurt te betrekken bij de planvorming vanuit een blanco vel. Het plan lag nog niet vast en er kon door belanghebbenden nog invloed worden uitgeoefend. De vorm van participatie is daarmee te kenschetsen als Meedenken. Uit het groepsgesprek met initiatiefnemer, omwonenden en de wijkraad blijkt dat er ook tijdens de eerste bijeenkomst al een schets lag en dat het plan niet is aangepast naar aanleiding van de eerste bijeenkomst.

Grootschalige Energieopwekking

In dit dossier is sprake van Meedenken. Externe betrokkenen zijn vanaf de start van het opstellen van het afwegingskader betrokken en gevraagd mee te denken naar wat wél kan. Hierbij is een duidelijk kader meegegeven en heeft de gemeente (college van B&W/organisatie) een uitgebreid participatietraject doorlopen.

Uitbreiding zandwinning Werfhout

Gedurende dit dossier verschuift de nadruk van meeweten naar meedenken. Tijdens het groepsgesprek met omwonenden, initiatiefnemer en externe procesbegeleider, wordt gesproken over twee fasen in het traject: de periode voor inzet van de onafhankelijke procesleider (meeweten) en de fase met de onafhankelijke externe procesleider (meedenken). De gemeente geeft vanaf het begin aan dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om zorg te dragen voor draagvlak in de buurt en beperkt haar rol tot het beoordelen of het plan voldoet aan de wettelijke en ruimtelijke wensen en eisen. Gedurende het traject verandert de rol van de gemeente onder druk van een deel van de omwonenden en de gemeenteraad steeds meer naar die van bemiddelaar. Vanaf 2018 worden omwonenden gevraagd om onder leiding van een externe procesleider te komen tot de meest gedragen locatie voor het werkterrein. Dit traject, dat onder leiding van de gemeenteraad is opgepakt, heeft als gevolg van het voortraject meer het karakter van bemiddeling dan van participatie.

Centrumplan Didam

De buurt en stakeholders zijn in beperkte mate bij de totstandkoming van het masterplan betrokken via het instellen van een klankbordgroep. Hiervoor is bewust gekozen als uitwerking van een eerder door de gemeenteraad genomen besluit omtrent inspraak en participatie bij ruimtelijke plannen. De participatie in deze fase was die van Meedenken. Uit het groepsgesprek met leden van de klankbordgroep en een vertegenwoordiger van het burgerinitiatief stichting Burgers Eerst blijkt dat een vertegenwoordiging van ondernemers in eerste instantie geen onderdeel uit maakte van de klankbordgroep, maar dat deze later op verzoek van de andere leden is toegevoegd. Bij de uitwerking van de herinrichting van het openbaar gebied is vanaf het begin het participatietraject opgepakt. Bij de uitwerking lag de nadruk op informeren. Daarbij werd men wel in de gelegenheid gesteld om zaken in te brengen. Een deelnemer uit het groepsgesprek geeft aan dat ondernemers zelf een tekening hadden gemaakt van een evenementenplein, maar dat daar niets mee is gedaan in het uiteindelijke ontwerp. Volgens de gespreksdeelnemers lijkt het erop dat de architect trouw is gebleven aan zijn eigen versie en minder heeft gekeken naar wat past bij Montferland.

Dorpsvisie Loil

Dit traject strekt tot het niveau van meebepalen. De gemeenteraad besluit over het voorstel en het verstrekken van een investeringsbijdrage, maar het zijn de inwoners van het dorp Loil zelf die bepalen hoe het eruit komt te zien en hoe het zou moeten gaan functioneren. Ook de keuze om het dorpshuis al dan niet over te nemen van de gemeente ligt bij hen.

BELANGRIJKSTE RESULTATEN/EFFECTEN VAN PARTICIPATIE

Verheijstraat Didam

Uit het groepsgesprek blijkt dat omwonenden positief staan tegenover het eindresultaat. Men is vooral blij dat het sloopmateriaal eindelijk is opgeruimd en dat hiermee een eind komt aan de situatie van onveiligheid en criminaliteit. Het bestemmingsplan is een hamerstuk in de gemeenteraad van 2 juli 2020. De rapportcijfers die door de deelnemers aan het groepsgesprek aan de participatie in dit dossier worden gegeven variëren van gemiddeld een 6 tot een 8,5.

Grootschalige Energieopwekking

Er ligt een afwegingskader waarbij alle inwoners en stakeholders in Montferland op diverse manieren in de gelegenheid zijn gesteld om hierover mee te denken. Tijdens de gebiedsdialog windenergie en in diverse inspraakreacties wordt opgeroepen om voor het gebied Azewijn strengere normen te stellen om de overlast te beperken en de compensatievergoeding te verhogen. Deze oproep is benoemd, maar met motivering slechts voor een klein deel overgenomen in het afwegingskader zoals dit uiteindelijk door de gemeenteraad is vastgesteld. Participatie maakt tevens onderdeel uit van het afwegingskader zelf. Zo is initiatiefnemer verplicht om een participatieplan op te stellen dat aan bepaalde voorwaarden dient te voldoen. In het afwegingskader is niet opgenomen dat een participatieverslag verplicht is als bijlage bij het verzoek om een omgevingsvergunning of het afwijken van het bestemmingsplan of op welke wijze de uitkomsten van het participatietraject worden meegenomen in de toetsing.

Uitbreiding zandwinning Werfhout

Het initiatief loopt nog, waardoor er nog geen uitspraken kunnen worden gedaan ten aanzien van de belangrijkste resultaten. Tot op heden is de eerste versie van het aangepaste bestemmingsplan, na de ter inzagelegging opgeschort en de tweede versie is door de gemeenteraad niet vastgesteld. Sinds de eerste ideeën zijn inmiddels ongeveer tien jaar verstreken. Daarnaast heeft het tot op heden doorlopen traject geleid tot gevoelens van frustratie bij veel partijen. Niet alleen bij de initiatiefnemer en de omwonenden, maar ook bij gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie. De rapportcijfers die door de deelnemers aan het groepsgesprek aan de participatie in dit dossier worden gegeven variëren van een 0 tot een 6 tot het moment van aanstellen van de onafhankelijke procesleider en van een 7 tot een 8 gedurende het traject onder leiding van een externe procesleider.

Centrumplan Didam

Aangezien dit initiatief nog niet is afgerond, kunnen nog geen uitspraken over de belangrijkste resultaten worden gedaan, wel over tussentijdse resultaten. Het masterplan is unaniem vastgesteld door de gemeenteraad. Na vaststelling ontstond bij de uitwerking van de plannen (supermarkt op de locatie van het voormalige gemeentehuis) onrust bij omwonenden en de Kerngroep burgerinitiatief over het verdwijnen/verplaatsen van het evenementenplein bij het voormalige gemeentehuis naar de kerk en de realisatie van een supermarkt die daarvoor in de plaats zou komen. Dit leidde eind 2017 tot een burgerinitiatief, waarbij werd verzocht om het masterplan te herzien. Dit verzoek is door de gemeenteraad afgewezen. In het besluit naar aanleiding van het burgerinitiatief verzoekt de raad aan het college van B&W om verdere inbreng van bewoners en andere belanghebbenden bij de uitwerking van het Masterplan zorgvuldig mee te nemen. De rapportcijfers die door de deelnemers aan het groepsgesprek aan de participatie in dit dossier worden gegeven variëren van een 3 tot een 7.

Dorpsvisie Loil

De gemeenteraad heeft ook op 27 september 2017 onder voorwaarden besloten in te stemmen met de gebiedsvisie voor Loil. Op 28 april 2020 besluit het college van B&W de gemeentelijke bijdrage van € 250.000 voor de kern Loil te verstrekken en de gemeenteraad hierover te informeren.

VERKLARINGEN RESULTATEN EN ALGEMENE LESSEN

Verheijstraat Didam

- De gemeente heeft de initiatiefnemer gestimuleerd de omwonenden zo vroeg mogelijk bij zijn plan te betrekken, alvorens een stedenbouwkundig schetsplan te maken.
- De initiatiefnemer heeft daartoe een tweetal bijeenkomsten georganiseerd. Tijdens het groepsgesprek gaven buurtbewoners aan het op prijs te stellen dat men werd geïnformeerd en ook de werkwijze om in groepjes een bijdrage te kunnen leveren werd als heel prettig ervaren.
- Tijdens het groepsgesprek is aan bod gekomen dat de communicatie en privacy tijdens een participatietraject beter had gekund en dat het goed zou zijn als de gemeente daartoe richtlijnen meegeeft aan de initiatiefnemer.
- In de brief aan de initiatiefnemer waarin het college van B&W aangeeft in principe medewerking te verlenen aan het plan is tevens aangegeven dat de gemeente de door de buurt genoemde uitgangspunten onderschrijft en deze graag verder uitgewerkt ziet. Hiermee wordt de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan participatie een soort toetscriterium.

Grootschalige Energieopwekking

- De gemeente (college van B&W en de gemeenteraad) heeft, na hierover een discussie met elkaar te hebben gevoerd, besloten de inwoners vroegtijdig bij het onderwerp te betrekken.
- Men heeft daarbij als kader meegegeven dat niet gediscussieerd moet worden over waar het niet kan, maar over waar het wel kan. Zo is tijdens de discussieavonden gediscussieerd over de vraag: "Wetende dat er windturbines en zonnevelden in de gemeente komen, wat vindt u dan belangrijk?". Daarnaast is vooraf een duidelijk kader meegegeven in de vorm van de wettelijke belemmeringen voor wind- en zonne-energie in de gemeente Montferland. Ook de landschappelijke analyse heeft focus aangebracht.
- In het plan van aanpak is een duidelijke planning opgenomen en is ook helder verwoord met wie en op welke wijze participatie wordt ingezet.
- De gemeenteraad is vanaf het begin van het project betrokken geweest. In het plan van aanpak is hier expliciet aandacht aan besteed. Hoewel de rollen in het plan van aanpak niet expliciet zijn omschreven blijkt uit het plan van aanpak wel duidelijk op welke momenten en op welke wijze de gemeenteraad in het traject betrokken is en aan zet is.
- Het college van B&W heeft een participatietraject uitgevoerd en op gezette tijden de gemeenteraad geraadpleegd over de inhoud en de te volgen koers.
- Het participatieproces is vastgelegd in een participatieverslag dat ter kennisname aan de gemeenteraad is aangeboden.
- Er is een projectgroep opgericht met medewerkers uit de betrokken beleidsvelden en het traject is begeleid door een extern bureau. Hierdoor hebben de gemeenteraad en het college van B&W hun rol kunnen vervullen in dit traject.
- Vanaf het begin van dit proces is een communicatieproces ingezet met een uitgebreid scala aan instrumenten.
- Bij inwoners en ondernemers in of nabij het aangewezen zoekgebied voor windenergie zijn ideeën opgehaald over welke voorwaarden de gemeente in haar beleidskader moet gaan stellen aan een toekomstig windinitiatief. De gemeente heeft besloten een aantal voor de inwoners belangrijke punten, gemotiveerd en na een debat hierover, niet over te nemen.

Uitbreiding zandwinning Werfhout

- De gemeente neemt vanaf het begin een regelgestuurde rol in, ondanks dat het een omvangrijk initiatief betreft dat politiek gevoelig ligt en grote consequenties heeft voor de directe omgeving.
- De gemeente beoordeelt of het plan voldoet aan de wettelijke en ruimtelijke wensen en eisen. Voor het overige zijn geen kaders vooraf meegegeven aan initiatiefnemer.
- Het college van B&W stelt zich op het standpunt alleen te communiceren over de juridische procedure. Volgens een deel van de omwonenden is de gemeente niet bereid naar hun te luisteren en adequate informatie te verstrekken. Men voelt zich niet serieus genomen door het college van B&W en de organisatie. Men verlangt en verwacht een andere houding van de gemeente. Ook heeft men tegenwerking ondervonden en voelde men zich onheus bejegend. Vandaar dat bewust is gekozen voor een lobby bij raadsleden. In het groepsgesprek benadrukken de omwonenden dat ze het geluk hadden om iemand met juridische kennis in hun midden te hebben. Dat zij anders de implicaties van de voorgestelde bestemmingswijziging niet hadden kunnen overzien en dat een WOB-verzoek noodzakelijk was om informatie te krijgen van de gemeente.

- Alle deelnemers aan het groepsgesprek zijn van mening dat indien ten tijde van het voorleggen van het eerste gewijzigde concept bestemmingsplan serieus overleg plaats had gevonden met alle buurtbewoners, destijds reeds een oplossing met elkaar zou zijn gevonden. En dat daardoor, volgens hen, heel wat tijd, frustratie en geld bespaard had kunnen worden.
- Uit het groepsgesprek blijkt verder dat omwonenden zeer onaangenaam verrast werden toen zij in 2011 een brief van de gemeente ontvingen met de mededeling dat op hun perceel een voorkeursrecht was gelegd en dat zij pas erna in een informatiebijeenkomst van de reden hiertoe door de gemeente op de hoogte werden gebracht.
- De gemeenteraad is van mening dat het college van B&W meer en uitgebreider dient te communiceren met buurtbewoners en roept het college van B&W hiertoe herhaaldelijk op. De Gemeenteraad heeft op een gegeven moment de regie van het college van B&W overgenomen. Hierdoor ontbreekt op dit punt eenheid in de uitstraling naar buiten als gemeente en ontstaat rolvervaging.
- In 2018 heeft de gemeenteraad een duidelijk uitgangspunt geformuleerd waarmee de gesprekken met buurtbewoners zijn gestart, te weten: zandwinning in het gebied moet mogelijk zijn, met een zo groot mogelijk draagvlak van bewoners. Tevens is een onafhankelijk procesleider aangesteld om deze opdracht te begeleiden. Op het moment van dit onderzoek kan nog niet worden vastgesteld of dit ook als toetscriterium zal worden gehanteerd in de beoordeling van het nieuwe voorstel bestemmingsplan dat na de zomer wordt verwacht. En of en op welke wijze dit criterium nader wordt uitgewerkt.

Centrumplan Didam

- Tot het moment dat het masterplan is vastgesteld is de informatievoorziening beperkt geweest. Dit leidde ertoe dat partijen zich overvallen voelden door de vaststelling van het masterplan door de gemeenteraad en er onrust ontstond. De supermarkt maakte geen onderdeel uit van het plan waarover in de klankbordgroep is gesproken. Omdat men van mening was niet voldoende door de gemeente geïnformeerd te worden heeft het burgerinitiatief stichting Burgers Eerst hierop een WOB-verzoek ingediend om alle stukken over de ontwikkelingen "boven tafel te krijgen".
- In het plan van aanpak masterplan Didam is geen participatieparagraaf opgenomen. In het masterplan zelf speelt participatie wel een belangrijke rol.
- Bij de uitwerking is vanaf het begin aandacht voor communicatie.
- De gemeente had de regie over dit project. Gedurende het opstellen van het masterplan en de ontwerpvisie wordt periodiek intern overleg gevoerd over analyse, visie en ontwerp voor het centrum met de projectgroep.
- Volgens de deelnemers aan het groepsgesprek was de inhoud en werkwijze binnen de klankbordgroep prima maar de groep te beperkt. Het was volgens hen beter geweest als de differentiatie van partijen groter was geweest en er meer belanghebbenden bij betrokken waren.
- Overigens geven de deelnemers aan het groepsgesprek die aan de klankbordgroep deelnamen aan het centrumplan een goed initiatief te vinden maar zich wel zorgen te maken over met name de uitwerking van het evenemententerrein, voor wat betreft de functionaliteit.
- Door de deelnemers aan het groepsgesprek wordt tevens aangegeven dat een betere methodiek zou zijn geweest om eerst te inventariseren wat de wensen zijn bij verschillende type belanghebbenden en daarna een plan op de laten stellen door mensen uit de eigen gemeenschap en dan pas een bureau in te schakelen. Volgens hen had dit geleid tot een goedkoper plan en een plan met meer maatwerk.

Dorpsvisie Loil

- De gemeenteraad heeft de kaders uitgezet en de toetsingscriteria van de aanvraag bepaald door het beleidskader welzijnsvoorzieningen Montferland 2018-2023 vast te stellen. Dit heeft mede gezorgd voor nieuw elan om een dorpsvisie op te stellen. Het heeft tevens voor focus gezorgd.
- De uitkomst was en is ook uitermate goed te toetsen aan vooraf gestelde kaders. Al wordt bij de daadwerkelijke toetsing hier op punten gemotiveerd van afgeweken om zo een stukje maatwerk per kern te kunnen bieden. Door in het toetsingskader ook expliciet criteria te benoemen die betrekking hebben op participatie of de belangen van betrokkenen, is daarvoor ook vanaf het begin oog geweest.
- De regiegroep "Hart van Loil" heeft haar rol ook met verve vervuld.
- De gemeente heeft dit initiatief met raad en daad ondersteund. Met een ambtelijke regiegroep en door een financiële bijdrage in het vooruitzicht te stellen. Ook dient de gemeente een subsidieverzoek in bij de provincie i.v.m. de leefbaarheidssubsidie. Deze ondersteuning wordt door de regiegroep "Hart van Loil" zeer gewaardeerd.
- Het belang voor zowel de inwoners als verenigingen in Loil is groot en ook de gemeente heeft een redelijk groot belang om het initiatief te laten slagen.

3.3.2 Analyse bepalingen Omgevingswet

Proces van participatie

Omgevingswet-proof als...

- *Participatie zo vroeg mogelijk in het proces een plek krijgt.*

In het geval van Grootschalige energieopwekking, Centrumplan Didam en de Verheijstraat Didam is vanaf de start van het initiatief participatie vormgegeven. Uit het dossier Werfhout blijkt dat dit later in het proces is opgestart. In geval van de visie van Loil is wel vanaf het begin ingezet op participatie maar komt het pas van de grond in 2018 na vaststelling van het beleidskader welzijnsvoorzieningen.

Beschreven verantwoordelijkheden

Omgevingswet-proof als...

- *De gemeente benaderbaar is voor initiatiefnemers.*
- *Er afstemming, integraliteit en samenhang bestaat binnen de ambtelijke organisatie met het oog op het beoordelen en begeleiden van initiatieven.*
- *De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht.*
- *Opgedane lessen gemeentebreed worden geborgd.*

Tijdens de groeps gesprekken geven de initiatiefnemers van alle betrokken initiatieven waarvan de gemeente niet de proceseigenaar is (Verheijstraat Didam en Uitbreiding zandwinning Werfhout) aan dat de gemeente in algemene zin benaderbaar is, meedenkt en dat de initiatiefnemer weet wat van hem verwacht wordt. Dit was niet het geval in de periode vanaf december 2017 in de casus zandwinning Werfhout in de periode dat de gemeenteraad de regie van het college van B&W had overgenomen. Toen was er geen contact met de ambtelijke organisatie mogelijk. In alle door ons onderzochte dossiers zijn multidisciplinaire teams ingezet om het initiatief te begeleiden. Ook uit de gevoerde groeps gesprekken blijkt dat. Uit de dossieranalyse blijkt dat er niet zichtbaar tussentijds is geëvalueerd.

Het tijdsaspect en informatievoorziening

Omgevingswet-proof als...

- *Vanaf het begin van het proces voldoende tijd wordt uitgetrokken voor participatie.*
- *Informatie volledig, tijdig, toegankelijk en voor iedereen (belanghebbenden, betrokkenen en gemeenteraad) te begrijpen is.*

In de initiatieven waarvan de gemeente proceseigenaar is, is voldoende tijd uitgetrokken voor participatie. In de andere dossiers wordt die verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers gelegd. In het dossier grootschalige energieopwekking is vanaf het begin een uitgebreid communicatietraject ingezet met informatie die volledig, begrijpelijk was en deze informatie was voor iedereen toegankelijk. Ingeval van het opstellen van het masterplan Centrum Didam was de informatie niet volledig, tijdig en voor iedereen toegankelijk aanwezig. In de uitwerkingsfase was hier wel aandacht voor. Bijvoorbeeld door te werken met een communicatieplan. Zowel in het kader van het Centrumplan Didam als bij Werfhout is door omwonenden een WOB-verzoek ingediend, nadat hun door de gemeente geen toegang tot de door hun gewenste informatie over het project werd gegeven. In de dossiers Werfhout, Verheijstraat wordt tijdens het groeps gesprek aangegeven dat helemaal geen informatie door de gemeente is verstrekt en dat men dat als een gemis heeft ervaren.

Keuze en focus met ruimte voor onverwachte initiatieven

Omgevingswet-proof als...

- *De gemeenteraad aan de ene kant overzicht houdt en aan andere kant de vinger aan de pols.*
- *Houding en gedrag een plek krijgen in het beleid om te komen van "nee, tenzij.." naar "Ja, mits..."*

In de dossiers Grootchalige energieopwekking, het Centrumplan Didam en de Dorpsvisie Loil hield de gemeenteraad overzicht en tegelijkertijd een vinger aan de pols. In de eerste twee initiatieven werd de gemeenteraad hierin gefaciliteerd doordat het college van B&W vanaf de start van het project heeft omschreven op welke wijze de gemeenteraad wordt betrokken en geïnformeerd over de voortgang. Ingeval van Werfhout heeft de gemeenteraad geen overzicht gehouden maar heeft de regie van het college van B&W overgenomen. Door alle deelnemers aan het groepsgesprek van dit dossier wordt het traject dat daarna is opgestart als positief breekpunt benoemd, maar de gemeenteraad komt daardoor wel in de positie dat hij moet oordelen over een bestemmingsplan wat deels onder zijn aansturing is ontstaan. Ingeval van de Verheijstraat kwam de gemeenteraad pas in beeld tijdens de agendering van het voorgestelde aangepast bestemmingsplan, maar tijdens de workshop is gebleken dat de gemeenteraad dit ook niet als een gemis heeft ervaren, gezien het verloop en het resultaat van dit initiatief. Uit alle dossiers blijkt een 'ja, mits' houding ten opzichte van de initiatiefnemer.

Samenwerking met ketenpartners

Omgevingswet-proof als...

- *Er aandacht is voor het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name met betrekking tot regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen. Er samengewerkt wordt tussen overheden.*

In de dossiers Centrumplan Didam en Grootchalige energieopwekking is de samenwerking met ketenpartners beperkt tot het leveren van input als stakeholders. In dossier Verheijstraat was geen samenwerking met ketenpartners noodzakelijk en in dossier Visie Loil was de samenwerking beperkt tot die van subsidieverstrekker. Ingeval van het dossier Werfhout is samengewerkt met waterschap en provincie, waarbij de samenwerking met deze laatste niet altijd even soepel en voortvarend is verlopen.

Toetsingscriteria

Omgevingswet-proof als...

- *Er normen, criteria of spelregels zijn om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.*
- *Deze normen, criteria of spelregels helder en duidelijk verwoord zijn en heldere verwachtingen scheppen.*
- *Alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en er rekening mee kunnen houden.*

Alleen bij het initiatief Dorpsvisie Loil zijn vooraf toetsingscriteria benoemd ten einde een participatietraject te kunnen beoordelen. Deze zijn helder en duidelijk verwoord en hebben geleid tot duidelijke verwachtingen. Betrokkenen wisten waar ze aan toe waren en konden hier rekening mee houden. In geen van de andere initiatieven zijn dergelijke normen, criteria of spelregels om expliciet gesteld. Wel is ingeval van de Verheijstraat in het principebesluit een zinsnede opgenomen waarin wordt vermeld dat de gemeente de door de buurt genoemde uitgangspunten onderschrijft en deze graag verder uitgewerkt ziet, waardoor welk het karakter van een toetsingcriterium wordt. Overigens willen wij hierbij opmerken dat in het kader van de Omgevingswet gemeenten geen aanvullende regels mogen stellen over participatie waaraan een aanvraag voor vergunningplichtige activiteiten moet voldoen. Wel is het vanuit het motiveringsbeginsel logisch om ook aan te geven wat de resultaten van het participatietraject zijn dat voorafgaand aan de besluitvorming plaatsvond. Hierbij kan vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan, dus welke afwegingen gemaakt zijn. Op deze wijze blijkt uit de motivering of aan de gelijkwaardigheid van alle partijen recht is gedaan.

In verschillende groepsgesprekken (Verheijstraat en Werfhout) is aangegeven dat het goed zou zijn als er voorafgaand aan een participatietraject duidelijke spelregels en afspraken zouden worden verstrekt door de gemeente.

3.4 Keuzes van de gemeenteraad

In deze paragraaf geven we antwoord op vierde deelvraag:

4. Welke keuzes kan de gemeenteraad maken bij de concrete invulling van zijn rol bij de implementatie van de Omgevingswet?

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd: De gemeenteraad stelt de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast en toetst en controleert of het college van B&W het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. Wel verschuift met de Omgevingswet een deel van de taken die nu nog bij de gemeenteraad ligt naar het college van B&W en de samenleving. In het navolgende overzicht zijn de rollen en bevoegdheden van gemeenteraad en college van B&W in de Omgevingswet opgenomen. Voor een meer gedetailleerde omschrijving van de taken van de raad per instrument verwijzen wij u naar bijlage 6.8. In 6.9 treft u een algemeen keuzepaneel aan voor de Omgevingswet. In deze paragraaf beperken wij ons tot de afwegingen die de raad per instrument met het oog op participatie kan maken op het gebied van participatie.

Instrument	Gemeenteraad	College van B&W
Omgevingsvisie	Eindverantwoordelijke voor en vaststeller van de Omgevingsvisie.	Kan mandaat krijgen voor de totstandkoming van het product.
Omgevingsplan	Eindverantwoordelijke voor en vaststeller van het Omgevingsplan.	Eindverantwoordelijke voor de totstandkoming van het product en vaststeller van de inhoud van het product als de gemeenteraad het college van B&W hiertoe ruimte biedt.
Omgevingsvergunning	Erop toezien dat de omgevingsvergunning binnen 5 jaar wordt ingepast. Adviesrol buitenplanse aanvragen.	Eindverantwoordelijke voor de totstandkoming van het product en vaststeller van de inhoud van het product.
Monitoring en evaluatie	Eindverantwoordelijke voor kwaliteit leefomgeving; monitoring uitvoering en participatieprocessen.	

3.4.1 De Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie moet staan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. En wat de resultaten daarvan zijn. Hoe de gemeente dat organiseert is aan de gemeenteraad die dit vaststelt. Afwegingen die de gemeenteraad in dit kader kan maken, zijn:

- Kiest u voor een globale of juist een gedetailleerde visie? Een visie op grote lijnen geeft initiatiefnemers meer vrijheid. Met een meer uitgewerkte visie heeft de gemeenteraad meer grip op gewenste ontwikkelingen.
- Welke thema's krijgen een plaats in de integrale visie? Een omgevingsvisie kan algemeen zijn of juist specifiek. Omdat de fysieke leefomgeving breed kan worden opgevat kunnen ook welzijn, zorg en economie onder een algemene/integrale visie vallen. Aan de andere kant kan het voor de effectiviteit en de overzichtelijkheid belangrijk zijn om af te bakenen. En kiest u voor een gebiedsgerichte aanpak, of juist een gebiedsoverstijgende of regionale visie samen met andere gemeenten?
- Ten aanzien van de speelruimte en de spelregels: Wil de gemeenteraad vanaf de start inhoudelijk sturen of is het gesprek juist belangrijker dan de uitkomst?

- Neemt de gemeenteraad zelf het initiatief om het gesprek te voeren of wordt achteraf getoetst of het college van B&W elke inbreng voldoende heeft meegenomen?
- Regionale samenwerking is noodzakelijk en complex omdat gemeenten voor een veilige en gezonde leefomgeving in diverse netwerken opereren, zoals bijvoorbeeld de Omgevingsdienst. Hoe houdt u daar als gemeenteraad een vinger aan de pols?
- Hoe kunt u doelgroepen betrekken die normaal gesproken zijn ondervertegenwoordigd bij participatie?

3.4.2 Het Omgevingsplan

Als een gemeente een omgevingsplan gaat maken dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie zal gaan vormgeven. Stelt een gemeente een omgevingsplan vast? Dan moet daar instaan hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft. En ook wat de gemeente met de resultaten heeft gedaan. Wie de gemeente bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type omgevingsplan, de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving. De gemeenteraad bepaalt hoeveel ruimte college van B&W en inwoners krijgen bij de invulling van het omgevingsplan. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid voor delen van het omgevingsplan ook delegeren aan het college van B&W.

Afwegingen die de gemeenteraad in dit kader kan maken, zijn:

- De gemeenteraad moet een afweging maken hoeveel ruimte hij wil geven. U kunt ervoor kiezen om algemene kaders te stellen en die kaders te bewaken of om meer te sturen. Dan kiest de gemeenteraad voor aanvullende regels en zullen inwoners voor veel plannen een vergunning moeten aanvragen. Die keuze hangt af van hoe de samenleving, college van B&W en gemeenteraad nu functioneren.
- Op welke wijze betreft de gemeenteraad belanghebbenden zoals provincie en het waterschap bij de ontwikkeling van het omgevingsplan.
- Bij welke activiteiten die niet voldoen aan de bepalingen van het omgevingsplan stelt u participatie verplicht.

3.4.3 De Omgevingsvergunning

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. Dat gaat met de zogenoemde "verklaring van geen bedenkingen". Onder de Omgevingswet is geen instemming van de gemeenteraad meer nodig. De gemeenteraad adviseert dan het college van B&W. Soms wordt er niet eens meer een vergunning aangevraagd. In dat geval heeft een gemeente in het omgevingsplan bepaald dat bepaalde activiteiten zonder vergunning worden toegestaan als ze passen binnen de visie en het plan.

Afwegingen die de gemeenteraad in dit kader kan maken, zijn:

- De gemeenteraad kan het college van B&W adviseren bij de behandeling van een aanvraag te kiezen voor de uitgebreide procedure met formele zienswijzen als er bijvoorbeeld sprake is van belangrijke belangen of een grote groep belanghebbenden. Wilt u daar gebruik van gaan maken?
- Op welke wijze wil de gemeenteraad monitoren hoe het in de praktijk gaat? Met de implementatie van de Omgevingswet en met de aanpassingen van het omgevingsplan? Bijvoorbeeld of iedereen op een gelijke manier mee kan doen en evenveel informatie heeft. Of het participatieresultaat voldoende wordt meegenomen bij de afweging van een besluit. Of een omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan binnen 5 jaar wordt ingepast. Of het omgevingsplan nog steeds voldoet aan op de vastgestelde omgevingsvisie?
- Op welke wijze wil de gemeenteraad zijn adviesrol inrichten? Volgens de huidige "wensen en bedenkingenprocedure"?

- Op welke wijze wil de gemeenteraad in zijn volksvertegenwoordigende rol een podium bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap? Bijvoorbeeld kunt u kiezen voor het instellen van een "hoorcommissie", waarin indieners van zienswijzen hun inbreng komen toelichten.

3.4.4 Overige instrumenten

Een andere manier om richting te geven, is door gebruik te maken van het budgetrecht. Ook is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de vaststelling van het participatiebeleid en de participatieverordening.

Afwegingen die de gemeenteraad in dit kader kan maken, zijn:

- Wilt u als gemeenteraad budget reserveren voor participatie?
- Hoe wil de gemeenteraad de actieve deelname van inwoners gaan vormgeven en welke eisen gaan daarbij gelden?
- Welke mogelijkheden wil de gemeenteraad bieden voor burgerbetrokkenheid in de verschillende fasen van het beleidsproces en welke rol speelt de gemeente daarbij?
- Wil de gemeenteraad dat burgers ondersteuning vanuit de gemeente krijgen om te kunnen participeren?

4 Conclusies

In dit hoofdstuk geven we antwoord op hoofdvraag:

"In welke mate is het huidige beleid en de huidige werkwijze op het terrein van participatie Omgevingswet-proof?"

Aangezien de gemeente Montferland op dit moment geen beschikking heeft over een participatienota voldoet het huidige beleid nog niet aan de participatievereisten uit de Omgevingswet. Hierbij wordt opgemerkt dat op dit moment door de ambtelijke organisatie voortvarend wordt gewerkt aan de totstandkoming van een participatiekader waarbij ook aandacht bestaat voor de uitgangspunten van de Omgevingswet.

De wijze waarop op dit moment de werkwijze van participatie is omschreven voldoet op een behoorlijk aantal punten aan de participatiebepalingen uit de Omgevingswet. Hierbij dient te worden opgemerkt dat nog niet alle elementen op dit moment al in de praktijk worden toegepast. Daarnaast zit participatie nog niet diepgeworteld in het DNA van de gemeente. Maar het begin is zeker gemaakt.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan participatie afhankelijk is van of zij initiatiefnemer is of niet. Zij voldoet in de praktijk voor een groot deel aan de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet. Belangrijke zaken die daarin nog ontbreken zijn tussentijdse evaluatie, overleg met ketenpartners en het bepalen van toetsingscriteria van het participatietraject. Zodra er sprake is van een externe initiatiefnemer, neemt de gemeente een regelgestuurde rol aan. Ze stimuleert de initiatiefnemer tot participatie en werkt volgens het 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' principe maar verwijst andere belanghebbenden voor informatie en participatie door naar de initiatiefnemer. Zij vervult hierin geen actieve rol maar houdt afstand. De gemeenteraad verzoekt het college meermaals om die rol wel op zich te nemen.

De belangrijkste afweging die de gemeenteraad moet maken is hoeveel ruimte hij wil geven. Aan het college van B&W, aan inwoners, initiatiefnemers en aan overige belanghebbenden. Hij kan hierop sturen door het opstellen van regels en kaders. Ook bepaalt hij op welke wijze en onder welke voorwaarden hij participatie wil inrichten. Zo kan hij bijvoorbeeld voor zogenoemde buitenplanse activiteiten participatie verplicht stellen en een podium bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Een budget reserveren voor participatie en zelf actieve deelname van inwoners stimuleren.

4.1 **Beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden**

De gemeente beschikt over de verplichte inspraakverordening, maar niet over een participatienota waarin de participatie vereisten uit de Omgevingswet een plek hebben. U kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan:

- De inrichting van het proces (wat, wanneer, met wie en hoe) met een duidelijke omschrijving van de rollen, verantwoordelijkheden, spelregels en samenwerking met ketenpartners.
- Het creëren van adequate randvoorwaarden: informatievoorziening, voldoende tijd en mogelijke ondersteuning en ontlasting vanuit de gemeente.
- Het vormgeven van een lerende organisatie: het cultuuraspect en de normen, criteria om participatietrajecten te beoordelen.

Wel wordt op het moment van onderzoek door de ambtelijke organisatie voortvarend gewerkt aan de totstandkoming van een participatiekader waarin een aantal uitgangspunten vanuit de Omgevingswet zichtbaar worden meegenomen.

4.2 **De werkwijze ten aanzien van participatie**

Sinds de start van het traject Bestuurlijke vernieuwing in 2019 krijgt participatie aandacht in de uitvoering en wordt dit gezien als een belangrijk onderdeel van het huidige cultuur- en veranderingsproces. Hoewel de veranderende rol van de ambtenaar reeds merkbaar is in de praktijk, zit deze nog niet onder de huid, in het DNA van de gemeente. Participatie wordt gezien als een leerproces; van de ambtelijke organisatie, college van B&W, gemeenteraad en gemeenschap. De beschreven werkwijze voldoet op een behoorlijk aantal punten reeds aan de participatiebepalingen uit de Omgevingswet. Al dient hierbij wel te worden opgemerkt dat nog niet alles daadwerkelijk in praktijk is gebracht omdat een van de belangrijkste instrumenten hierin, het Omgevingslab, nog in de opstartfase verkeert. Daarnaast zijn de werkprocessen nog niet beschreven en maakt samenwerking met ketenpartners nog geen onderdeel uit van de werkwijze.

4.3 **Ervaringen met initiatieven**

Op basis van de vijftal onderzochte dossiers kan worden geconcludeerd dat de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan participatie en de rol die zij hierin pakt, afhangt van de omstandigheid of de gemeente de initiatiefnemer is of niet.

Gemeente als initiatiefnemer

Daar waar de gemeente de initiatiefnemer is in de trajecten vanaf 2018, heeft participatie voor het grootste deel plaats gevonden in lijn met de participatievereisten uit de Omgevingswet. In de dossiers waarin de gemeente initiatiefnemer is hield de gemeenteraad overzicht en tegelijkertijd een vinger aan de pols. Dit is voor een groot deel een logisch uitvloeisel van het plan van aanpak waarin het college heeft omschreven op welke wijze de gemeenteraad wordt betrokken en geïnformeerd over de voortgang. Aspecten die nog niet zijn gerealiseerd zijn:

- Het tussentijds evalueren om leerprocessen tijdig binnen de organisatie te kunnen borgen.
- Het op gestructureerde wijze met ketenpartners samenwerken en afstemmen.
- Het stellen van toetsingscriteria vooraf zodat het doorlopen participatietraject hierop na afloop kan worden beoordeeld.

Een externe initiatiefnemer

Het beeld verandert zodra het een externe initiatiefnemer betreft. De gemeente neemt dan een regelgestuurde rol aan, stimuleert initiatiefnemers tot participatie over te gaan en neemt een 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' houding aan. Belanghebbenden die zich bij de gemeente melden worden voor informatie en participatie terugverwezen naar de initiatiefnemer. Consequentie van die handelwijze is dat belanghebbenden in een aantal dossiers en groepsgesprekken aangeven niet of onvoldoende door de gemeente te zijn geïnformeerd, gehoord en/of in serieus genomen te zijn in hun belang. Wat volgt is een lobby naar de gemeenteraad, die het college daarop vervolgens verzoekt om meer te communiceren met belanghebbenden. In dossier Werfhout heeft dit zelfs geleid tot het overnemen van de regie van het college van B&W door de gemeenteraad. Uit de dossiers wordt ook duidelijk dat de 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' houding ten aanzien van een initiatief ook een keerzijde heeft. Het kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld omwonenden het gevoel krijgen dat hun belang door de gemeente onvoldoende wordt meegewogen. Het college en gemeenteraad verschillen hierbij van mening over participatie in relatie tot het creëren van draagvlak. Ziet de gemeenteraad belangenafweging en het creëren van draagvlak als belangrijke doelen van participatie; voor het college is het creëren van draagvlak geen doel maar kan een mooie bijvangst van participatie zijn. Vraag die opkomt is of beide partijen hetzelfde verstaan onder het begrip 'draagvlak'. Hieronder hebben wij de belangrijkste lessen uit de dossiers voor u samengevat:

Belangrijkste lessen uit de dossiers. Wat werkt goed:

- In het plan van aanpak duidelijkheid scheppen over op welke momenten en op welke wijze de gemeenteraad bij het traject betrokken wordt en aan zet is.
- Een participatie- en communicatieparagraaf in het plan van aanpak opnemen en navolgen, met een duidelijke planning en aandacht voor begrijpelijke taal en toegankelijkheid.
- Het lef hebben om belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij een onderwerp mét duidelijke kaders vooraf.
- Externe initiatiefnemers stimuleren om belanghebbenden zo vroeg mogelijk bij hun plan te betrekken, bijvoorbeeld door hierover een passage in het principebesluit op te nemen.
- Belanghebbenden informeren en om input vragen voordat een schetsplan wordt opgesteld.
- Goede informatievoorziening die voor eenieder toegankelijk en begrijpelijk is.
- Gebruik maken van een participatieverslag.
- De inzet van een onafhankelijk gespreksleider bij vele en grote tegengestelde belangen.

Belangrijkste lessen uit de dossiers. Wat werkt minder goed:

- Bij een verzoek om informatie of participatie van een externe initiatiefnemer volstaan met doorverwijzen naar initiatiefnemer indien de belangen groot zijn.
- Het overleg naar aanleiding van zienswijzen overlaten aan externe initiatiefnemers door gegevens van inbrengers van zienswijzen met hen te delen.
- Beperkt oog hebben voor het realiseren van draagvlak, dan wel het creëren van draagvlak gelijkstellen met het bereiken van consensus of een compromis.
- Niet openstaan voor belangen en bezwaren van overige belanghebbenden, hen hierover niet te woord staan en onvoldoende uitstralen dat bij besluitvorming alle belangen worden meegewogen.
- Een klankbordgroep die te beperkt en te weinig gedifferentieerd is.
- Participatie beperken tot informeren.

4.4 Keuzes van de gemeenteraad

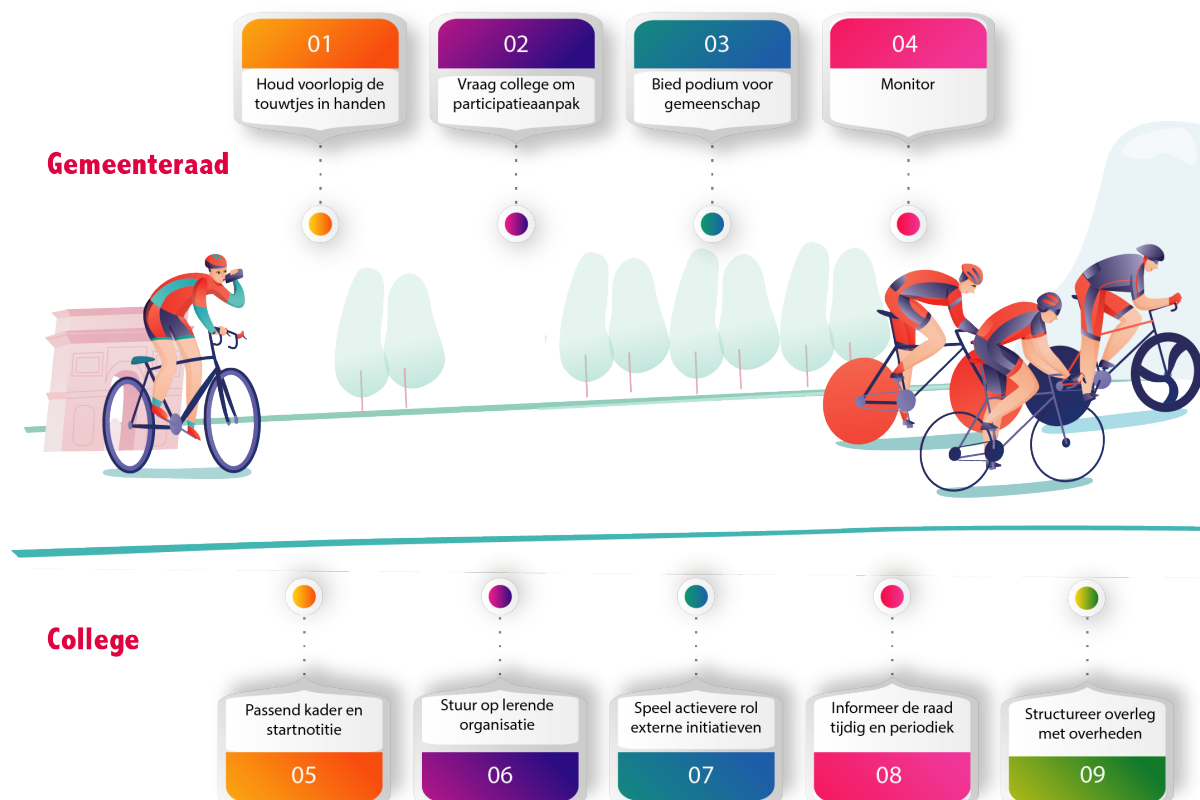
De gemeenteraad heeft behoorlijk wat keuzemogelijkheden die betrekking hebben op participatie in de Omgevingswet. De belangrijkste afweging die de gemeenteraad moet maken is hoeveel ruimte hij wil geven. Welke keuze hierin de beste is, hangt af van hoe de samenleving, college van B&W en gemeenteraad op dit moment in de praktijk functioneren. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat het belangrijk is om hierbij ook oog te hebben voor de overige belanghebbenden, niet zijnde de initiatiefnemer of de gemeente. De drie belangrijkste keuzes die u als gemeenteraad met het oog op participatie dient te maken, zijn:

1. Hoeveel laat de gemeenteraad over aan het college van B&W? Het gesprek over de omgevingsvisie, regionale samenwerking inzake de omgevingsvisie en de vaststelling van het Omgevingsplan kan de gemeenteraad aan het college overlaten.
2. Hoeveel kaders, aanvullende regels en spelregels geeft de gemeenteraad vooraf mee? Bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het wel of het al dan niet verplicht stellen van het indienen van een vergunning die past in het omgevingsplan.
3. Op welke wijze wil de gemeenteraad participatie regelen en vormgeven? Wil hij bijvoorbeeld voor bepaalde activiteiten die niet voldoen aan de bepalingen van het omgevingsplan participatie verplicht stellen? Of in zijn volksvertegenwoordigende rol een podium bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap? Een budget reserveren voor participatie en/of andere ondersteuning? Actieve deelname van inwoners stimuleren?

5 Aanbevelingen

VAN ACHTERHOEDE NAAR KOPGROEP?

De gemeente Montferland is in de positie om vanuit de achterhoede door te stoten naar de groep van koplopers in participatie. In de uitvoering zijn hiertoe al belangrijke stappen gezet. Door een goede invulling van het participatiekader, te blijven inzetten op het ontwikkelen van het participatie-DNA in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en door een actievere rol te spelen in de participatie bij externe initiatieven.



AANBEVELINGEN VOOR DE GEMEENTERAAD

1. Houd voorlopig de touwtjes in handen.

Kies voor een groeiproces in het geven van ruimte. Vervul in het begin een stevigere rol, met meer spelregels, eisen en kaders en bouw dit langzaam af, waardoor er meer vrijheid ontstaat voor het college van B&W en initiatiefnemers en ook de administratieve belasting kan afnemen. Heb hierbij voldoende oog voor het belang van de overige belanghebbenden, niet zijnde de initiatiefnemer of de gemeente.

U kunt bijvoorbeeld sturing geven door:

- De inhoud van de omgevingsvisie specifiek en gebiedsgericht te maken.
- Het opstellen van het omgevingsplan niet te mandateren aan het college.
- In het omgevingsplan nadere (spel)regels op te nemen.
- Het aanvragen van een vergunning verplicht te stellen.
- Participatie verplicht te stellen bij bepaalde buitenplanse activiteiten.
- Gebruik te maken van de mogelijkheid om het college van B&W te adviseren bij de behandeling van een aanvraag te kiezen voor de uitgebreide procedure met formele zienswijzen.
- Zelf bepalen over welke elementen u periodiek geïnformeerd wenst te worden en het college verzoeken om hiervoor zorg te dragen.

In lijn met bovenstaande geven wij u in overweging om in eerste instantie van de mogelijkheid gebruik te maken om buitenplanse activiteiten aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is.

Hierdoor kunt u met name in de beginfase een extra stimulans geven tot participatie aan externe initiatieven. Zeker nu de in recente jurisprudentie⁷ is overwogen dat een bestuursorgaan geen planologische medewerking hoeft te verlenen aan de wijziging van een bestemmingsplan als de aanvrager zich niet heeft ingespannen om maatschappelijk draagvlak te creëren. [De online tool 'ontwerpvrage omgevingsplan'](#)⁸ geeft - op basis van keuzes die u maakt - aan welke type regels u moet opnemen in welk hoofdstuk van het omgevingsplan. Daarnaast kan het keuzepaneel van de VNG ondersteuning bieden. Een samenvatting hiervan vindt u in bijlage 6.9.

2. Vraag het college een participatie aanpak uit te werken

Verzoek het college om, naast het participatiekader, ook een participatie aanpak uit te werken en aan u ter besluitvorming voor te leggen. Een participatie aanpak die bestaat uit heldere spelregels die voor iedereen bruikbaar zijn in de voorbereiding van elk nieuw initiatief. Spelregels die samen een zorgvuldig proces vormen met alle ruimte om informatie te delen en het goede gesprek te voeren. Of het nu een initiatief vanuit de gemeente betreft of een extern initiatief. De inhoud hiervan kan tevens input bieden voor de nog vast te stellen participatieverordening. Een mogelijk voorbeeld is opgenomen in bijlage 6.10.

3. Bied een podium voor geluiden vanuit de gemeenschap.

Voor het afgeven van een omgevingsvergunning die niet past binnen het omgevingsplan (vergelijk de huidige bestemmingsplannen) is niet langer de instemming van de gemeenteraad vereist. De gemeenteraad heeft wel een adviesbevoegdheid. Afwijkingen van het omgevingsplan leiden geregeld tot beroering binnen de lokale gemeenschap. Dit zal ook in de toekomst niet veranderen. Aangezien de gemeenteraad van Montferland groot belang hecht aan zijn volksvertegenwoordigende rol, lijkt het vanzelfsprekend om als gemeenteraad een podium te bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een "hoorcommissie" door de gemeenteraad. In deze commissie wordt aan initiatiefnemers en betrokkenen de mogelijkheid geboden om hun initiatief, dan wel zienswijze toe te lichten. Onderzoek hierbij op welke wijze dit mogelijk is zonder uw toch al hoge werkdruk verder te verzwaren. Daarnaast vragen wij aandacht voor de rolvastheid van de gemeenteraad in de advisering. Het is belangrijk om in uw advies aan het college de vooraf vastgestelde kaders als vertrek- en toetscriterium te (blijven) hanteren, zeker omdat er sprake kan zijn van uiteenlopende belangen en het niet altijd mogelijk is om hierin iedereen tevreden te stellen.

4. Monitor implementatie Omgevingswet en participatieproces.

Monitor hoe het in de praktijk gaat met de implementatie van de Omgevingswet en besteed daarbij specifieke aandacht aan het participatieproces. Monitor bijvoorbeeld:

- Of een omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan binnen 5 jaar wordt ingepast.
- Of het omgevingsplan nog steeds voldoet aan op de vastgestelde omgevingsvisie.
- Of iedereen op een gelijke manier mee kan doen en evenveel informatie heeft.
- Of het participatieresultaat voldoende wordt meegenomen bij de afweging van een besluit.

AANBEVELINGEN VOOR HET COLLEGE VAN B&W

5. Zet in op een passend participatiekader en startnotitie

Leg een participatiekader aan de gemeenteraad voor dat voldoet aan de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet (zie bijlage 6.4). Besteed daarbij specifiek aandacht aan het proces, de randvoorwaarden en het stimuleren van een lerende organisatie. In de huidige format startnotitie bestuurlijke vernieuwing zijn al belangrijke elementen opgenomen die van positieve invloed zijn op een participatietraject waarvan de gemeente initiatiefnemer is, zoals de 4 W-vragen. Versterk het format door hierin specifieke aandacht te besteden aan:

- Het betrekken van alle belanghebbenden, ook omwonenden of mensen met een potentiële achterstandspositie (senioren, culturele minderheden, (visueel) gehandicapten, slechthorenden, laaggeletterden en jongeren).
- Het opnemen van criteria op basis waarvan achteraf beoordeeld kan worden of het participatietraject succesvol of voldoende was.
- Het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie.

⁷ ECLI:NL:2019:4209; Overweging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van december 2019 waarin deze overweegt dat "bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij (specifieke) inspanningen verricht die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van draagvlak voor de gewenste ontwikkeling. Het niet behoorlijk nakomen van een dergelijke verplichting kan voor het bestuursorgaan reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen."

⁸ Zie: <https://vng.nl/artikelen/online-tool-ontwerpvrage-omgevingsplan>

- De wijze van communicatie en informatievoorziening en hoe deze zo breed en toegankelijk mogelijk kan worden ingezet.

6. Stuur op een lerende organisatie

Ga voort op de ingezette lijn van organisatieontwikkeling zodat de kernelementen uit de bestuurlijke vernieuwing en het Omgevingslab gemeengoed worden en participatie vast onderdeel wordt van de ambtelijke en bestuurlijke cultuur en werkwijze. Zorg voor tussenevaluaties en borging van leerprocessen in de organisatie.

7. Speel een actievere rol in participatie bij externe initiatieven met grote belangen

Het is de verantwoordelijkheid van de externe initiatiefnemer om participatie met overige belanghebbenden in te zetten. Dat betekent niet dat het college en de organisatie hier geen actieve rol in kunnen spelen. Zeker bij grote en tegengestelde belangen is het belangrijk om te zorgen voor transparante informatie en communicatie en toegankelijk te zijn. Voor externe initiatiefnemers maar ook voor andere belanghebbenden. Maak vanaf het begin aan alle partijen duidelijk dat een afweging van de belangen van alle belanghebbenden onderdeel uitmaakt van de besluitvorming over een omgevingsvergunning. En dat de gemeente bij een achterblijvende participatie door de initiatiefnemer gedwongen is de belangen zelf in beeld te brengen met mogelijke verlenging van de procedure als gevolg. Onderzoek de mogelijkheden om op basis van recente jurisprudentie toetscriteria aan het participatietraject te verbinden.

8. Informeer de gemeenteraad tijdig en periodiek over de voortgang

Middels het format Startnotitie bestuurlijke vernieuwing is voorzien in een periodieke terugkoppeling aan de gemeenteraad voor initiatieven van de gemeente zelf. Dat geldt niet voor externe initiatieven. Het is gewenst om de gemeenteraad vroegtijdig te betrekken bij een dossier waarbij sprake is van grote en tegengestelde belangen. Hierdoor ontstaat bij de gemeenteraad een beter beeld van alle inspanningen die het college heeft gedaan op het gebied van participatie en is deze beter voorbereid op eventuele insprekers. Mogelijk kan het werken met een format hierbij uitkomst bieden.

9. Structureer bestuurlijk en ambtelijk overleg met andere overheden

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving, gezondheid én veiligheid. Grensoverschrijdende vraagstukken vragen om samenwerking met andere gemeenten, waterschap en provincie. In de Omgevingswet wordt het primaat bij de gemeente neergelegd. Provincie en Rijk krijgen wel verschillende instrumenten om invloed op het gemeentelijke beleid uit te oefenen. Daarom is nog meer dan nu afstemming nodig. Niet alleen ambtelijk overleg op casus niveau bij knelpunten, maar ook gestructureerd en bestuurlijk overleg over inhoudelijke én strategische vraagstukken.

6 Bijlagen

6.1 Reactie van het college van B & W



Rekenkamercommissie Montferland
d.t.v. mevrouw E.H.A. Peters, secretaris
per email: rekenkamercommissie@montferland.info

Gemeentehuis	Bergvredestraat 10 6942 GK Didam
Postadres	Postbus 47 6940 BA Didam
T	(0316) 291 391
F	(0316) 291 388
I	www.montferland.info
E	gemeente@montferland.info

Behandeld door:	Dhr. G. van Leeuwen	Telefoonnummer:	0316-291311
Ons kenmerk:	20uit12089	Behorend bij:	--
Uw kenmerk:	--	Datum:	20 oktober 2020
Bijlage(n):	--	Uw brief van:	

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rapport "Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?!"

Geachte rekenkamercommissie,

Hartelijk dank voor het toezenden van het deelrapport "Participatie in Montferland: Omgevingswet bestendig?!" in het kader van het bestuurlijk horen. U verzoekt ons om een bestuurlijke reactie. Deze treft u hieronder aan.

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van dit rapport en de daarin genoemde conclusies en aanbevelingen. Wij staan positief tegenover uw aanbevelingen 5 t/m 9 en zijn bereid om samen met de gemeenteraad tot een nadere uitwerking hiervan te komen. Dit geldt ook voor aanbeveling 2 (aan de gemeenteraad). Met betrekking tot aanbeveling 7 kan nog worden opgemerkt dat de (gewenste invulling van die) actievare rol door ons college alvast met de raad kan worden besproken bij de aanstaande behandeling van ons voorstel Participatiekader (hoofdstuk 1 tot en met 4).

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Montferland,
De secretaris, De burgemeester,

drs. M.J.J. Wagener

mr. P. de Baat MPM

6.2 Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders van 20 oktober 2020.

Wij zijn verheugd dat het college onze aanbevelingen voor het college overneemt. Daarnaast juichen wij toe dat dit thema op dit moment voortvarend wordt opgepakt en dat het college positief staat tegenover het uitwerken van een participatie aanpak (aanbeveling 2 voor de gemeenteraad).

6.3 Geraadpleegde documenten

- Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (oktober 2017); gemeente Montferland.
- Plan van aanpak verandertraject bestuurlijke vernieuwing inclusief college (19int00274; 5 februari 2019) en raadsbesluit (19int00267; 28 maart 2019); gemeente Montferland.
- Collegebesluit tot instellen Omgevingslab (19int03546; 6 december 2019) inclusief opzet; gemeente Montferland.
- Bestuursopdracht opstellen Participatiekader (20int01030; 8 april 2020) en raadsinformatiebrief (20int01031; 8 april 2020); gemeente Montferland.
- Collegebesluit stappenplan Omgevingswet (19int01995; 16 juli 2019) inclusief stappenplan; gemeente Montferland.
- Dossierstukken Centrumplan Didam: inclusief Masterplan, verslagen stuurgroep, raads- en collegebesluiten, burgerinitiatief, uitwerking per deelgebied; Gemeente Montferland.
- Dossierstukken Dorpsvisie Loil: inclusief beleidskader welzijnsvoorzieningen, de dorpsvisie en college en raadsbesluiten; gemeente Montferland.
- Dossierstukken Werfhout: inclusief verslagen bewonersbijeenkomsten, inspraakreacties en brieven, waarnemingen van gespreksleider, college- en raadsbesluiten; gemeente Montferland.
- Dossierstukken Grootschalige energie opwekking: inclusief geanonimiseerde zienswijzen en inspraakreacties, startnotitie, participatieverslag, presentatie en verslagen discussie avonden, raads- en collegebesluiten.
- Dossierstukken Verheijstraat Didam: inclusief college en raadsbesluiten en geanonimiseerde zienswijzen; gemeente Montferland.
- Coalitieprogramma 2018 – 2022 'Samen krijgen wij het voor elkaar' (april 2018); gemeente Montferland.
- Documentatie van de website Aan de slag met de Omgevingswet: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>; initiatief van rijksoverheid, Unie van waterschappen, VNG, Interprovinciaal Overleg.
- Overheidsparticipatie en Omgevingswet: Gelijk speelveld (maart 2018), Peter van Rooy; uitgave van het programma Aan de slag met de Omgevingswet.
- Checklist voor de gemeenteraad: is het huidige participatiebeleid al omgevingswet-proof? ; uitgave van de VNG.
- Omgevingsregeling (november 2019), staatscourant nr. 56288.
- Omgevingswet met wijzigingen wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.
- Invoeringswet Omgevingswet van 12 februari 2020 (juni 2020), Staatsblad 2020 nr 172.
- Omgevingsbesluit van 3 juli 2018 (augustus 2018), Staatsblad 2018 nr. 290.

6.4 Het normen- en analysekader

De bevindingen in dit onderzoek zijn getoetst aan onderstaand normen- en analysekader:

Deelvragen	Normen Omgevingswet (N) en Faciliteren van proces (F)
1. In welke fase van beleids- of planvorming vindt participatie plaats?	N Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek.
	N Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen.
2. Wie is aan zet bij participatie, wie is "eigenaar" van het proces en wie is verantwoordelijk voor de uitvoering?	N De rol van de initiatiefnemer is expliciet is opgenomen in het beleid.
	N Alle gemeentelijke rollen (gemeenteraad, B&W, ambtelijke organisatie) zijn beschreven.
	F De gemeente is benaderbaar voor initiatiefnemers.
	F Er bestaat afstemming, integraliteit en samenhang binnen de ambtelijke organisatie met het oog op het beoordelen en begeleiden van initiatieven.
	N De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht.
	F Opgedane lessen worden gemeentebreed geborgd.
3. Wordt in het huidige beleid en uitvoeringspraktijk stilgestaan bij het tijdsaspect?	N Vanaf het begin van het proces wordt voldoende tijd uitgetrokken voor participatie.
4. Heeft iedereen dezelfde informatiepositie (inhoud, proces en spelregels)?	N Informatie is volledig, tijdig, toegankelijk en voor iedereen (belanghebbenden, betrokkenen en gemeenteraad) te begrijpen.
	N Informatievoorziening heeft een plek in het participatiebeleid.
5. Worden er keuzes gemaakt en focus aangebracht met behoud van ruimte voor onverwachte initiatieven?	N Er is ruimte voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kaders vallen.
	N In het beleid is een goede balans gevonden tussen enerzijds het streven naar integraliteit (inclusief en sectoroverstijgend) en aan de andere kant toetsbaarheid van participatiedoelen.
	N De gemeenteraad houdt aan de ene kant overzicht en andere kant de vinger aan de pols.
	N Houding en gedrag krijgen een plek in het beleid om te komen van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'.
6. Wordt samenwerking en afstemming met ketenpartners gezocht?	N De ketenpartners (rol en belang) zijn in het participatiebeleid opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden (buurtgemeenten, provincie, Waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz.
	F Er is aandacht voor het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name met betrekking tot regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen. Er wordt samengewerkt tussen overheden.
7. Worden heldere en transparante toetsingscriteria gehanteerd?	N Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.
	N Deze normen, criteria of spelregels zijn helder en duidelijk verwoord en scheppen heldere verwachtingen.
	N Alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en kunnen er rekening mee houden.

6.5 Wettelijke bepalingen participatie per instrument

In de Omgevingswet, -regeling en besluit

OMGEVINGSVISIE:

- **Motiveringsplicht:**

Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn

AFDELING 10.3 OMGEVINGSVISIES (OMGEVINGSBESLUIT)

Artikel 10.7 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie)

Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

PROGRAMMA:

- **Motiveringsplicht:**

Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn

AFDELING 10.4 PROGRAMMA'S (OMGEVINGSBESLUIT)

§ 10.4.1 Algemeen

Artikel 10.8 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma)

Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

OMGEVINGSPLAN:

- **Motiveringsplicht:**

Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn

- **Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van een omgevingsplan aan hoe de participatie wordt vormgegeven.**

Artikel 10.2 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan)

(OMGEVINGSBESLUIT)

1. Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, bedoeld in artikel 16.29 van de wet, geeft de gemeenteraad aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.
2. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

OMGEVINGSVERGUNNING

- **In de Omgevingsregeling wordt een Aanvraagvereiste participatie opgenomen.** De initiatiefnemer moet bij het aanvragen van een vergunning aangeven of en zo ja hoe aan participatie is gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Hoe participatie wordt vormgegeven is vormvrij. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. Met een amendement in de Invoeringswet Omgevingswet is het mogelijk gemaakt dat een gemeenteraad specifieke gevallen aanwijst waarin participatie verplicht is. Dit kunnen alleen gevallen zijn voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is.

Artikel 16.55 (aanvraagvereisten) (OMGEVINGSWET)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.
3. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.
4. Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkend omgevingsplanactiviteit kunnen in het omgevingsplan ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te

verstrekken gegevens en bescheiden.

5. De gegevens en bescheiden, bedoeld in het tweede tot en met vierde lid, behoeven niet te worden verstrekt voor zover het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt.

6. Op grond van het tweede lid worden in ieder geval regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.

7. De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is, kan worden ingediend.

Artikel 7.4 (participatie) (OMGEVINGSREGELING)

Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.

Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokkenen wat de resultaten daarvan zijn.

PROJECTPROCEDURE (OMGEVINGSWET)

Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen er wel voor kiezen gebruik te maken van een deel van de bepalingen. Het gaat dan om projecten met een publiek belang die door aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Als gemeenten ervoor kiezen de projectprocedure voor het opstellen van een omgevingsplan in te zetten, zijn artikelen 5.47, eerste en derde lid, 5.48 en 5.51 van de wet van toepassing. Deze artikelen bevorderen dat participatie voor deze besluiten in een vroegtijdig stadium plaatsvindt.

§ 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing

Artikel 5.47 (voornemen)

1. Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om:

- a. een projectbesluit vast te stellen zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing, of
- b. een projectbesluit vast te stellen en ter voorbereiding daarvan een voorkeursbeslissing te nemen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag wordt kan worden bepaald wanneer een voorkeursbeslissing in ieder geval wordt genomen.

3. Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

4. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning geeft het bevoegd gezag, onverminderd het derde lid, kennis van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bepaalde in het vierde lid.

Artikel 5.48 (verkenning)

1. Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over:

- a. de aard van de opgave,
- b. de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en
- c. de mogelijke oplossingen voor die opgave.

2. Degene die een mogelijke oplossing als bedoeld in artikel 5.47, derde lid, heeft voorgedragen, kan daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve een onafhankelijke deskundige verzoeken te adviseren.

§ 5.2.3 Projectbesluit

Artikel 5.51 (inhoud projectbesluit)

In het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

6.6 Opzet omgevingslab

Omgevingslab

1. Aanleiding

De laatste jaren zijn er diverse trends waarneembaar op het gebied van de gemeentelijke dienstverlening. Inwoners willen meer betrokken worden bij hun leefomgeving, de gemeenteraad stuurt op bestuurlijke vernieuwing en de Omgevingswet komt eraan. Deze vragen ons om op een andere manier te kijken naar vraagstukken en initiatieven op het gebied van de fysieke leefomgeving. De invulling vindt steeds meer plaats door initiatieven vanuit de samenleving. Om deze goed te begeleiden, maar ook om te borgen dat de initiatieven het algemeen belang dienen, is het belangrijk om op een integrale manier vroegtijdig deze initiatieven op te pakken. Hetzelfde geldt voor interne afdeling overstijgende projecten.

Om hier invulling aan te geven gaat gewerkt worden met een Omgevingslab. Het Omgevingslab is een groep mensen die vanuit verschillende disciplines gezamenlijk en in onderling overleg hun kijk geven op de spelende ontwikkelingen en projecten.

2. Doelstelling

Dit Omgevingslab heeft tot doel dat verschillende disciplines op tijd en op een samenhangende integrale werkwijze nieuwe afdeling overstijgende projecten bekijken, beoordelen en oppakken.

Het doel is om tot een goede afweging te komen van ruimtelijke initiatieven en te bekijken of de ontwikkeling bijdraagt aan de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het Omgevingslab is een netwerk om in een initiatieffase (wanneer er een verzoek ligt) alle belangen bij elkaar te brengen en in onderlinge samenhang en wisselwerking tot een meerwaarde te laten komen.

Het gaat dus niet om het afvinken van een lijst of een ontwikkeling wel of niet voldoet aan eisen en randvoorwaarden, maar om te kijken naar de wenselijkheid van de ontwikkeling en hoe de ontwikkeling een bijdrage levert aan een goede woon- en leefomgeving zoals verwoord in de Omgevingsvisie. Uiteindelijk resulteert dit in een advies aan de aanvrager/initiatiefnemer.

Het Omgevingslab is ook de plek waar nieuwe ontwikkelingen worden besproken en interne afdeling overstijgende projecten worden beoordeeld.

Om het Omgevingslab tot zijn recht te laten komen en een meerwaarde te laten creëren voor de initiatieven, is het belangrijk dat de personen die daarin zitting nemen:

- Openstaan voor nieuwe dingen, onderzoekend en ondernemend zijn
- Creatief zijn, kijken naar wat mogelijk en wenselijk is en hoe we dat kunnen bereiken: creatief omgaan met de krachten van bestuur, regelgeving en inwoners
- Resultaat gericht zijn en iets kunnen en willen toevoegen aan het initiatief, zowel vanuit inhoudelijk kennis als ook vanuit het algemene belang

3. Reikwijdte Omgevingslab

Het Omgevingslab gaat over:

- Het beoordelen van de wenselijkheid en haalbaarheid van afdeling overstijgende (externe) projecten m.b.t fysieke leefomgeving en de eventuele daarin te creëren meerwaarde en adviseert hierover aan de initiatiefnemer
- Het signaleren van (gewenste) ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving of binnen de gemeente die een afdeling overstijgend karakter hebben en waarvoor een (brede) aanpak/strategie gewenst is en adviseren hierover aan het MT
- Het uitvoeren van pilots binnen de kaders van de Omgevingswet

Het Omgevingslab gaat niet over

- Vergunningen die passen binnen beleidskaders of Omgevingsplannen
- Reguliere werkzaamheden binnen 1 afdeling/werkveld zoals het opstellen van een Omgevingsplan
- Het uitvoeren van projecten en afhandelen van vergunningaanvragen

4. Hoe ziet het Omgevingslab eruit: welke personen in welke rol?

Het Omgevingslab valt onder de aansturing van de afdeling Ontwikkeling. In het lab nemen de volgende functies zitting:

- Coördinator: stuurt het Omgevingslab aan, bewaakt de voortgang en is eindverantwoordelijk voor het advies
- 1 persoon namens RO: vertegenwoordigt volkshuisvesting, landschap, economie, cultuurhistorie, verkeer
- 1 persoon namens OW: gaat over disciplines riolering, wegen, in- en uitritten, openbare verlichting, afwatering, beheer en onderhoud openbare ruimte en groen
- 1 persoon namens V&H; gaat over milieu (waaronder geluid, bodemkwaliteit), duurzaamheid, (brand)veiligheid, afvalinzameling
- 1 persoon die niet gelieerd is aan een afdeling van het fysieke domein om te zorgen dat er vanuit een ander perspectief wordt gekeken naar de ontwikkeling. Deze persoon is degene die buiten de gebaande wegen denkt en de positief kritische vragen durft te stellen over de meerwaarde van de ontwikkeling

Het is mogelijk om afhankelijk van de agenda het team (afhankelijk van de agenda) aan te vullen met vakspecialisten of externen die betrokken zijn bij het project.

De personen die zitting nemen in het lab dienen te beseffen dat ze namens meerdere collega's/vakinhoudelijke disciplines naar het initiatief kijken. Daardoor kan het nodig zijn dat binnen een afdeling intern overleg/afstemming plaatsvindt, voordat het Omgevingslab bij elkaar komt.

5. Hoe ziet het proces eruit bij externe initiatieven

- a. Plan dat niet past in beleidskaders → naar coördinator
- b. Coördinator plant intake gesprek met initiatiefnemer (binnen 2 weken na ontvangst vindt gesprek plaats)
- c. Plan gaat naar leden van Omgevingslab; beoordelen of uitbreiding van het team met vakspecialist(en) vereist is, wellicht ook extern
- d. Intakegesprek met Omgevingslab: toelichting van initiatiefnemer op plan + vanuit gemeente eerste reactie op idee en meegeven van suggesties, richtingen en oplossingen
- e. Eventuele aanlevering nadere stukken (binnen 2 weken na intakegesprek)
- f. Uitgebreide bespreking in Omgevingslab zonder initiatiefnemer (2 weken na intakegesprek)
Beoordeling van:
 - a. Wenselijkheid; past in visie qua wonen, veiligheid, verkeer, landschap, economie, enz
 - b. Mogelijkheid; is het juridisch mogelijk
 - c. Inpasbaarheid; hoe zit het met water, riolering, ontsluiting, groen, enz
 - d. Toegevoegde waarde; hoe zit het o.a. met duurzaamheid, welzijn, beeldkwaliteit, stedenbouwkundige meerwaarde
 - e. Potentie (draagvlak); hoe worden omwonenden betrokken? Is er weerstand?Tijdens de bespreking wordt het advies geformuleerd door de coördinator
- g. Terugkoppeling uitkomst Omgevingslab aan aanvrager (met afschrift) aan portefeuillehouder; het vormt een advies
- h. Naar aanleiding daarvan kan de initiatiefnemer een formeel verzoek indienen met een al dan niet aangepast plan. De officiële aanvraag wordt in afschrift gestuurd naar de coördinator
- i. De coördinator beoordeelt of het advies in voldoende mate is overgenomen en of er in principe medewerking kan worden verleend. De vakafdeling beoordeelt vervolgens of het college voorgesteld wordt om medewerking te verlenen
- j. Indien positief besluit van college: start formeel project en aansluitend procedure (vergunning, omgevingsplan) welke buiten Omgevingslab wordt georganiseerd.

Op basis hiervan is de conclusie dat het Omgevingslab in principe 2-wekelijks bij elkaar komt. Afhankelijk van de hoeveelheid initiatieven kan worden beoordeeld of dit structureel wordt ingepland of op afroep. Aandachtspunt is de termijn waarbinnen straks besloten moet worden op een vergunningaanvraag!

6. Hoe ziet het proces eruit bij interne initiatieven

Ook intern zijn er ontwikkelingen en initiatieven waarbij sprake is van een afdeling overstijgend karakter en waarvoor een (brede) aanpak/strategie gewenst is, denk hierbij aan het opstellen van een omgevingsvisie of een strategie voor de warmtetransitie.

Het Omgevingslab kan:

- Signaleren of er ontwikkelingen zijn dan wel gewenst zijn die afdeling overstijgend zijn en hierover adviseren aan het MT
- Bij het opstarten van nieuwe afdeling overstijgende trajecten adviseren over het plan van aanpak

7. Evaluatie

Deze opzet is niet in beton gegoten. De bedoeling is om vooral ervaringen op te doen en al doende te leren. Dit betekent dat regelmatig gekeken dient te worden of de werkwijze nog aansluit bij de doelstelling en of bijstelling gewenst is, bijvoorbeeld in samenstelling van de deelnemers of vergaderfrequentie.

Het opstellen van een Omgevingslab is een van de processtappen van de implementatie van de Omgevingswet. In het stappenplan is in kwartaal 3 en 4 van 2020 een evaluatie opgenomen. Dan zal sowieso een totale beoordeling van het functioneren van het Omgevingslab plaatsvinden.

6.7 Analyse dossiers

Inhoud

Dossier Verheijstraat Didam

Dossier Grootschalige Energieopwekking

Dossier Uitbreiding zandwinning Werfhout

Dossier Centrumplan Didam

Dossier Dorpsvisie Loil

DOSSIER VERHEIJSTRAAT DIDAM

Dossier in een notendop:

De eigenaar van het terrein van een voormalig zorgcomplex in Didam komt met nieuwbouwplan dat voorziet in appartementen (tot 4 lagen) en 6 patiowoningen op dit terrein. Het bestemmingsplan dient te worden herzien. De gemeente heeft de initiatiefnemer, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, op het spoor gezet om het planproces open met de buurt in te steken.

Looptijd:

Begin 2018 - juli 2020.

Initiatiefnemer:

Eigenaar terrein voormalig zorgcomplex.

Belanghebbenden:

Omwonenden.

Type participatie (meeweten, meedenken, meewerken, meebepalen):

Meedenken.

Ingezette instrumenten

Informatiebijeenkomsten georganiseerd door initiatiefnemer.

Belang initiatief

De kring van belanghebbenden in dit dossier is redelijk beperkt tot de direct omwonenden. Voor hen is het een groot belang. Het plan sluit ook aan bij geprognosticeerde behoefte aan woningen, waardoor de gemeente ook een belang heeft bij de realisatie van dit initiatief. Door uitvoering te geven aan de voorgenomen planvorming kan een bijdrage worden geleverd aan doelstellingen in het kader van het langer zelfstandig wonen, het stimuleren van de doorstroming op de woningvoorraad, de volkshuisvestelijke opgave en de verduurzaming. De herontwikkeling biedt ook mogelijkheden om het braakliggende gebied een kwaliteitsimpuls te geven.

Kaders, keuzemogelijkheden en toetsingscriteria

In de brief aan de initiatiefnemer waarin het college van B&W aangeeft in principe medewerking te verlenen aan het plan is tevens een zinsnede opgenomen waarin wordt vermeld dat de gemeente de door de buurt genoemde uitgangspunten onderschrijft en deze graag verder uitgewerkt ziet. Aandachtspunten daarbij zijn de verdere uitwerking van de parkachtige inpassing, de waarborging van de groene kwaliteit en verduurzaming, de inpassing van het parkeren en de ontsluiting.

Rol gemeente

De gemeente vervult in dit dossier een communicatieve rol en stimuleert de aanvrager tot participatie over te gaan. De houding van de gemeente in dit dossier is 'Ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. De gemeente heeft meegedacht met de initiatiefnemer.

Het college van B&W besluit in augustus 2019 in principe medewerking te verlenen aan het nieuwbouwplan. De gemeenteraad komt pas medio mei bij de beeldvorming over het bestemmingsplan in beeld. Er zijn 3 zienswijzen ingediend. De ingediende zienswijzen hebben geleid tot een wijziging van de toelichting van het bestemmingsplan, maar niet tot het staken van de gestarte bestemmingsplanprocedure. Het bestemmingsplan is een hamerstuk in de gemeenteraad van 2 juli 2020.

Proces van participatie

Nadat de gemeente op het belang van participatie met de buurt heeft gewezen, is op 20 maart 2019, op uitnodiging van de initiatiefnemer, gediscussieerd met belanghebbenden over de uitgangspunten en aandachtspunten voor de ontwikkeling van dit gebied. Daarna is het stedenbouwkundige schetsplan opgesteld dat op 18 april aan omwonenden is gepresenteerd en waarbij de gemaakte keuzen zijn toegelicht. De gemeente heeft zich bewust niet gemengd in participatieproces.

Communicatie

Vanuit de initiatiefnemer is over zijn voornemen met belanghebbenden gecommuniceerd. Alvorens een stedenbouwkundig schetsplan te maken, zijn de omwonenden in de gelegenheid gesteld om hun ideeën en aandachtspunten mee te geven. De schets is vervolgens met de buurt besproken.

Ondersteuning initiatief

De gemeente doet een quickscan naar eventuele hindercirkels op de locatie en stimuleert de initiatiefnemer tot participatie met omwonenden. Parallel aan het bestemmingsplan is een hogere grenswaarden procedure gestart.

Samenwerking met ketenpartners

Er waren geen andere ketenpartners bij dit project betrokken.

Tussentijdse evaluatie

In dit dossier is niet tussentijds geëvalueerd.

DOSSIER GROOTSCHALIGE ENERGIE OPWEKKING

Dossier in een notendop:

In 2013 hebben de acht Achterhoekse gemeenten een gezamenlijke duurzaamheidsambitie vastgesteld in het Akkoord van Groenlo. De ambitie van dit Akkoord is om alle energie die in 2030 nog verbruikt wordt voor apparaten, verlichting en verwarming door inwoners, instellingen en bedrijven in Montferland, duurzaam op te wekken.

Vervolgens is in 2016 een Regionale Uitvoeringsagenda opgesteld waarin staat wat er nodig is aan besparing en opwekking om in 2030 energieneutraal te zijn. Daaruit blijkt dat de gemeente Montferland 15 windturbines, 44 hectare zonnenveld, 7 biomassa-centrales en 4 biovergistinginstallaties nodig zal hebben om de doelstelling van 2030 te halen. Bij het vaststellen van de Uitvoeringsagenda Montferland Energieneutraal 2018-2022 heeft de gemeenteraad aangegeven om het onderzoek naar inzet van biomassa vooralsnog buiten beschouwing te laten. Voor het ruimtelijk afwegingskader is de focus daardoor komen te liggen op wind en zon. Doel van het ruimtelijk afwegingskader is om te zorgen voor een juiste inpassing en het stellen van randvoorwaarden waarmee het college van B&W een duidelijk toetsingskader heeft voor het beoordelen van initiatieven van duurzame energieopwekking.

Looptijd:

Van 11 september 2018 t/m 2 juli 2020.

Initiatiefnemer:

De gemeente.

Belanghebbenden:

Alle inwoners van Montferland en specifiek de inwoners van het aangewezen zoekgebied voor windenergie (Lenge-zuidoost/Azewijn-zuid). De gemeente, diverse organisaties (maatschappelijk, natuur, milieu, energie), coöperaties, provincie, buurgemeenten en waterschap en andere stakeholders.

Type participatie (meeweten, meedenken, meewerken, meebepalen):

Meedenken.

Ingezette instrumenten

Een startbijeenkomst, werksessies, een participatieverslag, gebiedsdialoog, informatiemarkt, website, mailing, publicatie in Montferland Journaal.

Belang initiatief

Alle inwoners van Montferland hebben een redelijk belang. De gemeente, de marktpartijen en de inwoners van het aangewezen zoekgebied voor windenergie (Lengel-zuidoost/Azewijn-zuid) hebben een groot belang. In 2013 hebben de acht Achterhoekse gemeenten een gezamenlijke duurzaamheidsambitie vastgesteld in het Akkoord van Groenlo.

Kaders, keuzemogelijkheden en toetsingscriteria

Vooraf is een duidelijk kader meegegeven door de wettelijke belemmeringen voor wind- en zonne-energie in de gemeente Montferland te onderzoeken. Dat leverde drie kaarten op die weergeven waar in de gemeente windenergie en zonne-energie in principe mogelijk zijn (c.q. er geen wettelijke belemmeringen zijn).

Synchroon aan de discussieavonden werd in februari 2019 een landschappelijke analyse uitgevoerd waarbij is gekeken naar de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de verschillende gebieden binnen de gemeente Montferland. Zodoende is inzicht verkregen in de landschappelijke draagkracht van deze gebieden voor grootschalige duurzame energie opwekking met wind- en zonne-energie. Ook dit heeft focus aangebracht. Daarmee is het afwegingskader zelf te toetsen aan de gestelde kaders zoals die volgen uit het onderzoek naar wettelijke belemmeringen en landschappelijke analyse en aan het participatieverslag.

Participatie maakt tevens een belangrijk onderdeel uit van het afwegingskader. Zo is initiatiefnemer verplicht om een participatieplan op te stellen. In het participatieplan dient helder uiteengezet te worden welke samenhangende middelen (bijeenkomsten, ontwerpatelier, nieuwsbrief, etc.) worden ingezet om maximale betrokkenheid bij de projectontwikkeling te garanderen. Hierbij dienen de volgende onderdelen minimaal aan bod te komen:

- Doelstelling
- Projectgebied: wie worden er betrokken?
- Rolverdeling initiatiefnemer, gemeente, omwonenden en andere belanghebbenden;
- Proces- en projectparticipatie (inclusief communicatie);

In het afwegingskader is opgenomen wie tot de belanghebbenden dienen te worden gerekend en wat de minimale voorwaarden zijn waaraan de proces- en projectparticipatie dient te voldoen. De minimale eisen van procesparticipatie zijn:

- Met direct omwonenden, omwonenden en andere belanghebbende partijen uit de omgeving in gesprek te gaan over het voornemen om een windproject te realiseren in de omgeving. De uitkomsten worden meegenomen in het op te stellen participatieplan.
- Het organiseren van bijeenkomsten om met belanghebbenden te overleggen over de mogelijke varianten in de vormgeving van het windproject.
- Op het moment dat er een conceptontwerp ligt voor het project (conform de ruimtelijke en technische voorwaarden en de gemaakte afspraken met betrekking tot projectparticipatie) moet dit aan de doelgroepen worden gepresenteerd.

In het afwegingskader is niet opgenomen dat een participatieverslag verplicht is als bijlage bij het verzoek om een omgevingsvergunning of het afwijken van het bestemmingsplan of op welke wijze de uitkomsten van het participatietraject worden meegenomen in de toetsing. Bestuurlijke toetsing van initiatieven aan het vastgestelde afwegingskader wordt door het college van B&W uitgevoerd en resulteert bij een positief resultaat in een principebesluit. De initiatieven kunnen vervolgens via een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan worden behandeld.

Rol gemeente

Als eerste is een projectgroep opgericht met medewerkers uit de betrokken beleidsvelden (ruimtelijke ordening, landschap, duurzaamheid en communicatie). Dit traject is begeleid door een extern bureau. De organisatie heeft er mede voor gezorgd dat de gemeenteraad, college van B&W hun rol hebben kunnen nemen in dit traject tot vaststelling van een afwegingskader. Uitgangspunt in dit dossier is 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'.

Het college van B&W heeft het participatietraject uitgevoerd en op gezette tijden de gemeenteraad geraadpleegd over de inhoud van het participatietraject. Op 12 maart 2019 besluit het college van B&W onder meer om alvorens het ruimtelijk afwegingskader zal worden opgesteld, de resultaten van de betreffende stappen eerst terug te koppelen aan de gemeenteraad. Daarbij wordt tegelijkertijd een voorstel gedaan voor het vervolgproces in het kader van o.a. participatie.

De gemeenteraad heeft zelf niet actief de vinger aan de pols hoeven te houden, aangezien dit onderdeel uitmaakte van het plan van aanpak. Hoewel de rollen in het plan van aanpak niet expliciet zijn omschreven blijkt uit het plan van aanpak wel duidelijk op welke momenten en op welke wijze de gemeenteraad in het traject betrokken en aan zet is. In de bijlage van de raadsbrief van 22 november 2018 wordt aangegeven op welke wijze het college van B&W participatie wil vormgeven. Daarin constateert zij dat enerzijds de wens bestaat om mensen vroegtijdig te betrekken, anderzijds is de vraag of elk vraagstuk geschikt is om vroeg te bespreken (in relatie tot Not In My BackYard (NIMBY) gedrag). Tijdens de bijeenkomst met de gemeenteraad op 15 november 2018 liepen de mening hierover uiteen. Sommigen waren van mening dat de locaties van windmolens of zonneparken een afweging is die thuishoort in de gemeenteraad, waarmee de locaties een "gegeven" zijn. Anderen waren van mening dat bewoners van potentiële locaties juist betrokken zouden moeten worden bij de vraag of de locatie in aanmerking komt. De meesten deelden de mening dat de gemeenteraad een doorslaggevende stem heeft in de locatiekeuze. Eén van de door de gemeenteraad vastgestelde hoofduitgangspunten betreft het aanwijzen van 1 gebied waar windenergie wordt toegestaan, in Lengel-zuidoost/Azewijn-zuid. Het afwegingskader is op 2 juli door de gemeenteraad geamendeerd vastgesteld.

Proces van participatie

Betrokkenen zijn vanaf de start van het opstellen van het afwegingskader betrokken. In het plan van aanpak is een duidelijke planning opgenomen en is ook helder verwoord met wie en op welke wijze participatie wordt ingezet. Later zijn hier enkele wijzigingen in gekomen. Maar de participatiemogelijkheden zijn hierdoor eerder meer dan minder geworden.

Op basis van de feedback die op de discussieavond op 15 november met de gemeenteraad is opgehaald, is een aanpak geformuleerd voor het vervolg. De gemeente (college van B&W/organisatie) heeft het volgende participatietraject doorlopen:

- Startbijeenkomst (11 december 2018)
- Discussieavonden 4x (januari-februari 2019)
- Gebiedsdialoog windenergie (september 2019)
- Ter inzage legging conceptkader (januari-februari 2020)
- 2 Informatiemarkten over het afwegingskader (januari 2020)

Ook is er een speciale webpagina ingericht waar alle tussenresultaten op zijn gepubliceerd: www.montferland.info/ruimtevoorenergie. Daarnaast is er een mailinglijst bijgehouden waar iedereen zich voor kon aanmelden om op de hoogte te blijven van het traject. Voor deze lijst hebben zich inmiddels ruim 400 personen aangemeld. Tot slot is er veel gebruik gemaakt van het Montferland Journaal (voorheen Montferland Nieuws) en de nieuwscarrousel op de gemeentelijke website om informatie te delen en bijvoorbeeld participatieavonden aan te kondigen.

Startbijeenkomst (11 december 2018)

De startbijeenkomst is bezocht door ruim 200 bezoekers. Doel van de bijeenkomst was om de inwoners van Montferland te enthousiasmeren en te betrekken bij het proces om tot een ruimtelijk afwegingskader te komen. Ook werden de kaarten uit het onderzoek uit stap 1 gepresenteerd als tussenresultaat en kon men op de energiemarkt informatie inwinnen bij o.a. de Achterhoekse Groene Energiemaatschappij en de Energiecoöperatie Montferland Klimaatneutraal.

Discussieavonden 4x (januari en februari 2019)

Aan de tafels werd in groepsverband eerst gediscussieerd over de vraag: "Wetende dat er windturbines en zonnevelden in de gemeente komen, wat vindt u dan belangrijk?" Vervolgens werd de *Challenge Montferland Energieneutraal* gespeeld, waarbij de groepen de opdracht kregen om de gemeente energieneutraal te maken met windmolens en zonnevelden. De discussies op de vier avonden spitsten zich vooral toe op de gebieden en plaatsing van windmolens en zonnevelden. In die context bleek participatie nog een lastig begrip, waar deelnemers zich soms moeilijk iets bij konden voorstellen. Desalniettemin is het duidelijk dat de deelnemers de gemeente in het algemeen oproepen met stevige participatievoorwaarden te komen, zowel wat betreft het communiceren over en betrekken bij het verdere planontwikkelingsproces (procesparticipatie) als bij financiële deelname in toekomstige projecten (projectparticipatie).

Gebiedsdialoog windenergie (september 2019)

In september 2019 heeft de gebiedsdialoog wind plaatsgevonden. Het voornaamste doel van de gebiedsdialoog was om bij inwoners en ondernemers in of nabij het aangewezen zoekgebied voor windenergie (Lengel-zuidoost/Azewijn-zuid) ideeën op te halen over welke voorwaarden de gemeente in haar beleidskader moet gaan stellen aan een toekomstig windinitiatief. Deelnemen aan de gebiedsdialoog kon op twee manieren, namelijk via een online vragenlijst en via een gebiedssessie. Aanvullend op het invullen van de vragenlijst konden geïnteresseerden ook meepraten tijdens een van de vier gebiedssessies op 17 en 19 september 2019. In totaal hebben ±70 personen meegepraat. Vanuit de gemeente neemt de portefeuillehouder en ambtelijke medewerkers deel aan het gesprek, daarbij ondersteund door de extern adviseur.

Bij de gebiedsdialogen zijn vanuit de gebieden de volgende belanghebbenden in ieder geval uitgenodigd:

- Inwoners in en rond het zoekgebied (maatwerk: afbakening te bespreken)
- Dorps- en wijkraden, Plattelandsraad en andere bewonersvertegenwoordigingen
- Lokale bedrijven en bedrijfsvertegenwoordigingen
- Lokale landschaps- en natuurbeschermingsorganisaties

Ter inzagelegging conceptkader (januari-februari 2020) en 2 informatiemarkten

Met ingang van 8 januari 2020 ligt gedurende 6 weken ter inzage het ontwerp 'afwegingskader voor grootschalige energieopwekking met wind- en zonne-energie'. En er vinden twee informatiemarkten over het afwegingskader plaats.

Naar aanleiding van de ter inzagelegging van het conceptkader voor grootschalige energieopwekking met wind- en zonne-energie zijn er 6 inspraakreacties binnen gekomen, waaronder meerdere vanuit de inwoners van het gebied rond Azewijn en een aantal kandidaten voor toekomstige initiatieven. In 3 inspraakreacties wordt opgeroepen om strengere normen te stellen om de overlast te beperken en de compensatievergoeding te verhogen. In een inspraakreactie wordt stilgestaan bij de gebiedsdialoog: "Door de besluiten om één zoekgebied voor windenergie vast te stellen en de uitbreiding van DocksNLD is het gebied rond Azewijn het afvoerputje van de gemeente. Opmerkingen die tijdens de gebiedsdialoog zijn gemaakt over het zoekgebied, de afstand tot woningen, geluid en landschap worden weggeschreven met de verwijzing naar wettelijke normen, inspanningsverplichtingen en geen voorwaarden stellen." En de oproep in dezelfde inspraakreactie "Neem de zorg van omwonenden serieus en kom ons op dit soort punten tegemoet: strengere normen en een fatsoenlijke compensatie." Een andere reactie zegt hierover: "Tijdens de bijeenkomsten is veel aandacht geweest voor het terugdringen van overlast door windturbines (geluid, slagschaduw) voor omwonenden. Hier moet meer aandacht voor zijn in de gestelde voorwaarden (aanvullend aan de bestaande landelijke richtlijnen) om omwonenden meer tegemoet te komen." Inhoudelijke wijziging die in het raadsvoorstel is opgenomen naar aanleiding van deze reacties is dat het bovenwettelijk beschikbaar te stellen minimumbedrag bij windprojecten is verhoogd.

Het participatieproces is vastgelegd in een participatieverslag dat ter kennisname aan de gemeenteraad is aangeboden. Participatie maakt tevens onderdeel uit van het afwegingskader zelf.

Communicatie

Er is vanaf de start een communicatieproces ingezet. Zo geeft de website www.montferland.info/ruimtevoorenergie een overzicht van de gezette stappen en de uitkomsten hiervan. Daarnaast is er een mailinglijst bijgehouden waar iedereen zich voor kon aanmelden om op de hoogte te blijven van het traject. Voor deze lijst hebben zich ruim 400 personen aangemeld. Tot slot is er gebruik gemaakt van het Montferland Journaal (voorheen Montferland Nieuws) en de nieuwscarrousel op de gemeentelijke website om informatie te delen en bijvoorbeeld participatieavonden aan te kondigen.

Ondersteuning initiatief

Het initiatief is geheel onder verantwoordelijkheid van de gemeente uitgevoerd.

Samenwerking met ketenpartners

Aangezien dit traject het opstellen van een afwegingskader betrof, zijn hier niet expliciet andere ketenpartners bij betrokken. Wel zijn stakeholders uitgenodigd om mee te praten en nodigde de gemeente de Energiecoöperatie Montferland Klimaatneutraal, de Achterhoekse Groene Energiemaatschappij uit om een bijdrage te leveren aan de gebiedsdialoog. Ook de Gelderse Natuur- en Milieufederatie zou een rol kunnen spelen. Daarnaast is dit traject een uitwerking van het Akkoord van Groenlo waarmee acht Achterhoekse gemeenten een gezamenlijke duurzaamheidsambitie hebben vastgesteld.

Tussentijdse evaluatie

Uit de aan ons verstrekte notities, kunnen we niet vaststellen dat tussentijdse evaluatie op het gebied van participatie heeft plaats gevonden. Ambtelijk is aangegeven dat er diverse momenten van evaluatie hebben plaats gevonden aan de hand van de vragen: waar staan we nu/wat weten we nu en hoe gaan we verder?

DOSSIER UITBREIDING ZANDWINNING WERFHOUT

Dossier in een notendop:

Een particuliere ondernemer heeft het plan om zandwinningsplas aan Werfhout uit te breiden. Het initiatief bestond aanvankelijk uit een plan om niet alleen een grotere waterplas te creëren, maar ook daar omheen recreatiewoningen en wellness-voorzieningen. Vanwege de veranderde economische situatie is dit plan niet haalbaar gebleken. In 2013 volgt een plan waarin de zandwinning kleiner werd en het onderdeel recreatiewoningen en bijbehorende voorzieningen is geschrapt. Wijziging van het bestemmingsplan is noodzakelijk. De uitbreiding en vooral het plaatsen van een klasseerinstallatie bij de zandwinning roept veel verzet op bij buurtbewoners.

Looptijd:

2010 tot heden.

Initiatiefnemer:

Ondernemer in grondverzet.

Belanghebbenden:

Omwonenden, natuurmonumenten, provincie, Leefbaar Nieuw Dijk, Plattelandsraad.

Type participatie (meeweten, meedenken, meewerken, meebepalen):

Meedenken.

Ingezette instrumenten

Informatieavonden. Externe procesleiding. Inspraakronde, informele inspraakavond, bewonersavond.

Belang initiatief

Het belang is groot voor de initiatiefnemer en de omwonenden. Het plan roept veel verzet op bij een deel van de omwonenden vanwege de te verwachten overlast van de klasseerinstallatie en verkeershinder. Op basis van het dossieronderzoek kan niet worden vastgesteld hoe groot het belang van de gemeente is.

Kaders, keuzemogelijkheden en toetsingscriteria

De gemeente geeft aan dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om zorg te dragen voor draagvlak in de buurt. De gemeente beoordeelt of het plan voldoet aan de wettelijke en ruimtelijke wensen en eisen. De benadering van de gemeente ten aanzien van dit dossier is 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'.

De 'ja, mits' benadering blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat tijdens de eerste keer (2014) dat een wijziging bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd ook door de provincie een zienswijze is ingediend. De provincie verzoekt hierin onder meer het bestemmingsplan aan te passen omdat door het goedkeuren van een plan voor verondieping met licht verontreinigde grond de eindbestemming industrie zou worden, terwijl natuur is vereist.

Rol gemeente

Het college van B&W en de organisatie nemen in dit dossier een regelgestuurde houding aan. De initiatiefnemer is proceseigenaar en verantwoordelijk voor de inhoud van het plan en het overleg met inwoners. De gemeente is verantwoordelijk voor het regelen van de juridische kant en heeft een toetsende rol. De gemeente benadrukt deze rolverdeling diverse malen in diverse notities en in diverse overleggen. Tevens wordt meermaals in notities en overleggen vermeld dat de gemeenteraad uiteindelijk beslist over het bestemmingsplan.

Gedurende het traject verandert de rol van de gemeente onder druk van een deel van de omwonenden en de gemeenteraad steeds meer naar die van bemiddelaar. Eerst door de portefeuillehouder, later door de gemeenteraad en de inzet van een externe procesleider.

Deze plannen passen niet in het bestemmingsplan, wat betekent dat realisatie alleen mogelijk is als de bestemming wordt gewijzigd. Het besluit om een bestemmingsplan (al dan niet) vast te stellen is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt op 30 november 2017 een geamendeerd besluit: de gemeenteraad in tegenstelling tot het college van B&W is van mening dat de ontwikkeling die dit bestemmingsplan mogelijk maakt niet past in de Structuurvisie Montferland (vastgesteld 23 april 2009). Dat is tevens het moment dat de gemeenteraad de regie van het college van B&W heeft overgenomen. Hiermee gaat de rol van de gemeenteraad een stuk verder dan 'een vinger aan de pols houden'. In oktober 2018 neemt gemeenteraad een nieuwe motie aan met de oproep aan het college van B&W om het traject weer zelf in handen te nemen.

Proces van participatie

Wij hebben aan de hand van de aan ons ter beschikking gestelde documenten niet kunnen vaststellen dat er voor 2013 enige vorm van participatie heeft plaats gevonden. In 2013 besluit het college van B&W in principe akkoord te gaan met de aangepaste plannen van de initiatiefnemer en adviseert deze om zorg te dragen voor draagvlak in de buurt. Hierop informeert en overlegt initiatiefnemer met de buurt en wordt het plan op onderdelen aangepast. De firma levert in 2014 een bestemmingsplan en bijbehorende onderzoeken aan waaruit het college van B&W concludeert dat het verzoek planologisch inpasbaar is. Dit bestemmingsplan heeft ter inzage gelegen, waarna diverse partijen waaronder buurtbewoners en de provincie Gelderland een zienswijze hebben ingediend.

Het college van B&W besluit vervolgens in juni 2016 om een inspraakronde en een informele inspraakavond te organiseren, voorafgaand aan de voortzetting van de bestemmingsplanprocedure. Hieruit volgen onder meer (inspraak)reacties van een buurtbewoner, de Plattelandsraad en een petitie van verschillende omwonenden. In deze reacties wordt onder meer verzocht om onderzoek te laten doen naar de haalbaarheid van een fietstunnel en een locatieonderzoek door een onafhankelijk bureau in opdracht van de gemeente. Daarnaast wordt verzocht om een bestuurlijke afweging of zandwinning passend en wenselijk is. In september 2016 besluit het college van B&W naar aanleiding van de uitkomsten van de inspraakronde en inspraakavond om geen nieuw locatieonderzoek uit te laten voeren. Het college van B&W besluit in te stemmen met het verzoek om met de provincie te overleggen over een aanvullend onderzoek naar een fietstunnel, terwijl uit de toelichting blijkt dat dan reeds duidelijk is dat de provincie geen directe aanleiding ziet voor aanvullend onderzoek en ook geen onderzoek 'voor de Bühne' wil opstarten.

In oktober 2016 is door een deel van de buurt wederom ingesproken bij de raadscommissie Ruimte en Financiën. Onder druk van een deel van de buurt bij het college van B&W en raadscommissie wordt besloten alsnog tot toetsing van de locatiestudie over te gaan. Daarom heeft in de periode tot en met mei 2017 aanvullend een aantal gesprekken plaatsgevonden onder leiding van een externe gespreksleider. Ook is diverse malen met de Plattelandsraad gesproken over verkeerskundige vormgeving van de kruising Pakopseweg/Bievankweg. Uit de verschillende verslagen van de bijeenkomsten (19 oktober 2016 en 3 mei 2017) blijkt dat de buurtbewoners een andere houding van de gemeente verwachten en verlangen. Zij voelen zich niet serieus genomen door college van B&W en organisatie. Volgens de buurt is het college van B&W niet ingegaan op de herhaaldelijke verzoeken van de buurt tot een gesprek en de enkele keer dat wel met hen is gesproken, was het gesprek van zeer korte duur en werd er niet ingegaan op de achtergrond van de verzoeken van de buurt. Bij de gespreksdeelnemers bestaat de indruk dat de belangen van de initiatiefnemer voorrang krijgen boven de belangen van de bewoners en dat er al toezeggingen zouden zijn gedaan. Verder blijkt uit de verslaglegging dat de buurt op dat moment geen vertrouwen in de gemeente heeft. De bewoners willen niet het gevoel hebben dat zij het maar moeten uitzoeken met initiatiefnemer. De bewoners zijn op zoek naar een visie. Zij spelen daarbij in op de nieuwe regelgeving op dit punt. Er moet een basis worden gelegd en een draagvlak worden gecreëerd. De gemeente herhaalt diverse malen dat de visie er al ligt en dat de rol van het college van B&W een toetsende rol is. Beslissingen worden door de Gemeenteraad genomen.

Een deel van de omwonenden willen een rol ten aanzien van de locatiestudie. De initiatiefnemer ziet daarin geen andere rol, behalve een informerende. Op 31 mei 2017 presenteert initiatiefnemer deze studie en licht hij deze toe tijdens een openbare informatiebijeenkomst. Daarna is besluitvorming voorzien. Degenen die een zienswijze hadden ingediend op het bestemmingsplan uit 2014 worden via een brief op de hoogte gesteld van het ter inzage leggen van een nieuw ontwerpbestemmingsplan.

Het ontwerpbestemmingsplan heeft vanaf 3 augustus 2017 gedurende 6 weken ter inzage gelegen. Er zijn 12 zienswijzen ontvangen. Degenen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling toe te lichten tijdens de behandeling van het voorstel in de raadscommissie Ruimte en Financiën van 31 oktober 2017. De gemeenteraad neemt op 30 november 2017 een geamendeerd besluit: de gemeenteraad in tegenstelling tot het college van B&W is van mening dat de ontwikkeling die dit bestemmingsplan mogelijk maakt niet past in de Structuurvisie Montferland (vastgesteld 23 april 2009). Ook besluit gemeenteraad om zelf in gesprek te gaan met de initiatiefnemer en de buurt om te kijken naar een locatie voor de klasseerinstallatie die kan rekenen op meer draagvlak. Bij het hiernavolgende traject is het college van B&W en de ambtelijke organisatie niet betrokken.

Op 25 januari 2018 neemt de gemeenteraad een motie aan waarin hij besluit tot het traject Vooruit met Werfhout en hij stelt dat er hoop is dat door naar elkaar te luisteren er mogelijkheden bestaan om tot een invulling van het gebied te komen waarin voor alle betrokkenen eventuele overlast op een aanvaardbaar niveau wordt gezet. De gemeenteraad dicht zich tevens een rol toe in de hernieuwde opstart van gesprekken door zijn verbindende rol in de samenleving en wel zijn verantwoordelijkheid kan nemen om vanuit de genoemde verbinding nieuwe mogelijkheden te creëren.

Bij het hiernavolgende traject is het college van B&W en ambtelijke organisatie niet betrokken. Op 18 januari 2018 heeft gemeenteraad de eerste bewonersavond met buurt. De boodschap is zandwinning op zich staat niet ter discussie, maar het gaat om een zo breed mogelijk gedragen keuze voor de locatie van het werkterrein. Op 26 februari, 12 maart, 26 maart, zijn de bewoners aan de slag gegaan onder leiding van een extern bureau om tot een keuze te komen van de meest gedragen locatie. Op 12 maart kwam locatie 2 als meest geschikte voor de bewoners naar boven. Op 26 maart is deze keuze verder uitgewerkt en op 16 april aan een vertegenwoordiging van initiatiefnemer gepresenteerd. Op 18 juni is een bijeenkomst geweest van de bewoners met de initiatiefnemer, leden van de gemeenteraad en Natuurmonumenten.

Op 18 oktober 2018 vindt er een gesprek plaats met buurtbewoners, raadsleden en initiatiefnemer onder leiding van het externe bureau dat dit traject begeleidt. Beeld van die avond was dat de bewoners en de initiatiefnemer tot een compromis waren gekomen. Op 31 oktober komt het externe bureau met een samenvatting van het traject en 3 mogelijke scenario's. Het scenario met het meeste draagvlak heeft een akkoord van de provincie nodig. De gemeenteraad ondersteunt dit scenario. Aan het draagvlak van de buurtbewoners is de voorwaarde verbonden dat ontsluiting plaats vindt via een bepaalde uitrit. Het is niet duidelijk hoe de provincie aankijkt tegen deze ontsluiting aangezien nut en noodzaak voor een alternatieve ontsluiting verkeerskundig niet aanwezig is en gezien het beleid van de provincie ook hoogstwaarschijnlijk niet haalbaar.

Op 15 januari 2019 heeft het college van B&W besloten in principe medewerking te verlenen aan het verzoek om het bestemmingsplan te wijzigen en dat de beoogde ontwikkeling past in de structuurvisie en stelt hiervan de gemeenteraad op de hoogte via een raadsbrief. De buurtbewoners worden via een brief op de hoogte gebracht van het besluit en het verdere proces. Daarnaast wordt een publicatie in het Montferland Nieuws geplaatst. In de raadsbrief wordt melding gemaakt van de kanttekening omtrent de uitrit.

Door de gespreksleider van het externe bureau wordt in de stand van zaken oktober 2018 geconstateerd dat "In het geval de provincie niet akkoord gaat met uitrit E, zal de gemeenteraad het college van B&W de weg moeten wijzen naar een voorstel dat voor haar aanvaardbaar is en dat recht doet aan haar uitgangspunten waarmee de gesprekken zijn gestart: zandwinning in het gebied moet mogelijk zijn, met een zo groot mogelijk draagvlak van bewoners."

Uit de raadsbrief van 22 april 2020 blijkt dat de initiatiefnemer nader overleg heeft gehad met omwonenden, waarbij het werkterrein is gedraaid en de installatie is vervangen door een klasseerwiel. Het plan is inhoudelijk getoetst en beoordeeld en akkoord bevonden. Op basis hiervan heeft het college van B&W besloten om de procedure te starten om het bestemmingsplan te wijzigen. De eerste stap van deze procedure is dat het plan wordt opgestuurd naar o.a. de provincie en het waterschap. Zij krijgen 6 weken de tijd om inhoudelijk te reageren op het plan.

Communicatie

Wij hebben uit de aan ons ter beschikking gestelde documenten niet kunnen vaststellen dat er voor 2013 communicatie met alle omwonenden heeft plaats gevonden. In 2013, wanneer het college van B&W besluit om in principe in te stemmen met de plannen van de initiatiefnemer raadt de gemeente de initiatiefnemer aan om te communiceren met omwonenden om te zorgen voor draagvlak. Hierop communiceert de initiatiefnemer met (een deel van) de buurt, wordt het plan op onderdelen aangepast en wordt in 2014 een bestemmingsplan ingediend bij de gemeente. En vervolgens door de gemeente ter inzage gelegd. De gemeente stelt zich op het standpunt alleen te communiceren over de juridische procedure. Zo wordt in december 2015 een informatiebijeenkomst georganiseerd over het aangepast inrichtingsplan. De initiatiefnemer ligt de inhoud toe, de gemeente de ruimtelijke procedure.

In een ingezonden brief van een deel van de buurtbewoners van begin 2016 geven de buurtbewoners aan in 2014 verrast te zijn met een publicatie in de krant en dat pas op eigen aandringen informatie aan hen is verstrekt.

In 2015 volgt een aangepast inrichtingsplan, waarbij sprake is van natuurontwikkeling zonder verondieping en waarbij een locatiestudie is toegevoegd waarin een afweging is gemaakt tussen verschillende locaties. Daarna wordt een informatiebijeenkomst (december 2015) georganiseerd over het aangepast inrichtingsplan. De initiatiefnemer ligt de inhoud toe, de gemeente de ruimtelijke procedure. Tijdens deze bijeenkomst is er de mogelijkheid om vragen stellen en in gesprek te gaan met de initiatiefnemer, de provincie, het stedenbouwkundig bureau, de landschapsarchitect en de gemeente. Een deel van de buurtbewoners geven in de ingezonden brief uit 2016 aan dat de informatieavond in 2015 over het aangepaste plan alleen over natuurontwikkeling ging en dat de ontwikkelaar de informatievoorziening vooraf beperkt heeft tot de woningeigenaren waar reeds contracten mee zijn gesloten of bij wie andere belangen speelden zoals grondgebruik.

Naar aanleiding van bovengenoemde ingezonden brief is tijdens de commissievergadering Ruimte en Financiën van dinsdag 10 mei 2016 het onderwerp 'zandwinning Werfhout' ter sprake gekomen. Naar aanleiding daarvan is door het college van B&W de toezegging gedaan om nogmaals met de buurt te communiceren over het plan. Vervolgens vinden er een diverse gesprekken plaats onder leiding van een externe gespreksleider, waarbij de gemeente aan de lijn van communicatie vasthoudt: de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de communicatie, de gemeente faciliteert. De buurtbewoners geven tijdens de bijeenkomsten in 2016 aan weinig vertrouwen te hebben in een eerlijk en gelijkwaardig proces en geven aan dat zij de communicatie slecht vinden. Zo geeft men aan dat het een feit is dat er een WOB-verzoek nodig was om informatie te krijgen van de gemeente. De buurt is van mening dat de gemeente haar rol niet goed heeft gepakt in dit dossier en dat de toetsing van de gemeente te wensen over laat.

Nadat de gemeenteraad op 30 november 2017 heeft besloten het bestemmingsplan niet vast te stellen, gaat ook het communicatietraject een andere fase in waarbij het college van B&W en de ambtelijke organisatie niet is betrokken. De gemeenteraad besluit zelf in gesprek te gaan met de initiatiefnemer en de buurt om te kijken naar een locatie voor de klasseerinstallatie die kan rekenen op meer draagvlak.

Buurtbewoners worden via een brief op de hoogte gebracht van het besluit dat het college van B&W van 15 januari 2019 om in principeakkoord te gaan met de wijziging van het bestemmingsplan en het verdere proces. Daarnaast wordt een publicatie in het Montferland Nieuws geplaatst.

Ondersteuning initiatief

De verantwoordelijkheid voor het traject is vanaf het begin duidelijk bij de initiatiefnemer gelegd. Op een later moment heeft de gemeente besloten om in dit proces te faciliteren door inzet van een externe gespreksleider en aanwezig te zijn bij deze gesprekken. Op 25 januari 2018 neemt de gemeenteraad een motie aan waarin hij besluit tot het traject Vooruit met Werfhout en hij stelt dat er hoop is dat door naar elkaar te luisteren er mogelijkheden bestaan om tot een invulling van het gebied te komen waarin voor alle betrokkenen eventuele overlast op een aanvaardbaar niveau wordt gezet. Er volgt dan een traject onder leiding van een extern bureau met als doel te zoeken naar een zo groot mogelijk draagvlak voor de plek van het werkterrein. Door het bureau zijn drie bewonersavonden georganiseerd en drie bijeenkomsten waarin ook de gemeente (raadsleden) en de initiatiefnemer aanwezig waren.

Samenwerking met ketenpartners

De provincie Gelderland heeft ingestemd met dit plan. Het winnen van zand/ontgronden is een provinciale aangelegenheid, zij verstrekt vergunningen hiertoe. Om voor een vergunning in aanmerking te komen, moet worden voldaan aan een aantal vereisten. Dit wordt getoetst door een zogeheten Kwaliteitsteam. De tweede versie van het concept aangepaste bestemmingsplan is in 2015 aan het team voorgelegd en het team heeft een positief advies uitgebracht. De derde versie had meer voeten in aarde. Het overleg tussen de gemeente en de provincie over mogelijk uitritten van de zandauto's uit het gebied kwam moeizaam tot stand. Uiteindelijk heeft bestuurlijk overleg met de provincie plaats gevonden om het belang van een oplossing te benadrukken en is deze onder voorwaarden ook gekregen. Waterschap moet wateradvies zandwinning geven.

In april 2020 heeft het college van B&W besloten om de procedure te starten om het bestemmingsplan te wijzigen. De eerste stap van deze procedure is dat het plan wordt opgestuurd naar o.a. de provincie en het waterschap. Zij krijgen 6 weken de tijd om inhoudelijk te reageren op het plan.

Tussentijdse evaluatie

Uit de aan ons overlegde documenten blijkt niet dat er een tussentijdse evaluatie heeft plaats gevonden. Wel blijkt uit de interviews dat deze casus is voorgelegd aan de denktank bestuurlijke vernieuwing.

DOSSIER CENTRUMPLAN DIDAM

Dossier in een notendop:

Doel van het opstellen van het Masterplan Didam is om het centrum van Didam aantrekkelijker te maken, met name door de doorgaande route door het centrum af te waarderen en een aantrekkelijk centrumplein te creëren. Het Masterplan is door de raad vastgesteld op 26 mei 2016. Vanaf dat moment wordt gewerkt aan de uitwerking en uitvoering van het project. Het resultaat moet zijn een aantrekkelijker en verkeersluw centrum, waardoor winkeliers worden ondersteund in hun commerciële activiteiten en winkelend en uitgaand publiek graag naar Didam komt.

Looptijd:

2014 – heden.

Initiatiefnemer:

De gemeente.

Belanghebbenden:

Inwoners (waaronder omwonenden), winkeliers en ondernemers, vastgoedeigenaren, bezoekers en winkelend publiek, doorgaand verkeer en de gemeente.

Type participatie (meeweten, meedenken, meewerken, meebepalen):

Meedenken.

Ingezette instrumenten

Klankbordgroep, enquête centrum Didam, inspiratiedag, inloopavond, presentatie, overleg verenigingen, bewonersbrieven, informatieavonden, informatiepunt in het centrum.

Belang initiatief

Het belang voor alle inwoners van Montferland is redelijk groot. De ondernemers, parochie, verenigingen en de gemeente en omwonenden hebben een groot belang. De belangen zijn divers van aard. De ondernemers willen een goede bereikbaarheid (parkeren voor de deur), de inwoners een prettige woonomgeving (weinig overlast van verkeer, laden en lossen en geluid), de bezoeker wil een prettige omgeving om te wandelen en de vastgoedeigenaar wil een goed rendement.

Kaders, keuzemogelijkheden en toetsingscriteria

De Structuurvisie Didam 2009, die als basis gezien kan worden voor het masterplan centrum Didam, is een hoofdlijnenvisie die in een breed kader is opgesteld, waarbij bedrijven, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers bij het opstellen ervan in een vroeg stadium zijn betrokken. De uitkomsten kunnen getoetst worden aan de structuurvisie Didam 2009.

Rol gemeente

De gemeente had de regie over dit project. Gedurende het opstellen van het masterplan en de ontwerpvisie wordt periodiek overleg gevoerd over analyse, visie en ontwerp voor het centrum met de projectgroep. Deze ambtelijke, bestuurlijke projectgroep bestaat uit de portefeuillehouder masterplan Didam, het sectorhoofd Beleid, afdelingshoofden van Openbare Werken en Ontwikkeling alsmede de projectleiders van afdelingen Openbare Werken en Ontwikkeling. In dit geheel treedt de projectleider Ontwikkeling op als ambtelijk verantwoordelijk projecttrekker. Wanneer specifieke ontwikkellocaties concreet worden uitgewerkt, worden externe belanghebbenden betrokken.

Ja mits in plaats van nee tenzij was in dit dossier het uitgangspunt.

Het masterplan is in mei 2016 unaniem vastgesteld door de gemeenteraad. Het masterplan Didam bestaat grofweg uit twee delen. Het eerste deel bestaat uit de herinrichting van het openbaar gebied in het centrum. Het tweede deel bestaat uit een aantal particuliere herontwikkelings-projecten, waaronder de voormalige gemeentehuislocatie en omgeving, de supermarkt en de bank. De herinrichting van het openbaar gebied gebeurt in opdracht van de gemeente Montferland.

In het besluit naar aanleiding van het burgerinitiatief besluit de gemeenteraad op 29 juni 2018 tot tweemaandelijks terugkoppeling over de voortgang van het masterplan in de daarvoor bestemde commissievergadering en op basis van het plan en verzoekt het college van B&W om verdere inbreng van bewoners en andere belanghebbenden bij de uitwerking van het masterplan zorgvuldig mee te nemen.

Proces van participatie

In het plan van aanpak masterplan Didam is geen participatieparagraaf opgenomen. Het invullen van de participatie via een Klankbordgroep is doelbewust als zodanig vormgegeven als toepassing van eerder door de gemeenteraad genomen besluiten omtrent inspraak en participatie bij ruimtelijke plannen. Deelnemers aan de klankbordgroep waren de in Didam actieve wijkraden, de ondernemersvereniging, een bewoner uit het centrum, de eigenaar van het winkelcentrum en de woningbouwvereniging. In een later stadium sloten aan de ontwikkelaar van de supermarktlocatie en vertegenwoordigers van parochie en oudheidkundige vereniging. De klankbordgroep is op 21 mei, 8 september en 15 november 2015 bij elkaar geweest. De verslagen hiervan zijn als bijlage bij het masterplan toegevoegd.

Na vaststelling ontstond onrust bij omwonenden en de Kerngroep burgerinitiatief over het verdwijnen/verplaatsen van het evenementenplein bij het voormalige gemeentehuis naar de kerk en de realisatie van een supermarkt die daarvoor in de plaats zou komen. Dit leidde eind 2017 tot een burgerinitiatief, waarbij werd verzocht om het masterplan te herzien. Dit verzoek wees de gemeenteraad in juni 2018 af.

Bij de uitwerking van de herinrichting van het openbaar gebied is vanaf het begin het participatietraject opgepakt. In het collegebesluit van 26 september 2017 wordt geconstateerd: "Uitgebreide participatie vormt zowel een succes- als een risicofactor binnen het project. Door het ontwerp samen met belangengroepen, stakeholders en consultatie van het publiek vorm te geven, ontstaat een zo breed mogelijk gedragen product. Echter, deze werkwijze kost veel tijd en energie, waardoor handhaving van de planning een uitdaging is." In het masterplan is opgenomen: "Mede daarom vinden we het gezamenlijk vormgeven van het plan zo belangrijk... Aan de hand daarvan formuleren we gezamenlijk een aanpak om de plek te versterken op een wijze die aansluit bij hun belevingen ideeën. Ook snappen de gebruikers zo waarom keuzes zijn gemaakt, doordat we ze de keuzes en dilemma's voorleggen. Deze manier van werken vinden we belangrijk omdat de gebruikers zo ook de ambassadeurs van het plan worden."

Bij de uitwerking lag de nadruk op informeren. Daarbij werd men wel in de gelegenheid gesteld om zaken in te brengen. De uitwerking van de herinrichting van het openbaar gebied heeft geruime tijd in beslag genomen als gevolg van de lastige omvangrijke civieltechnische uitdaging. Hierbij is per deelgebied gewerkt, hetgeen begon met 7 en uitmondde in uiteindelijk 10 deelgebieden.

Communicatie

Tot het moment dat het masterplan is vastgesteld is de informatievoorziening beperkt geweest. Partijen voelden zich overvallen door de vaststelling van het masterplan door de gemeenteraad en er ontstond onrust. Daarna zijn op 15 juni 2017 een inspiratiedag en op 27 juni 2017 een inloopavond inloopavond georganiseerd.

Inspiratiedag

Als voorbereiding op de uitwerking van de herinrichting van het openbaar gebied is met leden van Klankbordgroep, de Gabriëlparchie en de Oudheidkundige vereniging Didam op 15 juni jl. een inspiratiedag gehouden. Met betreffende belangengroepen zijn voorbeelden bezocht van heringerichte dorpscentra, teneinde gevoel te krijgen bij succes- en faalfactoren die spelen bij herinrichtingsprojecten in openbaar gebied.

Inloopavond

Om burgers, belangstellenden en overige geïnteresseerden te informeren over de stand van zaken van het masterplan, werd op 27 juni 2017 een Inloopavond masterplan Didam georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst konden belangstellenden informatie ophalen over de totstandkoming van het masterplan, het vervolgproces, specifieke onderdelen als Verkeer en parkeren, de transformatie van de gemeentehuislocatie en omgeving, het nieuwe centrale plein: De huiskamer van Didam en andere onderdelen van het plan. De inloopavond werd bezocht door zo'n 300 geïnteresseerden. Door hen werden tijdens deze avond 60 reactieformulieren ingediend met een verscheidenheid aan vragen en opmerkingen. De vragen en opmerkingen zijn gebundeld en per thema beantwoord. Ook een tegengeluid was te horen via de Kerngroep Burgerinitiatief, die op uitnodiging van de gemeente haar mening deelde met het publiek. De reacties zijn thematisch beantwoord en de indieners van een reactie zijn per mail van een antwoord voorzien.

Bij de uitwerking van het masterplan is vanaf het begin het participatietraject opgepakt. Zo vinden per deelgebied meerdere bijeenkomsten plaats waarbij eenieder zijn/haar inbreng kon geven. Voorts is een communicatieplan opgesteld, een speciale website in het leven geroepen en een projectleider aangewezen. Medio 2019 is gestart met uitvoering van de werkzaamheden in het eerste deelgebied. Inmiddels zijn de eerste deelgebieden afgerond, een aantal deelgebieden in uitvoering en andere deelgebieden nog in voorbereiding. De betrokken bewoners/gebruikers van het pand worden per brief per fase op de hoogte gehouden door de bouwer. Zij worden geïnformeerd over welke werkzaamheden uitgevoerd worden, wanneer deze starten en hoe men meer informatie kan vinden over het project.

Het traject bestaat uit een informatiebijeenkomst waarin een korte presentatie wordt gegeven over de reeds gestarte werkzaamheden en de mensen van het bouwteam, waaronder ook de aannemer, aanwezig om het ontwerp en de werkzaamheden toe te lichten. En is er tijd om de tekeningen te bekijken en vragen te stellen als men die heeft.

Op 11 december 2018 is een presentatie aan de verenigingen uit Didam gegeven. Gemeente wil in gesprek maar binnen de aangegeven kaders. Op 16 april 2019 volgt een inloopbijeenkomst. Deze werd geopend door de portefeuillehouder. In deze bijeenkomst wordt inzicht gegeven in ruimtegebruik en routing van de verschillende activiteiten van de verenigingen in het centrum in de nieuwe situatie en de wijzigingen die in het schetsontwerp tussen december 2018 en maart 2019 zijn aangebracht.

Ondersteuning initiatief

De gemeente was zelf initiatienemer van dit project.

Samenwerking met ketenpartners

Overleg met ketenpartners is beperkt tot overleg met de provincie over eventuele mogelijkheden van subsidiëring.

Tussentijdse evaluatie

Uit de aan ons verstrekte notities, kunnen we niet vaststellen dat tussentijdse evaluatie op het gebied van participatie heeft plaats gevonden.

DOSSIER DORPSVISIE LOIL

Dossier in een notendop:

De aanleiding voor dit proces dateert uit eind 2014, wanneer de gemeenteraad in het kader van de kerntakendiscussie besluit om voor zover de eigendom van een kern-gebonden welzijnsvoorziening nog bij de gemeente berust deze af te stoten, waarbij de accommodatie in eerste instantie aan de bevolking van de kern is aangeboden. Het dorp heeft in eerste instantie aangegeven de welzijnsaccommodatie de Zomp niet van de gemeente te willen overnemen. Vervolgens wordt in het kader van de gemeentelijke visie op de instandhouding van welzijnsvoorzieningen het beleidskader welzijnsvoorzieningen 2018-2023 vastgesteld. In dit kader wordt de verantwoordelijkheid geregeld voor de instandhouding van welzijnsvoorzieningen. Voor de huisvesting van welzijnsactiviteiten voor de inwoners van de kernen zijn de kernen in aanleg zelf verantwoordelijk. De gemeenteraad besluit voor zes kernen (waaronder Loil) die een integrale dorpsvisie willen opstellen onder meer een investeringsbijdrage in het vooruitzicht te stellen. Tevens worden de voorwaarden vastgesteld waaraan zo'n dorpsvisie moet voldoen. Op basis van het hiervoor genoemde raadsbesluit gaat een nieuwe groep inwoners, de Regiegroep "Hart van Loil" voortvarend aan de slag met een dorpsvisie waarvan deel uitmaken, de welzijnsaccommodatie, de voetbal accommodatie, de kerk, de pastorie. Ook woningbouw maakt onderdeel uit van hun plannen.

Looptijd:

Eind 2014 tot januari 2020.

Initiatiefnemer:

Regiegroep "Hart van Loil".

Belanghebbenden:

Inwoners en verenigingen, kerk van Loil, de gemeente.

Type participatie (meeweten, meedenken, meewerken, meebepalen):

Meebepalen.

Ingezette instrumenten

Overleg, presentatie.

Belang initiatief

Het belang was vooral voor de inwoners van Loil groot. Ook het belang voor de gemeente was redelijk groot.

Kaders, keuzemogelijkheden en toetsingscriteria

Met het vaststellen van het beleidskader is een duidelijk kader meegegeven. Dit heeft tevens voor focus gezorgd: de gemeente stoot de accommodatie af en het dorp krijgt de kans om die over te nemen. Als het voorzieningenplan voldoet aan alle in dit beleidskader vermelde voorwaarden kan voor het uitvoeren ervan een investeringsbijdrage worden verleend. De hoogte hiervan is afhankelijk van het plan zelf en bedraagt maximaal € 250.000,00, naast een bedrag voor onderhoud en de eenmalige exploitatievergoeding.

De uitkomst was en is ook uitermate goed te toetsen aan vooraf gestelde kaders. Al wordt bij de daadwerkelijke toetsing hier op punten gemotiveerd van afgeweken.

Rol gemeente

De regiegroep "Hart van Loil" is proceseigenaar en de gemeente faciliteert de regiegroep hierin. Ook de andere kernen worden door deze ambtelijke regiegroep ondersteund. Ook bij de uitvoering is de gemeente betrokken.

Op 16 juli 2019 verzoekt het college van B&W de gemeenteraad in te stemmen met de gebiedsvisie voor Loil zoals op 17 juni jl. ingediend door de regiegroep "Hart van Loil" onder de voorwaarde dat de investeringsbegroting sluitend is na besluitvorming van de provincie over de gevraagde provinciale bijdragen. Het college van B&W gaat direct na de besluitvorming nader overleg voeren met de provincie over de indiening van de plannen. Op 28 april 2020 besluit het college van B&W de gemeentelijke bijdrage van € 250.000 voor de kern Loil te verstrekken en de gemeenteraad hierover te informeren. En de uitvoering van de dorpsvisies ter hand nemen op basis van de bijgevoegde uitvoeringsplannen.

De gemeenteraad heeft de kaders uitgezet en de toetsingscriteria van de aanvraag bepaald door het beleidskader welzijnsvoorzieningen Montferland 2018-2023 vast te stellen. De gemeenteraad heeft ook op 27 september 2017 onder voorwaarden besloten in te stemmen met de gebiedsvisie voor Loil.

Proces van participatie

In 2014 vormde het feit dat de Zomp een gedateerd gebouw is voor de gebruiksmogelijkheden en de exploitatie een probleem en daarom zag Loil in eerste instantie af van overname.

In 2018 wordt dit hernieuwd opgepakt na vaststelling van beleidsvisie instandhouding welzijnsvoorzieningen door de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid om te komen tot een dorpsvisie ligt bij het dorp zelf.

Gedurende het opstellen van dit traject kreeg Loil ook te horen dat de naastgelegen kerk en pastorie ter overname werd aangeboden door de Gabriëlparochie. Deze ontwikkeling werd meegenomen en zo ontstond er een gebiedsontwikkelingsplan in het centrum van Loil. Om dit uitgebreide plan in goede banen te leiden, werd er een regiegroep in het leven geroepen bestaande uit de voorzitters van de vijf grootste verenigingen in Loil, de Kontaktraad en een aantal vakspecialisten. De regiegroep "Hart van Loil". Daaronder werden diverse werkgroepen gevormd.

Door in de beleidsvisie instandhouding welzijnsvoorzieningen expliciet criteria te benoemen die betrekking hebben op participatie of de belangen van betrokkenen, is daarvoor vanaf het hernieuwde begin in 2018 oog geweest.

Door de regiegroep is op 30 januari 2019 een presentatie gegeven in Loil. Aanwezig waren toen meer dan 180 inwoners van Loil, een significante vertegenwoordiging van de bevolking van het dorp. Aan de hand van deze presentatie is de aanwezigen gevraagd in te stemmen met de verdere ontwikkeling van de plannen en uitvoering van de daarin genoemde activiteiten. Vooraf was afgesproken dat de draagkracht in het dorp groot moet zijn om een project van deze omvang met een grote impact voor de Loilse bevolking en verenigingen door te kunnen voeren. De uiteindelijk stemming kwam uit op bijna 99 procent voor, waarmee de draagkracht groot is en het vertrouwen daarmee ook.

Communicatie

In dit traject vond directe communicatie plaats tussen de gemeente (regiegroep) en de regiegroep Hart van Loil in de vorm van overleggen. Daarnaast is in 2018 een duidelijk kader meegegeven. Door de gemeente is bewust ingezet op communicatie.

Ondersteuning initiatief

De werkgroep wordt bij het maken van de plannen ondersteund door een ambtelijke regiegroep. Daarnaast is de gemeente eenmalig bereid kernen te ondersteunen met een investeringsbijdrage van maximaal 250.000 euro en is vooroverleg gepleegd met de provincie Gelderland over de mogelijkheden van subsidieverlening door de provincie. De gemeente dient een subsidieverzoek in bij de provincie i.v.m. de leefbaarheidssubsidie. De betaling van dit bedrag loopt ook via de gemeente. Ook kon de regiegroep uit Loil een beroep doen op externe ondersteuning waarmee de gemeente een raamcontract had. De regiegroep heeft daar niet voor gekozen maar zich laten ondersteunen door een bureau dat door de provincie betaald wordt op grond van de leefbaarheidsalliantie. Verder zorgt de gemeente in de uitvoeringsfase voor:

- a. Aanpassing van het bestemmingsplan;
- b. Het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouw welzijnsaccommodatie en sporthal;
- c. Verkaveling van het terrein van de Zomp en SV Loil t.b.v. woningbouw alsmede verkoop kavels.

De regiegroep geeft in hun brief bij de gebiedsvisie aan dat men tevreden is over de samenwerking met de gemeente.

Samenwerking met ketenpartners

In dit dossier is samengewerkt met de provincie in verband met het verwerven van subsidie.

Tussentijdse evaluatie

In dit dossier is niet tussentijds geëvalueerd.

6.8 Bevoegdheden en invloed van de raad in de Omgevingswet

Met de Omgevingswet verschuift een deel van de taken dat nu nog bij de gemeenteraad ligt naar het college van B&W en de samenleving. Het is de bedoeling van de wet dat de gemeenteraad straks de grote lijnen bepaalt en niet (meer) het detail. De Omgevingswet maakt het eenvoudiger voor de gemeenteraad om een actieve rol te spelen in de visie- en beleidsvorming omdat de bevoegdheden niet meer over 26 wetten en talloze regelingen zijn verspreid. Met het bestaande raadsinstrumentarium houdt de gemeenteraad zoals gebruikelijk gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt in de gewenste ontwikkelrichting. Een andere manier om richting te geven, is door gebruik te maken van het budgetrecht. Bijvoorbeeld door budget te reserveren voor participatie.

Instrument	Gemeenteraad	College van B&W
Omgevingsvisie	Eindverantwoordelijke voor en vaststeller van de Omgevingsvisie.	Kan mandaat krijgen voor de totstandkoming van het product.
Omgevingsplan	Eindverantwoordelijke voor en vaststeller van het Omgevingsplan.	Eindverantwoordelijke voor de totstandkoming van het product en vaststeller van de inhoud van het product als de gemeenteraad het college van B&W hiertoe ruimte biedt.
Omgevingsvergunning	Erop toezien dat de omgevingsvergunning binnen 5 jaar wordt ingepast. Adviesrol buitenplanse aanvragen.	Eindverantwoordelijke voor de totstandkoming van het product en vaststeller van de inhoud van het product.
Monitoring en evaluatie	Eindverantwoordelijke voor kwaliteit leefomgeving; monitoring uitvoering en participatieprocessen.	

Het zwaartepunt van de rol van de gemeenteraad ligt aan de voorkant. De gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving. In de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de gemeenteraad vast wat de kwaliteit van de leefomgeving moet zijn. Ook voor het aanvragen van vergunningen voor activiteiten in de leefomgeving kan de gemeenteraad regels stellen.

Naast deze instrumenten is de gemeenteraad tevens verantwoordelijk voor de vaststelling van het participatiebeleid en de participatieverordening. Gemeenten zijn verplicht om voor de inwerkingtreding van de wet participatiebeleid op te stellen. Hierin moeten gemeenten vastleggen hoe ze de actieve deelname van inwoners gaan vormgeven en welke eisen daarbij gelden. Met het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau wordt beoogd om de reikwijdte van de inspraakverordening te vergroten naar de uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid. Het verruimt ook de mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid in de verschillende fasen van het beleidsproces en de rol die gemeente daarbij speelt.

De Omgevingsvisie

De Omgevingswet schrijft voor dat iedere gemeente 1 omgevingsvisie vaststelt. De omgevingsvisie wordt in het kader van de Omgevingswet het belangrijkste instrument om keuzes vast te leggen over de fysieke leefomgeving. Dat gaat niet alleen over ruimtelijke ordening, maar over de hele fysieke leefomgeving: bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschap, natuur, cultureel en werelderfgoed. De gemeenteraad kan ook thema's zoals duurzaamheid, gezondheid, veiligheid en klimaat bij de visie te betrekken. De omgevingsvisie is kortom breder en meer integraal dan de huidige structuurvisie. De omgevingsvisie is bindend voor de gemeenteraad en het college van B&W; alleen met een inhoudelijke onderbouwing kan het gemeentebestuur ervan afwijken. De omgevingsvisie is richtinggevend voor de omgevingsplannen en de -verordeningen van de gemeente.

Rol gemeenteraad in de Omgevingsvisie

De gemeenteraad is eindverantwoordelijke voor en vaststeller van de omgevingsvisie en is verplicht een omgevingsvisie vast te stellen. Gemeenten krijgen hiervoor een termijn van 3 jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Alle sectorale plannen (verkeersplan, waterplan, milieuplan enz.) moeten in de visie worden

opgenomen. De gemeenteraad stuurt met de omgevingsvisie op de lange termijn. Het gaat om de ontwikkeling, inrichting en het behoud van de leefomgeving. De gemeenteraad dient hierin keuzes te maken:

- Wat is belangrijk in mijn gemeente? Wat voor een gemeente willen wij?
- De gemeenteraad kan per gebied vaststellen wat de kwaliteit is, welke kwaliteit gewenst is en wat daarvoor moet gebeuren.
- Willen wij een globale of juist gedetailleerde visie? Een visie op grote lijnen geeft initiatiefnemers meer vrijheid. Met een meer uitgewerkte visie heeft de gemeenteraad meer grip op gewenste ontwikkelingen.
- Welke thema's krijgen een plaats in de integrale visie? Een omgevingsvisie kan algemeen zijn of juist specifiek. Omdat de fysieke leefomgeving breed kan worden opgevat kunnen ook welzijn, zorg en economie onder een algemene/integrale visie vallen. Aan de andere kant kan het voor de effectiviteit en de overzichtelijkheid belangrijk zijn om af te bakenen. En kiest u voor een gebiedsgericht aanpak, of juist een gebiedsoverstijgende of regionale visie samen met andere gemeenten?
- De beschikbare middelen, capaciteit en het tijdspad kunnen naast de ambitie bepalend zijn voor de invulling van de omgevingsvisie. Werkt de ambtelijke organisatie al volledig integraal en kunnen thema's in samenhang worden opgepakt of er is meer voorbereidingstijd voor nodig?

Participatie in de Omgevingsvisie

Participatie is niet meer beperkt tot het indienen van een zienswijze op de visie. Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten vanaf het begin worden betrokken. In de Omgevingsvisie moet staan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. En wat de resultaten daarvan zijn. Hoe de gemeente dat organiseert is aan de gemeenteraad die dit vaststelt. De visie dient ook afgestemd te worden met andere overheden: buurgemeenten, provincie, waterschappen en regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdienst, veiligheidsregio, GGD/GHOR-regio). De onderlinge afstemming moet leiden tot betere samenwerking, inzicht in elkaars ambities en plannen en moet voorkomen dat in de afzonderlijke visies tegenstrijdige elementen zitten. Ook het Rijk en de provincie maken omgevingsvisies en zijn verplicht om die met de betrokken gemeenten af te stemmen. De gemeente hoeft de provinciale visie niet te volgen, maar kan ervan afwijken, mits goed onderbouwd. Ook hierin dient de gemeenteraad keuzes te maken:

- Ten aanzien van de speelruimte en de spelregels: Wil de gemeenteraad vanaf de start inhoudelijk sturen of is het gesprek juist belangrijker dan de uitkomst?
- Neemt de gemeenteraad zelf het initiatief om het gesprek te voeren of wordt achteraf getoetst of het college van B&W elke inbreng voldoende heeft meegenomen?
- Regionale samenwerking is noodzakelijk en complex omdat gemeenten voor een veilige en gezonde leefomgeving in diverse netwerken opereren, zoals bijvoorbeeld de Omgevingsdienst. Hoe houd u daar als gemeenteraad een vinger aan de pols?
- Hoe kunt u doelgroepen betrekken die normaal gesproken zijn ondervertegenwoordigd bij participatie?

Het Omgevingsplan

De omgevingsvisie vormt het uitgangspunt van het omgevingsplan. Het omgevingsplan vervangt de huidige bestemmingsplannen en diverse verordeningen. Het omgevingsplan geldt voor de gehele gemeente, is breder en integraler dan een bestemmingsplan en bevat alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Het is in digitale vorm en bindend voor inwoners, bedrijven en andere overheden. In het omgevingsplan is ook een beoordelingskader opgenomen voor aanvragen omgevingsvergunning.

Rol van de gemeenteraad in het omgevingsplan

De gemeenteraad wordt verplicht om voor het gehele grondgebied van de gemeente 1 omgevingsplan vast te stellen. Een omgevingsplan wordt in beginsel voor onbepaalde tijd door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid voor delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van B&W. Het feit dat er 1 omgevingsplan voor de hele gemeente moet gaan gelden, betekent niet dat bij iedere wijziging het gehele plan moet worden aangepast. Het omgevingsplan kan partieel worden gewijzigd voor een deelgebied. Dit gebeurt dus onder meer aan de hand van de besluiten van het college van B&W over het afwijken van het omgevingsplan.

Behalve de verplichte functietoedeling⁹ kunnen, indien de gemeenteraad daarvoor kiest, ook andere regels worden opgenomen in het omgevingsplan:

- Regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld bouwen, slopen, plaatsen van reclame.

⁹ De functietoedelingsregels vervangen de huidige regels uit bestemmingsplannen en uit erfgoed- en monumentenverordeningen.

- Vergunningplicht voor bepaalde activiteiten. De gemeente stelt dan ook beoordelingsregels vast. Met beoordelingsregels beschrijft de gemeente hoe ze een vergunningaanvraag voor activiteiten inhoudelijk zal beoordelen.
- Als alternatief voor algemene regels opnemen in het omgevingsplan, kan de gemeente ervoor kiezen de projectprocedure toe te passen. Dit alternatief kan de gemeente alleen gebruiken als de aanpassing van het omgevingsplan nodig is voor een project met een publiek gemeentelijk belang. De gemeenteraad kan met de projectprocedure de regels in het omgevingsplan wijzigen. Bijvoorbeeld voor een project voor de aanleg van een rondweg om een dorp.

Participatie in het omgevingsplan

Als een gemeente een omgevingsplan gaat maken dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie zal gaan vormgeven. Stelt een gemeente een omgevingsplan vast? Dan moet daar instaan hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft. En ook wat de gemeente met de resultaten heeft gedaan. Wie de gemeente bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type omgevingsplan, de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan zal digitaal beschikbaar zijn. Iedere burger moet via het internet per perceel, geocoördinaat of adres de toepasselijke regels van de gemeente kunnen vinden. Het betreft dan ook de regels over slopen, kappen, reclame enzovoort. Ook bij het omgevingsplan geldt: participatie is geen vervanging van rechtsbescherming. Voordat het omgevingsplan kan worden vastgesteld dient eerst een ontwerpomgevingsplan ter inzage te worden gelegd. Tegen het ontwerpplan kan door eenieder zienswijzen worden ingediend.

In de Omgevingswet wordt het primaat als het gaat over de besluitvorming over de fysieke leefomgeving bij de gemeente neergelegd. Provincie en Rijk krijgen wel verschillende instrumenten om invloed op het gemeentelijke beleid uit te oefenen. Zo kan de provincie als gedeputeerde staten een zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het ontwerpplan en die zienswijze is door de gemeenteraad niet overgenomen, besluiten dat het betreffende onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.

Belangrijke afweging voor de gemeenteraad in dit kader is:

- De gemeenteraad bepaalt hoeveel ruimte college van B&W en inwoners krijgen bij de invulling van het omgevingsplan. De gemeenteraad moet dus een afweging maken hoeveel ruimte hij wil geven. De gemeenteraad kan ervoor kiezen om algemene kaders te stellen en die kaders te bewaken of om meer te sturen. Dan kiest men voor aanvullende regels en zullen inwoners voor veel plannen een vergunning moeten aanvragen. Die keuze hangt af van hoe de samenleving, college van B&W en gemeenteraad nu functioneren.
- Vaststellen omgevingswaarden zoals kwaliteitseisen voor water of lucht.
- Bij welke activiteiten die niet voldoen aan de bepalingen van het omgevingsplan stelt u participatie verplicht?
- Op welke wijze betreft u belanghebbenden zoals provincie en het waterschap bij de ontwikkeling van het omgevingsplan?

De Omgevingsvergunning

Het Omgevingsplan is, net als nu het bestemmingsplan, bindend voor zowel inwoners en initiatiefnemers als voor de gemeente. Dat betekent dat als een initiatief past binnen de eisen en bepalingen in het omgevingsplan, het doorgang mag vinden. Soms wordt er niet eens meer een vergunning aangevraagd. In dat geval heeft een gemeente in het omgevingsplan bepaald dat bepaalde activiteiten zonder vergunning worden toegestaan als ze passen binnen de visie en het plan.

Rol van de gemeenteraad bij de omgevingsvergunning

Het college van B&W is en blijft het bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het Omgevingsplan.

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. Dat gaat met de zogenoemde "verklaring van geen bedenkingen". Onder de Omgevingswet is geen instemming van de gemeenteraad meer nodig. De gemeenteraad adviseert dan het college van B&W.

De gemeenteraad toetst en controleert of het college van B&W het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. Zo dient hij erop toe te zien dat een omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan binnen 5 jaar wordt ingepast. Een vraag waar de gemeenteraad zich over moet uitspreken is: In hoeverre sluit het omgevingsplan nog steeds aan op de vastgestelde omgevingsvisie?

Participatie bij de omgevingsvergunning

Het samenspel tussen initiatiefnemer, gemeente en andere belanghebbenden verandert: waar nu een initiatiefnemer zich tot de gemeente wendt en dan de gemeente gesprekspartner is voor eventuele insprekers, wordt onder de Omgevingswet van de initiatiefnemer zelf gevraagd om draagvlak te zoeken voor zijn initiatief.

Bij een vergunningaanvraag moet de aanvrager aangeven of er participatie heeft plaatsgevonden. Als hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken, moet hij beschrijven hoe hij dat heeft gedaan. Ook moet hij aangeven wat hij gedaan heeft met de resultaten van die participatie. De gemeente kijkt dan of ze genoeg weet over de belangen van bijvoorbeeld mensen in de buurt om een goed besluit te nemen, maar mag de aanvraag niet afwijzen met als reden dat ze niet genoeg informatie heeft over de participatie. Participatie is namelijk niet verplicht bij een vergunning voor een activiteit die past binnen de regels van een omgevingsplan (binnenplanse activiteit). Maar de besluitprocedure kan dan 6 weken langer worden, omdat de gemeente dan zelf inzicht zal proberen te krijgen in de verschillende belangen. Bijvoorbeeld door met belanghebbenden te praten of anderen te raadplegen.

Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning aanvraagt voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten als de raad hiertoe heeft beslist (zie onder omgevingsplan). De aanvrager moet dan bij de aanvraag van de vergunning laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager bepaalt zelf op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft. De gemeente kan daarbij wel op verschillende manieren faciliteren of meepraten.

Als een vergunning wordt aangevraagd voor meerdere activiteiten, is meestal 1 organisatie het vaste contactpunt voor de aanvrager. Wie de accounthouder is, wordt bepaald door het uitgangspunt: decentraal, tenzij. Dit betekent dat taken en bevoegdheden in de meeste gevallen bij de gemeente liggen of voor wateractiviteiten bij het waterschap. De betrokken partijen die niet zelf de vergunning verlenen, krijgen instemmingsadvies op de vergunning.

Ook als participatie heeft plaatsgevonden, betekent dat niet dat de belangen van iedereen besproken zijn. Niet iedereen doet mee bij participatie en niet iedereen zal het eens zijn met de vergunningaanvraag. De gemeente kijkt daarom of de aanvraag genoeg informatie biedt om alle belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. Daarna neemt de gemeente binnen de beslistermijn een besluit over de aanvraag en publiceert ze dat. Belanghebbenden kunnen tegen dat besluit een bezwaarschrift indienen of in beroep gaan. Participatie vervangt niet de rechtsbescherming. Belangrijke aandachtspunten/keuzes zijn:

- De gemeenteraad kan het college van B&W adviseren bij de behandeling van een aanvraag te kiezen voor de uitgebreide procedure met formele zienswijzen. Bijvoorbeeld als er sprake is van belangrijke belangen of een grote groep belanghebbenden.
- De gemeenteraad houdt toezicht op de kwaliteit van de besluitvorming. Dat betekent dat de gemeenteraad kijkt of iedereen op een gelijke manier mee kan doen en evenveel informatie heeft. Ook houdt de gemeenteraad in de gaten of het participatieresultaat voldoende wordt meegenomen bij de afweging van een besluit.
- De gemeente kan een participatiekader opstellen dat aanvragers kan helpen bij het inrichten van het participatieproces. Maar die aanvragers hoeven zich niet aan dit participatiekader te houden. De gemeente zelf moet de participatie wel volgens dit kader organiseren.
- De gemeenteraad beslist of burgers ondersteuning vanuit de gemeente krijgen om te kunnen participeren. De gemeenteraad legt daarover regels vast in een participatieverordening.
- Op welke wijze wil de gemeenteraad zijn adviesrol inrichten? Volgens de huidige "wensen en bedenkingen-procedure"?
- Op welke wijze wil de gemeenteraad in zijn volksvertegenwoordigende rol een podium bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap? Bijvoorbeeld kunt u kiezen voor het instellen van een permanente "hoorcommissie", waarin indieners van zienswijzen hun inbreng komen toelichten.
- Op welke wijze wil de gemeenteraad monitoren hoe het in de praktijk gaat? Met de implementatie van de Omgevingswet en met de aanpassingen van het omgevingsplan?

6.9 Het Keuzepaneel Omgevingswet van de VNG



De Keuzes

	Of	
Faciliteren		Sturen
Sectorale benadering		Integrale benadering
Globaal kader		Gedetailleerd kader
Regionale samenwerking		Lokale oplossingen
Beoordelingsregels		Algemene regels
Kwaliteitscriteria participatie		Vrije participatie
Persoonlijk contact		Digitale dienstverlening
Parallel spoor met pilots		Geen parallel spoor met pilots
Programma		Omgevingsvisie

Hieronder volgt een korte toelichting per keuze. In de bijbehorende presentatie staat per keuze een korte en bondige samenvatting.

1 Besturingsfilosofie: faciliteren of sturen?

In het kader van de Omgevingswet wordt vaak gesproken over uitnodigingsplanologie. Daarmee wordt bedoeld dat er meer ruimte komt voor initiatieven uit de samenleving, er meer ruimte is voor co-creatie en dat gebiedsontwikkeling organisch kan plaatsvinden. Aan de andere kant van het spectrum staat toelatingsplanologie. Die aanpak lijkt nog het meest op de huidige werkwijze en bestemmingsplannen. De gemeente (college van B&W en raad) geeft duidelijke kaders mee voor de ontwikkelingen in de leefomgeving en er is daardoor duidelijke grip op de gewenste doelen.

Bij deze keuze gaat het om een inschatting van de meerwaarde van de Omgevingswet voor de lokale aanpak. Wat lukte niet met de huidige aanpak en kan nu wel in beweging komen. Wat is de besturingsfilosofie binnen de gemeente? In hoeverre gaat de gemeente de mogelijkheden benutten door te werken in de geest van de Omgevingswet en daarmee te schuiven van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie? Wat zijn de gevolgen van deze keuze?

2 Omgevingsvisie: integraliteit van beleid

De Omgevingswet stelt de fysieke leefomgeving centraal en heeft tot doel om integraal beleid te ontwikkelen. In een van de nieuwe kerninstrumenten van de wet, de omgevingsvisie, wordt het vigerende sectorale beleid gebundeld. Kiest een gemeente voor een zo breed mogelijke integratie van bestaand en nieuw beleid, dan is er sprake van een duidelijk kader door de raad, focus met ruimte voor maatwerk en wellicht zelfs deregulering. Het is ook mogelijk om naast de omgevingsvisie nog met sectorale plannen te werken. Dat maakt het mogelijk om meer in detail ambities en doelen vast te stellen, meer beleidsregels te maken en meer greep te houden op het behoud van kernkwaliteiten. Daarnaast heeft het detailniveau van een omgevingsvisie ook invloed op deze keuze. Elke omgevingsvisie kan nog worden uitgewerkt in gebiedsgerichte of thematische programma's om deelonderwerpen uit te werken.

Bij deze keuze gaat het om de mate van integratie van het beleid. Gemeenten kunnen kiezen voor meer integraliteit als ze deze in de huidige situatie missen en in mindere of meer mate voor sectoraal beleid als ze op specifieke deelaspecten willen blijven sturen. Doen ze dit laatste dan in een omgevingsvisie of meer programmatisch?

3 Omgevingsplan: globaal of gedetailleerd?

Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Anders dan het bestemmingplan bevat het omgevingsplan (bijna) alle regels voor de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Het regelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en bevat regels voor activiteiten. Het omgevingsplan kan globaal of gedetailleerd zijn. Als het omgevingsplan globale regels bevat dan is het mogelijk om te dereguleren, is er meer ruimte voor organische gebiedsontwikkeling met co-creatie en worden detail-afwegingen gemaakt op vergunningsniveau. Met een gedetailleerd omgevingsplan weten alle partijen waar ze aan toe zijn vanwege de duidelijke afspraken vooraf.

Bij deze keuze gaat het, zoals het bij de besturingsfilosofie ook het geval was, om de balans tussen sturen of faciliteren. Enerzijds duidelijke kaders of anderzijds meer ruimte voor vrije invulling van initiatieven uit de samenleving. De vraag is op welke manier de gemeente verwacht beter de mogelijkheden van de wet te kunnen benutten en wat het beste past bij de huidige opgaven en werkwijze.

4 Omgevingsvergunning: beoordeling of algemene regels?

Anders dan bij de bestemmingsplannen van nu, staan in het omgevingsplan straks algemene regels. Deze regels zijn duidelijk en direct werkend waardoor een ruimtelijke vergunningaanvraag niet meer nodig is. Er zijn straks dus minder activiteiten ruimtelijk vergunningsplichtig. Is een bepaalde activiteit nog wel vergunningsplichtig, dan staan er beoordelingsregels in het omgevingsplan. Het college van B&W toets de aanvraag aan die regels. Hiermee kan de gemeente het nieuwe ruimtelijke vergunningsstelsel in grote mate bepalen.

Bij de omgevingsvergunning als kerninstrument van de wet gaat het om het toetsen van een aanvraag door de gemeente (of het bevoegd gezag). Bij de toetsing worden beoordelingsregels gebruikt, die namelijk bepalen wanneer een vergunning wel of niet wordt verleend. De gemeente krijgt met de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte. Want bij de toetsing aan beoordelingsregels is het college van B&W aan zet en is er ruimte voor maatwerk. Er zijn daardoor waarschijnlijk minder verzoeken tot afwijkprocedures. Als de gemeenteraad kiest voor meer algemene regels in het omgevingsplan, dan zijn er minder vergunningsprocedures nodig.

Bij deze keuze gaat het vooral om duidelijkheid en kaders vooraf of kiezen voor meer maatwerk mogelijkheden en controle (toezicht en handhaving) achteraf. Vaak wordt in dit kader gesproken over "vertrouwen" en "loslaten", hierbij gaat het over het loslaten van raad naar college van B&W.

5 Participatie bij een initiatief verplicht stellen of niet?

Participatie is een van de pijlers onder de Omgevingswet. Participatie is nodig om in een vroegtijdig stadium informatie en standpunten te delen om in de loop van het proces tot gedragen plannen te kunnen komen. De initiatiefnemer is onder de Omgevingswet, net als de overheid, ook aan zet om participatie vorm en inhoud te geven. Maar dit blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De Omgevingswet stelt participatie bij omgevingsvergunningen niet verplicht. De gemeenteraad kan gevallen van buitenplanse activiteiten aanwijzen waarvoor participatie wel verplicht is. Het is vervolgens aan de gemeente om dat resultaat, de opgehaalde belangen, mee te wegen in de integrale beoordeling.

Bij deze keuze gaat het om het sturen, stimuleren of loslaten, niet alleen van de inhoud van een initiatief, maar ook op het participatieproces.

6 Dienstverlening: persoonlijk contact of digitaal?

Het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) is de opvolger van de huidige digitale infrastructuur met een digitaal loket en een informatiepunt. Dat wil nog niet zeggen dat alles dat met de fysieke leefomgeving te maken heeft digitaal moet plaatsvinden. Als het gaat om dienstverlening, dan kunnen gemeenten nog volop keuzes maken.

De keuze om volledig digitaal te gaan werken betekent kortere procedures en snellere antwoorden. Persoonlijk contact aan de andere kant is op individueel niveau klantvriendelijker en maakt maatwerk mogelijk als het gaat om beantwoording en advisering.

Bij deze keuze gaat het om het contact met initiatiefnemers en belanghebbenden, waarbij snelheid enerzijds en flexibiliteit anderzijds in balans moeten zijn. Voor het geven van richting met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet zijn hier keuzes te maken, zowel inhoudelijke als financiële. Digitale dienstverlening vergt van de meeste gemeenten een aanzienlijke investering.

7 Alvast parallel spoor met pilots of niet?

Elke gemeente heeft een eigen invoeringsstrategie, die afhankelijk is van de huidige situatie, lokale kansen en opgaven. Hoewel er diverse strategieën zijn kan in grote lijnen onderscheid worden gemaakt tussen de basisstrategie en de pilot-strategie. In het eerste geval ligt de focus op de basis op orde en op wat minimaal moet gebeuren vóór de invoeringsdatum. Ook is het mogelijk om te starten met diverse pilots om alvast aan de slag te gaan, te ervaren en te leren.

Leren betekent ook mogelijk fouten maken. Stapsgewijs ontwikkelen kan langzaam gaan. Beide strategieën hebben hun sterke kanten en ook daarover moet intern het gesprek plaatsvinden over voorkeuren en tempo. Dat schept duidelijkheid.

8 Regionale samenwerking

Inwoners en ondernemers willen duidelijkheid en een overheid die met één mond praat. De samenwerking met de partners regionaal en binnen de keten is voor iedereen van groot belang. Ook in dit opzicht is er een keuze te maken voor meer of minder samenwerken in de regio. Kiest de gemeente voor meer regionale samenwerking, dan betekent dat kennisuitwisseling, betere afstemming van regionale agenda's en beter anticiperen op maatschappelijke opgaven die grensoverschrijdend zijn. Hierbij kan zelfs gekozen worden voor een optie waarbij bepaalde kerninstrumenten gezamenlijk worden opgesteld. Er kan daarnaast ook worden gekozen voor lokale focus en lokale oplossingen. Er is dan meer overzicht en meer aandacht voor de lokale identiteit.

Samenwerking met partners in de regio is altijd belangrijk en wenselijk, omdat opgaven vaak grensoverschrijdend zijn. Bij deze keuze gaat het om de invoeringsstrategie en met name om focus (regionaal of lokaal) en tempo.

9 Omgevingsvisie versus programma (samenwerking)

Een nadere uitwerking van meer of minder integrale doelen in de omgevingsvisie verdient extra aandacht en is in bepaalde gevallen verplicht. Bij de (verplichte) uitwerking van doelen moet er soms worden gekozen voor het kerninstrument programma, maar dat hoeft niet altijd. Soms is een vergelijkbaar instrument, denk aan een subsidie-overeenkomst of een projectplan, afdoende. Er zijn in dit opzicht voordelen en nadelen verbonden aan de uitwerking van de omgevingsvisie in programma's.

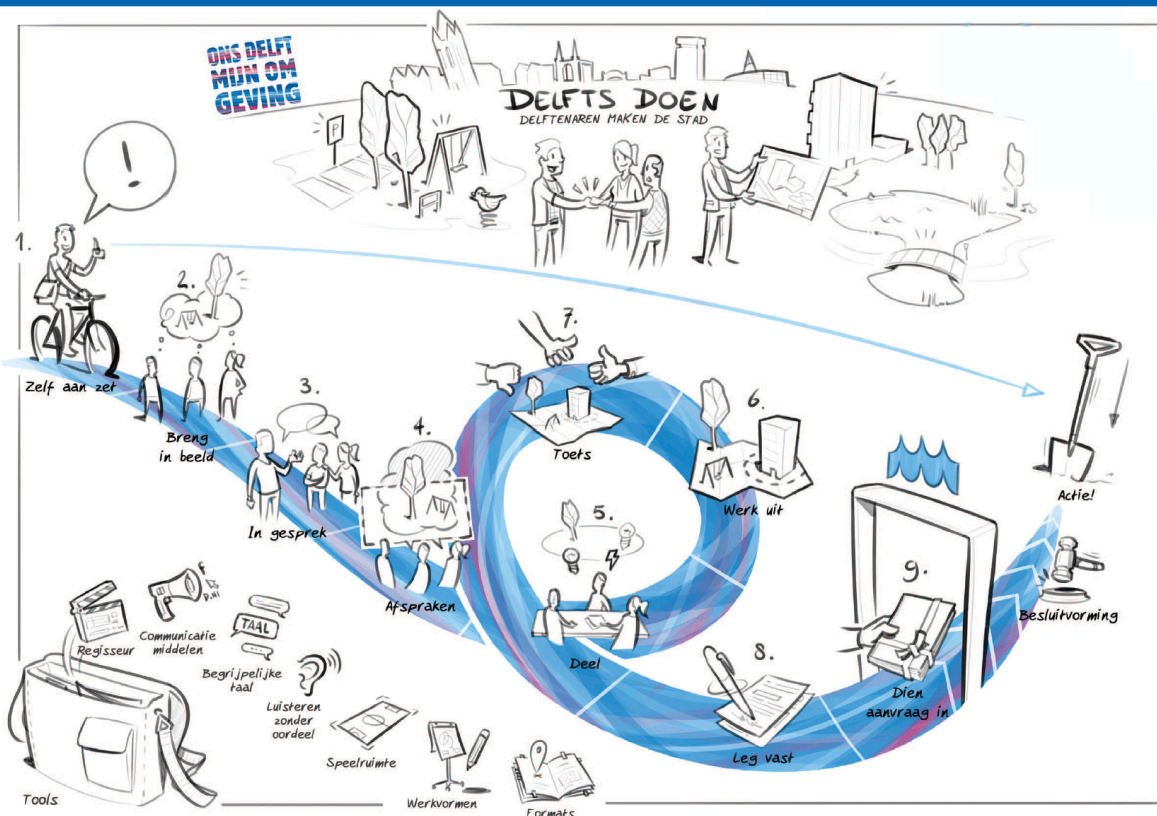
Het programma, als kerninstrument van de Omgevingswet, geeft ruimte voor de uitwerking van deelaspecten en meer regionale samenwerking. Tegelijkertijd kan vanwege de monitoringsdruk een ander instrument soms wenselijker zijn.

September 2019

6.10 Voorbeeld uitwerking participatiekader Delfts doen!

**ONS DELFT
MIJN OM
GEVING**

Delfts Doen! Delftenaren maken de stad





Delfts Doen! Delftenaren maken de stad



Plannen maken in de stad doe je niet alleen. Een goed initiatief vraagt samenwerking en afstemming met bewoners, bedrijven en organisaties die ermee te maken hebben. Én om geven en nemen. Dat is een goede investering, want participatie kan tot betere plannen, meer draagvlak voor initiatieven én een vlottere besluitvorming leiden.

In Delft hebben we de Delftse participatieaanpak uitgewerkt: Delfts Doen. Heldere spelregels die bruikbaar zijn in de voorbereiding van elk nieuw initiatief, in de stad, de wijk of de buurt. Deze spelregels hebben we samen opgesteld – bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en gemeente – op basis van ervaringen uit het verleden en wensen voor de toekomst.

De spelregels samen vormen een zorgvuldig proces, met alle ruimte om informatie te delen en het goede gesprek te voeren. Met Delfts Doen gaat Delft de komende jaren ervaring opdoen. Dat doen we met lef én met ruimte om te experimenteren met participatie.

Gebruik

De gemeente zal als eerste de aanpak Delfts Doen toepassen bij het maken van de Omgevingsvisie. Daarnaast wordt Delfts Doen toegepast bij het nieuwe Omgevingsplan dat de gemeente voor de The Green Village van de TU Delft maakt. In de toekomst zal de aanpak ook bij andere plannen en initiatieven gebruikt worden. De participatieaanpak Delfts Doen vervangt bestaande regelingen en verordeningen voor beginspraak, participatie en inspraak zodra de Omgevingswet in werking treedt.

De Omgevingswet gaat er vanuit dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor participatie.

Als initiatiefnemer past u Delfts Doen in ieder geval toe bij nieuwe initiatieven waarvoor een Omgevingsvergunning nodig is en initiatieven waarvoor het Omgevingsplan moet worden aangepast. De resultaten van uw acties verwerkt u in een verslag, dat u indient samen met uw aanvraag voor een vergunning. Nadat u uw aanvraag heeft ingediend, volgt het formele besluitvormingstraject door de gemeente.

Ook als geen vergunning nodig is, kunnen initiatiefnemers – bewoners, ondernemers of organisaties – de spelregels gebruiken bij samenwerking.



Rol gemeente

In de samenwerking met de stad heeft de gemeente verschillende rollen. Allereerst is de gemeente in de overgangsfase naar de invoering van de Omgevingswet regisseur. Zij is het eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers met plannen voor de fysieke leefomgeving.

De gemeente is ook zelf initiatiefnemer. Zij is verantwoordelijk voor het opstellen van de Omgevingsvisie en een Omgevingsplan. Daarnaast kan de gemeente zelf initiatieven realiseren bijvoorbeeld in de openbare ruimte. Natuurlijk gebruikt ze dan dezelfde spelregels.

En de gemeente kan als belanghebbende meedoen met initiatieven van anderen, waarbij zij het algemeen belang bewaakt. Heeft u een initiatief? Nodig de gemeente uit als u denkt dat zij een belangrijke inbreng kan hebben. Op verzoek van deelnemers kan de gemeente ook meekijken met een samenwerking die nog niet goed loopt.

Tot slot toetst de gemeente aanvragen voor Omgevingsvergunningen én of de initiatiefnemer het participatietraject Delfts Doen zorgvuldig heeft doorlopen. Als 'eindbeslissers' bepaalt ze of een initiatief daadwerkelijk doorgaat. De gemeente hakt knopen door en maakt duidelijk hoe ze de verschillende belangen heeft afgewogen in haar besluit.

Spelregels Delfts doen

1. **Zelf aan zet** | Wilt u aan de slag met een idee of plan voor verbetering van uw buurt of de stad? Als initiatiefnemer organiseert u hiervoor zelf de participatie met behulp van [de Delftse Participatie Aanpak]. Deze aanpak helpt u ook op weg met een reeks handige hulpmiddelen.
2. **Breng in beeld** | Bepaal vooraf wie belang kunnen hebben bij uw initiatief en breng wet en regelgeving in beeld zodat u weet waaraan uw idee of plan moet voldoen. (bijvoorbeeld de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan)
3. **In gesprek** | Ga in gesprek met alle belanghebbenden. Doe dit open en actief.
4. **Goede afspraken** | Maak samen met belanghebbenden afspraken over het proces dat u wilt doorlopen, de samenwerking, de betrokkenheid van partijen tijdens vervolgfases en niet te vergeten over de kaders van uzelf, van belanghebbenden en de wettelijke.
5. **Deel** | Wissel in gesprek alle ideeën, overeenkomsten en knelpunten uit.
6. **Werk uit** | Werk uw initiatief uit tot een conceptplan en schrijf een toelichting waarin u aangeeft wat u heeft gedaan met de ideeën en belangen.
7. **Toets** | Toets het conceptplan en de toelichting bij de belanghebbenden en maak het definitief.
8. **Leg vast** | Maak een verslag van alle acties die u heeft ondernomen én de resultaten ervan (stap 1 t/m 7). Deel dit verslag met alle mensen die u heeft betrokken en andere belanghebbenden.
9. **Dien aanvraag in** | U bent klaar om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Voeg bij uw aanvraag uw definitieve plan én het verslag dat u heeft gemaakt.

Bij een groter initiatief kan het nodig zijn dat u stap 3 tot en met 7 één of meerdere keren herhaalt, om samen met betrokkenen tot een goed plan te komen.



Na Delfts Doen: het inspraaktraject

Heeft u uw aanvraag ingediend, dan publiceert de gemeente deze. Dit is het begin van het formele inspraaktraject. De gemeente neemt vanaf dit moment de communicatie formeel van de initiatiefnemer over t/m het moment dat het besluit voor de ingediende aanvraag onherroepelijk is. Bij de besluitvorming toetst de gemeente of de participatieaanpak volledig en juist is doorlopen en of er voldoende aan belangenafweging is voldaan.



1. Hoe bereik je Delftenaren? Welke communicatiemiddelen zet je in?
2. Communiceren in begrijpelijke taal
3. Best practices: denken in oplossingen (in plaats van bezwaren)
4. Factor C analyse (het in beeld brengen van belanghebbenden)
5. Check op vergunningen: wat is nodig voor uw initiatief?
6. Best practices: speelruimte bepalen
(wat zijn eisen, wat zijn wensen en wat is de vrije speelruimte?)
7. Creatieve werkvormen voor bijeenkomsten
8. Mogelijkheden voor ondersteuning:
 - a. Onafhankelijke procesbegeleider/notulist
 - b. Format voor een verslag van het participatieproces
9. Tip: Benader de regisseur van de gemeente als je vragen hebt, of je het gevoel hebt dat proces niet lekker loopt.

Begrippen uitgelegd

Delfts doen bestaat uit heldere stappen, met zo min mogelijk jargon. Daarin komt een aantal begrippen voor die belangrijk zijn om te kennen.

Participatie: Delfts Doen

Participatie / burgerparticipatie / overheidsparticipatie / interactieve beleidsvorming

Het betrekken van bewoners en andere belanghebbenden bij het voorbereiden van plannen en beleid.

Delfts Doen beschrijft de wijze waarop in Delft de participatie bij initiatieven in de stad en buurten plaatsvindt.

Beginspraak

Delft gebruikte de term beginspraak voor het betrekken van bewoners en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. De participatieaanpak Delfts Doen vervangt deze beginspraak zodra de Omgevingswet in werking treedt.

Inspraak, bezwaar en beroep

Inspraak

De wettelijke mogelijkheden om te reageren op voorgenomen besluiten en beleid van de gemeente, voordat daarover een definitief besluit wordt genomen.

Zienswijze

Een zienswijze is een wettelijke mogelijkheid om een reactie in te dienen op een ontwerpbesluit van de gemeente. De gemeente legt het ontwerp ter inzage. U kunt daarop reageren voordat de gemeente een definitief besluit neemt. Het kan bijvoorbeeld gaan om een ontwerp-omgevingsvergunning of een ontwerpbestemmingsplan.

Bezwaar

Een bezwaar is een wettelijke mogelijkheid om een reactie in te dienen nadat een definitief besluit dat genomen is door de gemeente. Bent u het niet eens met een besluit van de gemeente? Dan kunt u vaak bezwaar maken. De gemeente kijkt zorgvuldig naar uw bezwaar en bepaalt of uw bezwaar leidt tot aanpassing of intrekking van het eerder genomen besluit.

Beroep

In beroep gaan is een wettelijke mogelijkheid om een reactie in te dienen op een definitief besluit dat genomen is door de gemeente voor te leggen aan de rechter. Bent u het niet eens met de manier waarop de gemeente uw bezwaren heeft meegenomen in haar definitieve besluit? Dan kunt u in beroep gaan bij de rechter.

Omgevingsvisie

De *Omgevingsvisie* is de langetermijnvisie op hoofdlijnen van de gemeente over de fysieke leefomgeving in de gemeente. De *Omgevingsvisie* heeft betrekking op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, zoals ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur, gezondheid, veiligheid en cultureel erfgoed.

De *omgevingsvisie* is de opvolger van de ruimtelijke structuurvisie en vervangt verder alle strategische beleidsinstrumenten die over de fysieke leefomgeving gaan, zoals het milieubeleidsplan, strategische gedeelte van het waterplan, verkeers- en vervoerplan en delen van het natuurbeleidsplan.

Omgevingsplan

Het *Omgevingsplan* is de opvolger van het bestemmingsplan. Het *Omgevingsplan* bevat alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Per gemeente geldt één *omgevingsplan*. Een *Omgevingsplan* regelt veel zaken binnen de gemeente. Hierin staan bijvoorbeeld regels over functies, milieu, natuur, cultureel erfgoed en bomen. De basis voor het *Omgevingsplan* is de *Omgevingsvisie*.

Omgevingsvergunning

Voor activiteiten zoals bouwen is vaak een *omgevingsvergunning* nodig. Met een *Omgevingsvergunning* kunnen burgers en bedrijven (en overheden) toestemming krijgen om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren.

