

# Tijdelijke kaders participatie bij ruimtelijke initiatieven

## INLEIDING

### Afbakening

Bij inwoners, bestuur en ambtenaren is behoefte aan duidelijkheid vooraf over de participatieaanpak bij ruimtelijke initiatieven. Het gaat om initiatieven waarvoor een verzoek of vergunningsaanvraag binnenkomt, en initiatieven aanpak woningbouwversnelling. Het afgelopen jaar zijn bij meerdere projecten de participatie en het zienswijze traject erna gespannen verlopen. Terwijl het juist de bedoeling is om het goede gesprek te voeren met en tussen inwoners en initiatiefnemers, zodat plannen beter worden en er begrip is voor afwegingen. Het college vindt het belangrijk om snel verbetering aan te brengen in onder andere het proces. Want blijkbaar functioneren de huidige kaders voor participatie onvoldoende.

Daarom vraagt het college nu aan de raad om tijdelijke kaders vast te stellen die op korte termijn uitvoerbaar zijn. Tijdelijk, want tot aan vaststelling van het ruimtelijk participatiebeleid in het kader van de aanstaande Omgevingswet. Op korte termijn, omdat we vinden dat er nu duidelijkheid moet komen en dat staat los van een nieuwe wet; dit biedt ook de gelegenheid om er ervaring mee op te doen. De bedoeling is om de kaders na vaststelling zo snel mogelijk in praktijk te brengen bij nieuwe initiatieven en bij lopende initiatieven waar dat kan.

De kaders zijn opgesteld na gesprekken met alle raadsfracties. Daarna zijn ze getoetst in een gesprek met vier inwoners die de afgelopen tijd betrokken waren bij projecten.

### Context

#### Omgevingswet

Per 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet in werking. We zijn nu bezig met de voorbereiding van die invoering. Bij de invoering moeten gemeenten aan bepaalde eisen voldoen: minimum vereisten. Als we daaraan voldoen, gaan we het stap-voor-stap uitbreiden tot circa 2029. Dan zou de transitie over moeten gaan in de transformatie: werken in de geest van de omgevingswet.

Eén van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is een betere en snellere besluitvorming. De wet bepaalt dat een reguliere vergunning straks binnen maximaal 8 weken verleend moet worden, van aanvraag tot verlening. Een verlenging van 6 weken is mogelijk. Dat is veel sneller dan nu het geval is. En dat is alleen haalbaar als in het voortraject het begeleiden van een verzoek/initiatief anders en beter wordt. Hierbij speelt burgerparticipatie een rol.

#### Kaders participatie omgevingsvergunning

Participatie is nu niet verplicht bij omgevingsvergunningen en kent geen vormvereisten. In 2018 heeft de gemeenteraad het *Keuzedocument Implementatie Omgevingswet: Samen ruimte maken* vastgesteld. Hierin is voor de instrumenten van de omgevingswet (ook omgevingsvisie en omgevingsplan) het minimale niveau van participatie en de voorkeursrol bepaald (zie bijlage). Onder de Omgevingswet krijgt participatie namelijk nadrukkelijker een rol. Volgens het Keuzedocument moet straks voor de aanvraag van een omgevingsvergunning de initiatiefnemer minimaal de omgeving geraadpleegd hebben (bijv. wat vindt u ervan?). Als het initiatief meer impact heeft, dan zal de gemeente meer invloed en controle (regie) op het participatieproces willen hebben. Dat is nu nog niet zo geregeld.

### Werkproces ruimtelijke verzoeken

Als voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn werkprocessen opgesteld voor verzoeken die afwijken van het omgevingsplan, en voor initiatieven die onder de woningbouwversnelling worden begeleid (zie bijlage). Participatie is hier nog niet als vastgesteld proces aan gekoppeld. Deze notitie Tijdelijke kaders doet daar een aanzet toe. We werken aan een indeling van verzoeken naar complexiteit en impact. Zo ontstaan er vier categorieën (uitersten) die een eigen werkwijze, kenmerken en uitgangspunten kennen. En waar we ook een eigen passend participatieproces voor kunnen organiseren. Hiermee geven we invulling aan het besluit van 2018 dat participatie maatwerk is, en dat de rol van de gemeente afhankelijk is van het type initiatief.

## INBRENG RAADSFRACTIES

In april/mei 2021 hebben raadsfracties afzonderlijk gesproken over mogelijkheden om participatie op korte termijn te verbeteren. In die gesprekken stonden drie onderwerpen centraal:

1. Wat is het probleem?
2. Wat is een oplossing voor het participatieproces en voor inwoners?
3. Wat is relevant voor de gemeenteraad?

### Probleem en oplossingen

Probleem	Oplossing
1. Heldere definities ontbreken	1. Vertel in duidelijke taal wat participatie en andere begrippen betekenen
2. Onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheid van gemeente en initiatiefnemer	2. Heb als gemeente regie op het participatieproces; de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie. NB. Gemeente kan zelf ook initiatiefnemer zijn.
	3. Regel of stimuleer dat de initiatiefnemer participatie organiseert, of doe dit gezamenlijk.
	4. Informeer inwoners zo vroeg mogelijk (bepaal wat dat is) over het proces.
3. Participatieproces is niet duidelijk vastgelegd	5. Werk met een vaste structuur/aanpak voor participatie
	6. Leg het participatieproces vooraf kort en begrijpelijk vast (waarom, wanneer, met wie, als wie, waarover, hoe, organisatie, terugkoppeling), en communiceer dit
	7. Maak een onderscheid in initiatieven die een andere participatie vragen
	8. Faciliteer initiatiefnemers met een instructie/checklist
4. Inwoners/belanghebbenden worden te laat betrokken bij het plan en kunnen hun inbreng niet of te laat geven.	9. Informeer omwonenden tijdig, en deel deze informatie met de raad en openbaar
	10. Regel of stimuleer dat er minimaal een omgevingsdialoog plaatsvindt voordat het college een standpunt inneemt
5. Inwoners/belanghebbenden vinden dat er niets of te weinig met hun inbreng wordt gedaan	➤ Zie 6.
6. Verschil in verwachtingen inwoners/belanghebbenden en gemeente/initiatiefnemers	➤ Zie 6
	11. Zorg dat de inhoudelijke kaders bekend zijn (woningbouwprogramma, massa,...), en laat de raad aanvullende kaders stellen indien nodig.
7. Voorstanders of neutrale meningen nemen nauwelijks deel aan participatie	12. Onderzoek de mogelijkheden van een burgerpanel of een 'participatieraad'
8. Afstand tussen gemeente en omgeving	13. Voer het gesprek: Luister met een open houding, en vertel wat je doet en waarom (informeer vanuit en over de kaders van het plan / project)

	14. Verplaats je in de inwoner en denk vanuit de bedoeling. Toon empathie.
	15. Transparant proces, zichtbaar op gemeentelijke website
	16. Communiceer begrijpelijk in 'duidelijke taal'
9. De gemeenteraad is pas laat op de hoogte van plannen/initiatieven	17. Informeer raad over initiatieven/principeverzoeken
	18. Informeer raad over al vastgestelde inhoudelijke kaders; laat aanvullende kaders vaststellen.
	19. Bepaal kaders voor participatie
	20. Geef meer zicht op lopende participatie
	21. Informeer raad over gemotiveerd standpunt college tav principeverzoek
	22. Bepaal als raad de eigen rol

Uit analyse van de door de raad gesignaleerde problemen en mogelijke oplossingen, blijkt dat er behoefte is aan kaders over:

- A. vorm en maatwerk in participatie (onderscheid in initiatieven) (3)
- B. de rol van de gemeente bij participatie (2,3)
- C. tijdig informeren van belanghebbenden, inwoners, en raadsleden over een plan (4,9)
- D. vastleggen en controleren van een duidelijk, begrijpelijk, navolgbaar, en transparant participatieproces (3,5,6)
- E. tijdig organiseren van participatie (4,5)
- F. communicatie (algemeen, taal, houding) (1,8)

De genoemde oplossingen geven richting aan de invulling van de kaders.

We hebben op hoofdlijnen de problemen en de onderwerpen A tm F met de 4 inwoners (inwonerklankbord) besproken. Zij herkenden de problemen en konden zich goed vinden in de onderwerpen A tm F waarvoor we de kaders op hebben gesteld.

## TIJDELIJKE KADERS

Om op korte termijn verbeteringen aan te kunnen brengen in het participatieproces, stellen we tijdelijke kaders voor die we op korte termijn kunnen toepassen. Voor de inwerkingtreding van de omgevingswet willen we een completer participatiebeleid voorleggen, waarin deze kaders – al dan niet door opgedane ervaring aangepast – worden opgenomen.

### A. Aanpak en vorm van participatie

In het keuzedocument van 2018 hebben we vastgesteld dat participatie maatwerk is. Daarmee bedoelen we dat er niet één uniforme aanpak is. Daarom willen we gaan werken met een indeling van verzoeken naar (ruimtelijke) complexiteit en (maatschappelijke) impact. Zo ontstaan er vier categorieën (uitersten) met onder andere een eigen passend participatieproces.

Bij het eerste contact met een initiatiefnemer moet aan de hand van criteria de complexiteit bepaald worden; momenteel wordt dit ambtelijk uitgewerkt. Ook wordt dan de verwachte impact ingeschat. Als de complexiteit groter is en de verwachte impact hoger, passen we de methode factor-C (stakeholdersanalyse) toe. Wel is al duidelijk dat:

- als de impact hoog is, de gemeente (meer) regie wil hebben
- als het verzoek complex is of impact heeft, de omgeving minstens om hun mening worden gevraagd (raadplegen).

Verzoeken die niet complex zijn en weinig impact hebben, krijgen een standaard vaste aanpak. Het is voldoende als een initiatiefnemer de 'buren' informeert en hen om akkoord vraagt, zoals we nu al doen (zie bijlage burenakkoord).

Bij verzoeken die complex zijn en/of veel impact hebben, vindt minstens een omgevingsdialoog plaats waarvoor een procesaanpak wordt ingevuld. Die participatie kan op verschillende manieren vorm krijgen en wordt door initiatiefnemer of initiatiefnemer en gemeente gezamenlijk georganiseerd.

We delen verzoeken in categorieën in aan de hand van complexiteit en verwachte impact. Voor elke categorie bepalen we de participatie die we stimuleren bij initiatiefnemers en toepassen als we zelf initiatiefnemer zijn.

Niet complex/weinig impact:	vaste aanpak met burenakkoord, door initiatiefnemer
Complex/weinig impact:	omgevingsdialoog 'light', door initiatiefnemer
Complex/impact:	omgevingsdialoog gericht op veel belanghebbende, door initiatiefnemer samen met gemeente
Niet complex/impact:	omgevingsdialoog gericht op oplossen/overtuigen, door initiatiefnemer in afstemming met gemeente

### B. Rol van de gemeente

Inwoners kunnen een andere verwachting hebben over de rol van de gemeente tijdens een participatieproces dan de gemeente voor ogen heeft. Of waar kan maken. Kort samengevat is het de taak van de gemeente om *te zorgen dat voor een goede belangenafweging bij de beslissing over een verzoek of aanvraag ook de belangen van omwonenden/inwoners worden afgewogen en uitgelegd*. Daarbij willen we onder de Omgevingswet gaan toetsen aan harde uitgangspunten en aan wat we 'de bedoeling' noemen: het beoogde effect van bijv. een wet of (beleids)regel.

Op dit moment is participatie vormvrij. Als de gemeente zelf initiatiefnemer is, dan zal de gemeente het participatieproces gaan volgen zoals opgezet per categorie verzoek en daar zelf regie op houden. We geven het goede voorbeeld. Meestal is de initiatiefnemer een particulier

of professional. We kunnen initiatiefnemers faciliteren met formats en ondersteuning. Op langere termijn kijken hoe participatie gestimuleerd of afgedwongen kan worden.

De rol van de gemeente verschilt bij de 4 categorieën op basis van complexiteit en impact. Relevant voor die rol zijn de [dienstverleningsformules](#) van de VNG: snelservice, wegwijs en ontwerp.

- Bij een niet complex/lage impact verzoek volstaat het om te informeren met een burenaakkoord. De gemeente faciliteert met een format. De rol van de gemeente is toetsing van het verzoek, met het liefst een snelle uitkomst.
- Bij een complex/lage impact verzoek vinden we een eenvoudige omgevingsdialoog voldoende om belanghebbenden/inwoners te raadplegen. De gemeente stimuleert dit en faciliteert met een format Omgevingsdialoog. De rol van de gemeente is om de initiatiefnemer te begeleiden bij zijn verzoek.
- Bij een complex/hoge impact verzoek zet de gemeente in samenwerking met de initiatiefnemer een omgevingsdialoog op voor (waarschijnlijk) veel stakeholders. De participatie gaat dan minimaal om raadplegen of adviseren. De gemeente neemt de regie op het participatieproces en controleert de uitvoering ervan. De rol van de gemeente is het (verzoek)proces begeleiden/managen.
- Bij een niet complex/hoge impact verzoek zet de initiatiefnemer met de gemeente een omgevingsdialoog op om eventuele weerstand te bespreken, oplossingen te verkennen en om uitleg te geven. De gemeente neemt de regie op het participatieproces en controleert de uitvoering ervan. De rol van de gemeente is die van mediator (bemiddelen).

### C. Tijdig informeren

Belanghebbenden, inwoners en raadsleden willen op tijd weten dat er iets gebouwd of ontwikkeld gaat worden. Het algemene beeld is dat de gemeente nu te laat informeert waardoor men door de plannen wordt overvallen.

Maar wanneer is tijdig? Is dat als het eerste globale idee (initiatief) wordt besproken? Of is dat als het idee is uitgewerkt tot een plan (binnen vastgestelde kaders)?

Als tijdelijk kader stellen we dat het om een plan moet gaan, een ruimtelijke uitwerking van het initiatief. In het reguliere werkproces is dit vaak het moment dat er een principeverzoek ingediend gaat worden. Tijdig informeren is dan op het moment dat er een principeverzoek wordt ingediend. In het proces van de woningbouwversnelling is er geen sprake van een principeverzoek. Daar wordt een business-case uitgewerkt. Het begin van de 100 dagen aanjaagfase is dan het moment om te informeren.

Het college gaat bij initiatieven met hoge impact de raad informeren over het - al dan niet onder voorwaarden - medewerking verlenen aan een verzoek. Dit besluit en motivatie publiceren we ook op de website. Dit geldt ook bij projecten woningbouwversnelling op het moment dat de projectovereenkomst wordt ondertekend.

Het klankbord inwoners kan zich vinden in deze momenten van informeren. Ze plaatsen de volgende kanttekeningen: (1) er kunnen ideeën zijn waar je als inwoner over mee wilt denken als er nog niets is uitgewerkt, en (2) er moet geen dichtgetimmerd plan zijn waar geen inbreng op mogelijk is.

*Bij een ruimtelijke uitgewerkt plan dat in categorie hoge impact valt, en waarvoor een principeverzoek wordt ingediend (of direct een vergunning aangevraagd):*

- informeert de gemeente per brief belanghebbenden (bewoners) over het initiatief, over proces en over vervolginformatie van de initiatiefnemer;
- de brief wordt verspreid tot een afstand van 500 m. van de locatie van het plan, waarbij logisch naar vorm van het gebied wordt gekeken.
- publiceert de gemeente bewonersbrieven op de gemeentewebsite;
- stuurt het college de bewonersbrief naar de raad als het plan in de categorie 'hoge impact' valt.
- College informeert raad over besluit om in principe mee te werken aan het verzoek – al dan niet onder voorwaarden, en de motivatie hiervoor, en publiceert dit op de website.

•

*Bij een uitgewerkt plan dat volgens de aanpak woningbouwversnelling wordt begeleid:*

- informeert de gemeente per brief belanghebbenden (bewoners) over plan, kaders, (bijv. uitgangspunten van hoogte, parkeerprincipe en het principe van de openbare ruimte, en vervolgproces voor aanvang van de aanjaagfase;
- publiceert de gemeente deze bewonersbrief op de gemeentewebsite;
- stuurt het college de bewonersbrief naar de raad.
- College informeert raad over besluit om projectovereenkomst te ondertekenen, en publiceert dit op de website.

#### **D. Vastleggen en controleren participatieproces**

Het doel van participatie is dat er een beter plan komt doordat er rekening met zoveel mogelijk belangen wordt gehouden. Dit is iets anders dan draagvlak. Participatie vraagt een goede voorbereiding waarin het onderwerp wordt afgebakend en er keuzes worden gemaakt over de participatie. Dit proces moet vooraf voor alle betrokkenen (belanghebbenden, inwoners, raad) duidelijk en bekend zijn.

De basis van een participatieproces, zoals de omgevingsdialog, is het volgende schema:



Door te werken met een vaste structuur van het participatieplan, zoals die van de methode *Relevant gesprek*©, borg je dat er geen stappen worden gemist en het proces controleerbaar is. Ook geeft het herkenbaarheid, en is het als handreiking mee te geven aan initiatiefnemers.

Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. Als de impact van een initiatief echter hoog is, dan houdt de gemeente regie op het participatieproces en stelt het samen met de initiatiefnemer op. Het college informeert de gemeenteraad over het proces, en kan als dat nodig is aanvullende kaders laten vaststellen. De gemeente controleert of de participatie volgens de aanpak wordt uitgevoerd.

Raadsfracties gaven aan dat belanghebbenden/inwoners hebben gezegd het gevoel te hebben dat er niets met hun inbreng wordt gedaan. Het klopt dat inbreng niet per definitie over wordt genomen; er wordt altijd een afweging gemaakt. Die afweging moet beter worden gecommuniceerd: wat is er wel/niet met inbreng gedaan en waarom. Ook moet duidelijk zijn wanneer inbreng gegeven kan worden, en wanneer er door de initiatiefnemer wordt teruggekoppeld.

Participatie gaat vooraf aan de formele, juridische inspraak. Als iemand het dus niet eens is met de afweging, dan kan bij de vergunningverlening of het ontwerp bestemmingsplan een bezwaar resp. zienswijze worden ingediend.

- Het participatieproces leggen we vast in een aanpak met een vaste structuur waarin in ieder geval het volgende staat:
  - > waarover (onderwerp, kaders)
  - > met wie (participatiedoelgroepen)
  - > wanneer (tijdlijn)
  - > hoe (vorm, toegankelijkheid)
  - > afweging inbreng
  - > terugkoppeling resultaat, met motivatie afweging, en wanneer
  - > rol gemeente, initiatiefnemer, raad, belanghebbenden/inwoners
- Over het participatieproces bij plannen met een hoge impact
  - > informeert het college de raad, en kan als dat nodig is aanvullende kaders laten vaststellen.
  - > publiceren we op de website, met de voortgang/tijdlijn.

## **E. Tijdig organiseren van participatie**

Participatie is maatwerk. Belanghebbenden/inwoners willen op tijd betrokken worden om hun belang in te brengen. Op tijd is in dit geval op een moment dat inbreng (mening, advies) nog kan worden afgewogen; dat er dus nog iets mee gedaan kan worden.

Dit betekent dat participatie moet plaatsvinden voordat:

- college besluit neemt over een principeverzoek (al dan niet onder voorwaarden);
- college (of mandaat) vergunning verleend (als er geen principeverzoek is ingediend);
- bij projecten woningbouwversnelling voordat college besluit neemt over de projectovereenkomst.

Soms wordt er zonder vooroverleg en/of principeverzoek een vergunning aangevraagd. We kunnen extra indieningsvereisten stellen over participatie of stakeholdersanalyse bij een verzoek of aanvraag. Dit kunnen we voor alle principeverzoeken op korte termijn instellen. We voegen het indieningsvereiste toe dat bij het principeverzoek een verslag omgevingsdialoog wordt overhandigd. Bij lopende verzoeken passen we dit toe als er nog geen principeverzoek-overleg is geweest. In een principeverzoek-overleg wordt ambtelijk het standpunt en eventuele voorwaarden bepaald.



De gemeente stimuleert dat de initiatiefnemer participatie (burenakkoord, gesprek, omgevingsdialoog, maatwerk) organiseert zodra het plan concreet genoeg is om de omgeving een beeld te geven en er nog wel ruimte is voor inbreng. Dat is in ieder geval:

- voordat het college een standpunt over het principeverzoek inneemt.
- voordat een vergunning wordt verleend;
- bij initiatieven woningbouwversnelling door initiatiefnemer en gemeente samen afgerond voordat het college een besluit neemt over de projectovereenkomst.



Indeling initiatieven en bijbehorende kaders A,B,C,D,E.

## F. Communicatie: algemeen, taal en houding

Participatie wordt ondersteund door een duidelijke, tijdige communicatie over proces, kaders en verwachtingen. Omgevingsbewust en communicatiebewust zijn is hier belangrijk. De communicatie moet beter; het verhaal van de gemeente moet eerder worden verteld. De brede kaders voor een ontwikkeling zijn niet altijd bekend bij inwoners.

Alles wat we vertellen, moet begrijpelijk zijn en in duidelijke taal. Daarmee voorkomen we misverstanden over begrippen en afwegingen. Duidelijke taal spreken heeft ook te maken met inleven in de inwoner. Aan welke informatie is behoefte? En geven we antwoord op de vraag achter de vraag? Dit heeft alles te maken met onze uitgangspunten ten aanzien van dienstverlening.

Het gesprek aangaan waar dat kan, heeft de voorkeur: langs de deur, aan de keukentafel. Bepaalde vormen van participatie vinden praktisch het best (effectief en efficiënt) plaats in een bijeenkomst. Maar ook de digitale participatie heeft een ontwikkeling doorgemaakt tijdens coronatijd. In alle gevallen is het belangrijk om met een open houding te luisteren naar elkaar.

Bij een open houding hoort ook transparant zijn. Het is belangrijk dat het proces zichtbaar is en te volgen. We gaan daar de gemeentewebsite vaker en beter voor inzetten.

- Meer inhoudelijke publiekscommunicatie over visie, beleid en kaders. Deze informatie moet vindbaar zijn op de website of RIS.
- We communiceren begrijpelijk en in duidelijke taal.
- We gaan het gesprek aan en leven ons in de vraag van de inwoners in.
- We maken het participatieproces van bepaalde categorieën verzoeken zichtbaar op de website (bijv verwijzen naar pagina initiatiefnemer).

## VERVOLG

### **Wat is nu nodig om binnen de kaders te werken?**

De kaders helpen om op korte termijn het participatieproces te verbeteren en te verduidelijken. De volgende acties zijn daar voor nodig:

1. Methode om categorie-indeling van een verzoek te bepalen.
2. Opzet omgevingsdialogoog die ook een format voor initiatiefnemers is.
3. Opzet regievoering bij participatie.
4. Format informatieve bewonersbrief (kennisgeving).
5. Inrichten website voor publicatie bewonersbrieven.
6. Opzet (structuur) participatieproces.
7. Inrichten website voor projecten die complex zijn of impact hebben.
8. Het stimuleren van tijdige participatie borgen in het werkproces.

### **Wat pakken we later op?**

1. Opzet diverse offline en online participatievormen, waaronder omgevingsdialogoog, die ook handreiking aan initiatiefnemers is.
2. Onderzoek naar mogelijkheden burgerpanel en participatieraad.
3. Evaluatie uitvoering participatie.
4. Evaluatie participatie in werkproces.
5. Onderzoek het verplichten of stellen van vereisten aan participatie bij indienen verzoek en vergunningverlening.
6. Raadsbesluit Bindend adviesrecht

### **Structurele effecten keuzes participatie**

Keuzes over participatie hebben met name gevolgen voor de werkzaamheden bij de intake en begeleiding van initiatieven, vergunningverlening, projecten en RO, communicatie/participatie en samenspraak. Daar staat tegenover dat door betere besluiten er mogelijk minder bezwaren in het formele traject komen. Als er meer capaciteit nodig is, heeft dit een intern financieel effect.

Voor initiatiefnemers, zeker van de grotere projecten, leidt participatie tot meer kosten en meer tijd in de beginfase. Wel kan een goed proces mogelijk tot een beter project leiden met minder juridische procedure wat weer tijds winst oplevert. Voor de dienstverlening aan de inwoners heeft een goed doorlopen proces een kwalitatief positief effect. Het project sluit dan mogelijk beter aan bij hun belangen dan zonder participatie, en ze weten beter en eerder waarom bepaalde keuzes wel of niet zijn gemaakt.

### **Participatiebeleid ruimtelijke projecten**

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan we een participatiebeleid voor ruimtelijke projecten aan de raad voorleggen. We hebben dan al een tijd met de tijdelijke kaders kunnen oefenen. Naast participatie bij omgevingsvergunningen gaat het dan ook om participatie bij visies en het omgevingsplan. Hierbij betrekken we inwoners nadrukkelijker dan nu mogelijk was vanwege de korte tijd.

Gelijktijdig starten we met een algemener participatiebeleid (samenspraak) waarin we kijken hoe we het gesprek met inwoners vorm kunnen geven in het algemeen en specifiek bij beleids- en visievorming.

## BIJLAGE 1

### **Definities**

We spreken van *participatie bij ruimtelijke initiatieven* als omwonenden, belanghebbenden, en inwoners hun mening (raadplegen) of advies (adviseren) kunnen geven over een (bouw)plan of gebiedsontwikkeling. Ook kan er sprake zijn van gezamenlijk ontwikkelen/vormgeven (co-creatie).

Bij *burgerparticipatie* gaat het om het betrekken van en de betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid en visie. Maar het is breder dan dat. Het gaat ook over het nemen van initiatieven, het inspelen op ideeën en de denkkraft van inwoners faciliteren en gebruiken.

Een *omgevingsdialoog* is een overleg tussen een initiatiefnemer, omwonenden en andere belanghebbenden. Dit overleg kan verschillende vormen aannemen, van koffietafelgesprek tot informatiebijeenkomst.

## BIJLAGE 2

### **Kaders participatie *Keuzedocument Implementatie Omgevingswet (2018)***

Participatie is één van de belangrijke aspecten van de Omgevingswet en kent diverse ambitieniveaus. Participatie is niet verplicht bij omgevingsvergunningen (tenzij door de raad anders bepaald door o.a. het aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) en kent geen vormvereisten. De motie Nooren (11 februari 2020) bepaalt dat gemeenten, liefst voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, participatiebeleid moeten vaststellen. Daarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden.

In 2018 heeft de gemeenteraad al het *Keuzedocument Implementatie Omgevingswet: Samen ruimte maken* vastgesteld. Hierin is voor de instrumenten van de omgevingswet het minimale niveau van participatie en de voorkeursrol bepaald:

<b>Instrument</b>	<b>Minimale niveau (part. ladder)</b>	<b>Voorkeursrol gemeente</b>
Omgevingsvisie	Adviseren	Regisseren
Omgevingsplan	Raadplegen	Stimuleren Regisseren (als gemeente zelf initiatiefnemer is)
Omgevingsvergunning	Raadplegen	Loslaten, Stimuleren (afhankelijk van grootte van het plan) Regisseren (als gemeente zelf initiatiefnemer is)

Bij de aanvraag omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer dus minimaal de omgeving geraadpleegd hebben (Wat vindt u ervan?). Een hoger niveau mag natuurlijk ook als de initiatiefnemer dat wil. Dat laat de gemeente echter vrij.

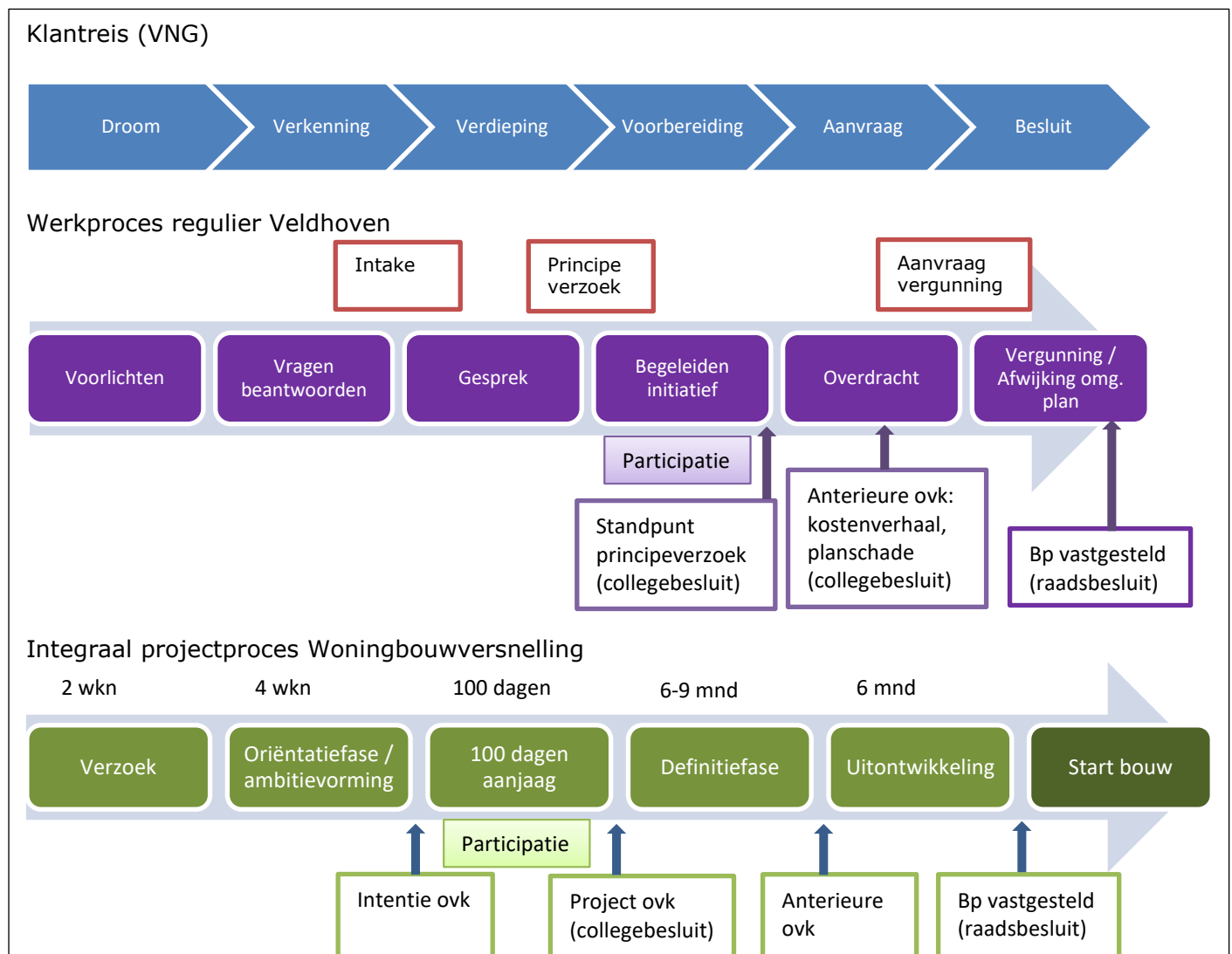
De voorkeursrol van de gemeente hangt af van de grootte van het initiatief. Als het initiatief groter is (complexer, meer impact), dan zal de gemeente meer invloed op het participatieproces willen hebben.

## BIJLAGE 3

### Werkproces ruimtelijke verzoeken

Als voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn werkprocessen opgesteld. Ook is er het tijdelijke werkproces voor de projecten woningbouwversnelling. Deze sluiten aan bij de klantreis (behoefte en servicemodules) zoals door de VNG is vastgelegd. Participatie is hier nog niet als proces aan gekoppeld. Deze notitie Tijdelijke kaders doet hier een aanzet toe.

Bij de invulling van de werkprocessen gaan we uit van verschillende typen, categorieën, verzoeken. Verzoeken worden ingedeeld van geringe tot grote complexiteit, en van lage tot hoge (maatschappelijke) impact. Zo kan er, naast onderscheid de rol van de gemeente, werkwijze, uitgangspunten, ook onderscheid worden gemaakt per categorie naar het meest wenselijke participatieproces. Hiermee geven we invulling aan de visie van 2018 dat participatie maatwerk is, en dat de rol van de gemeente afhankelijk is van het initiatief. Bij de aanvragen omgevingsvergunning gaan we een onderscheid maken naar de complexiteit van het initiatief en de maatschappelijke impact. We onderscheiden daarmee 4 uiterste typen van aanvragen/initiatieven.



## BIJLAGE 4

### Voorbeeldformulier burenakkoord

#### *Toelichting*

*Met dit burenakkoord laat de initiatiefnemer zien dat hij zijn plannen met de buurt heeft besproken. De gemeente vindt het belangrijk dat dit gesprek plaatsvindt maar wil en kan het niet verplichten.*

*Het burenakkoord heeft de volgende voordelen:*

- Het gesprek in de buurt over het bouwplan is gevoerd voordat de gemeente (op basis van regels) een besluit neemt.
- Een bouwplan kan in een vroeg stadium aangepast worden zodat een eventueel bezwaar uit de buurt tijdig wordt weggenomen.
- De mening van de buurt wordt meegewogen bij de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning.
- U krijgt € 50,- of € 100,- korting op uw leges (afhankelijk van het soort bouwwerk). U vindt de begrippen en prijzen in de tarieventabel behorende bij de legesverordening.

---

Mijn buur heeft zijn/haar bouwplannen aan mij uitgelegd en inzichtelijk gemaakt. Met deze ondertekening verklaar ik dat ik geen bezwaar heb tegen dit bouwplan.

Bewoner/gebruiker van adres: \_\_\_\_\_

verklaart met ondertekening akkoord te zijn met het gepresenteerde plan:

Handtekening :

Datum:

## BIJLAGE 5

### **Uitwerking Wat is een Omgevingsdialoog?**

#### **Definitie**

Een omgevingsdialoog is een overleg tussen een initiatiefnemer, omwonenden en andere belanghebbenden.

#### **Doel**

Door een omgevingsdialoog te houden, krijgt de initiatiefnemer inzicht in de wensen, belangen en bezwaren van de omgeving. De initiatiefnemer kan deze betrekken in het verdere ontwerp van het initiatief. Dit leidt tot een beter initiatief voor de omgeving. Door rekening te houden met de belangen en wensen van omwonenden, leidt dit ook tot minder bezwaar en beroep. Met als gevolg een snellere procedure en minder kosten voor de initiatiefnemer.

Ook geeft een omgevingsdialoog de gemeente inzicht in wat er speelt en welke wensen en bezwaren er zijn. Hierdoor kan de gemeente een betere afweging maken om wel of geen medewerking te verlenen, of bepaalde eisen stellen aan het initiatief.

#### **Verplicht of vrijwillig?**

Voor initiatieven die passen binnen het bestemmingsplan wordt door de gemeente een omgevingsdialoog geadviseerd. Voor initiatieven die niet passen binnen het bestemmingsplan stelt de gemeente het verplicht (via indieningsvereiste) om een omgevingsdialoog te voeren.

#### **Wat is het beste moment voor een omgevingsdialoog?**

De initiatiefnemer heeft eerst een gesprek (vooroverleg) met de gemeente. Als uit dit vooroverleg blijkt dat het initiatief een kans van slagen heeft, is het moment aangebroken om een omgevingsdialoog te voeren. Van deze dialoog wordt door de initiatiefnemer een verslag gemaakt. Dit verslag wordt als bijlage aan de definitieve aanvraag voor een omgevingsvergunning gevoegd. Ook krijgt iedereen die is uitgenodigd voor de Omgevingsdialoog, het verslag van de Omgevingsdialoog toegezonden door de initiatiefnemer. Voor (grotere) initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan, kan het zijn dat er een principebesluit nodig is van het college. In dat geval wordt het resultaat van de gehouden omgevingsdialoog samen met het principeverzoek aan het college voorgelegd.

#### **Wie worden er betrokken bij een omgevingsdialoog?**

Wie de initiatiefnemer uitnodigt voor een omgevingsdialoog is afhankelijk van de effecten van het initiatief op de omgeving. De vuistregel is: eigenaren en gebruikers van aangrenzende percelen en/of diegenen die zicht hebben op de ontwikkeling of een andere vorm van overlast (geluid, geur, et cetera) kunnen ervaren.

Voor grotere initiatieven wordt geadviseerd ook belangenorganisaties zoals bewonersverenigingen, natuurverenigingen, bedrijvenverenigingen et cetera te betrekken. Wie betrokken wordt is in beginsel een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Indien gewenst kan de gemeente wel om advies worden gevraagd.

#### **Wat staat er in een verslag omgevingsdialoog? (nog uitwerken)**

Het verslag van de omgevingsdialoog is een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. In een goed verslag staat in ieder geval het volgende vermeld:

- Korte omschrijving van het initiatief.
- Wanneer en waar de dialoog is gehouden.
- Wie, wanneer is uitgenodigd om deel te nemen aan de dialoog.
- Wie hebben deelgenomen aan de dialoog of een schriftelijke reactie ingediend.
- Indien van toepassing en voor zover bekend, wat de reden is voor geen deelname aan de dialoog.
- Een meer uitgebreide omschrijving van het initiatief (o.a. wat is de initiatiefnemer waar van plan, zijn er gevolgen/veranderingen ten opzichte van de huidige situatie).



- Beschrijving van de vorm en opzet van de dialoog (bijvoorbeeld inloopavond, presentatie, meerdere keukentafel gesprekken, gepresenteerde stukken, etc.).
- Een samenvatting van wat er door de aanwezigen is ingebracht aan vragen, wensen, suggesties en bezwaren.
- Antwoorden op de gestelde vragen. Of de gedane wensen, suggesties en bezwaren zijn verwerkt in het planinitiatief en zo ja, hoe deze zijn verwerkt. En zo nee, waarom de wensen, suggesties en bezwaren niet zijn verwerkt.
- De conclusie van de dialoog (wat is de uiteindelijke uitkomst van het gesprek, met welke onderdelen van het planinitiatief stemt de omgeving in, waar stemt de omgeving niet mee in, welke onderdelen worden aangepast, etc.).
- Bijlagen (Denk hierbij aan de door de initiatiefnemer verstuurd uitnodiging, eventueel ingediende schriftelijke reacties, gegeven presentaties, tekeningen, etc.).

### **Toezenden verslag**

Het verslag (inclusief bijlagen) wordt toegezonden naar diegene die uitgenodigd zijn voor de dialoog. Daarnaast wordt het verslag bij de gemeente als onderdeel van de aanvraag om een omgevingsvergunning of het principeverzoek, ingediend. Het verslag publiceren we (geanonimiseerd) op de website.

### **Wie is verantwoordelijk, en wat is de rol van de gemeente?**

De omgevingsdialoog is een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De gemeente neemt in principe geen deel aan de omgevingsdialoog, tenzij de gemeente zelf initiatiefnemer is. Bij grotere initiatieven kan de gemeente aanschuiven als toehoorder.

### **Status resultaten omgevingsdialoog**

Als omwonenden tegen zijn, wil dat niet zeggen dat het initiatief niet door kan gaan. En als omwonenden allemaal voor zijn, wil dat niet zeggen dat het initiatief per definitie door kan gaan. Het bevoegd gezag (college bij principeverzoeken en vergunningen) maakt een eigen afweging, maar betrekken daarbij wel de resultaten van de omgevingsdialoog.

De omgevingsdialoog verandert ook niets aan de wettelijke mogelijkheden van de deelnemers voor het indienen van een zienswijze in een bestemmingsplanprocedure of het bezwaar maken tegen een verleende omgevingsvergunning.

In andere woorden, of een belanghebbende nu wel of niet heeft deelgenomen aan een omgevingsdialoog, dit geen gevolgen heeft voor zijn/ haar rechtspositie in de juridische vervolprocedure. En als iemand wel deelneemt aan een omgevingsdialoog, heeft datgene wat hij/ zij heeft ingebracht tijdens de omgevingsdialoog, geen gevolgen voor hetgeen hij/ zij in de juridische vervolprocedure als zienswijze of bezwaar kan indienen.