

- 1 Z/19/342350 Adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet
De raad wordt voorgesteld om de notitie 'Adviesrecht en lijst met verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' vast te stellen.
Portefeuillehouder: Aad van Orden
1109205 Raadsvoorstel en raadsbesluit Adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet
1109608 Bijlage 1 Adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet
- 2 Z/19/342350 Delegatiebesluit onder de Omgevingswet
De raad wordt voorgesteld om in te stemmen met het Delegatiebesluit gemeente Zevenaar: Besluit bevoegdheden raad bij procedures omgevingsplan.
Portefeuillehouder: Aad van Orden
1108890 Raadsvoorstel en raadsbesluit Delegatiebesluit onder de Omgevingswet
1109329 Bijlage 1 Delegatiebesluit gemeente Zevenaar: Besluit bevoegdheden raad bij procedures omgevingsplan
- 3 Z/19/342350 Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog
De raad wordt voorgesteld om de Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog vast te stellen.
Portefeuillehouder: Aad van Orden
1109651 Raadsvoorstel en raadsbesluit Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog
1109609 bijlage 1 Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog

Raadsvoorstel

Onderwerp	Adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet
Zaaknummer	Z/19/342350
Documentnummer	INT/22/1109205
Portefeuillehouder	A. van Orden
Portefeuille	RO/ Omgevingswet
Behandelend ambtenaar/afdeling	Jacqueline van der Leij
Telefoon	0316 595 513
E-mail	j.vanderleij@zevenaar.nl

1. Samenvatting

Net als onder de huidige wetgeving is het gewenst dat de raad op basis van de Omgevingswet een aantal besluiten neemt over de gewenste rolverdeling tussen raad en college en de in Zevenaar gewenste werkwijze. De Omgevingswet maakt dat de raad een aantal besluiten moet nemen die deze accentverschillen in rolverdeling formeel vastleggen. Het gaat dan om de delegatie van een aantal taken aan het college, onderwerpen waarover de raad bindend advies wenst te geven en over de uitvoering van de participatie. Het is noodzakelijk dat voor de invoering van de Omgevingswet deze besluiten genomen zijn. In de raad van september 2022 worden deze onderdelen in de vorm van drie voorstellen aan uw raad voorgelegd.

Met de Omgevingswet komen er veel veranderingen op de gemeente af. Voor de gemeenteraad specifiek betekent de Omgevingswet een verandering in bepaalde taken en bevoegdheden. Onder de nieuwe wet zal de raad meer focussen op visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds. Deze veranderende rolverdeling ziet in het geval van de raad toe op een actievere rol aan de voor- en aan de achterkant van verschillende processen. Onder de Omgevingswet behoudt de raad enkele mogelijkheden om tijdens verschillende processen actief een rol uit te oefenen.

Adviesrecht

Eén van die mogelijkheden betreft het verzwaard adviesrecht. De gemeenteraad kan als adviseur worden aangewezen als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wanneer die buitenplanse omgevingsplanactiviteit door de gemeenteraad is aangewezen als geval waarbij hij advies wenst te geven. Onder de huidige wetgeving kan het college van burgemeester en wethouders uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Daarover besluit uw raad met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. Onder de Omgevingswet moet uw raad gevallen aanwijzen waarin u bindend advies nodig vindt om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht. Het gaat hierbij om een verzwaard, bindend adviesrecht voor uw raad over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college van burgemeester en wethouders niet zelfstandig afdoen. Als uw raad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

Verplichte participatie

Nieuw onder de Omgevingswet is dat de raad een lijst kan opstellen waarin zij bepaalt dat voor bepaalde typen omgevingsvergunningen participatie voor de initiatiefnemer verplicht is. Participatie is een

belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Als een initiatief past in het omgevingsplan of wordt toegestaan met een binnenplanse afwijking, dan is participatie voor de initiatiefnemer niet verplicht. Bij het opstellen van het omgevingsplan is immers al geparticipeerd. Op het moment dat wij een vergunning verlenen buiten de regels van het omgevingsplan om, dan is participatie ook niet verplicht, tenzij u dit wel verplicht stelt. U kunt daarvoor vooraf categorieën van gevallen aanwijzen. Valt het initiatief in een van deze categorieën, dan moet de initiatiefnemer dus participeren.

Omwille van een integrale benadering is er samen met de raads werkgroep Omgevingswet voor gekozen om beide bevoegdheden gecombineerd vast te stellen. De verwachting is dat u gebruik wilt kunnen maken van uw adviesrecht in die gevallen, welke een redelijke impact hebben op de fysieke leefomgeving. Juist ook bij dit soort initiatieven, streven we ernaar, dat de initiatiefnemer met de omgeving in gesprek gaat om draagvlak te creëren voor zijn plannen. Een gezamenlijke aanwijzingslijst biedt tevens meer duidelijkheid en voorkomt verwarring bij inwoners, ondernemers, bedrijven en instellingen.

2. Raadsvoorstel

Wij stellen uw raad voor om:

1. De notitie 'Adviesrecht en lijst met verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' vast te stellen.

2. Waarom naar de raad

- De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij de raad om advies wordt gevraagd. Met het vaststellen van het adviesrecht is na inwerkingtreding van de Omgevingswet geborgd wanneer het college om advies moet vragen bij de raad in een buitenplanse omgevingsvergunningprocedure.
- De Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om bij aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit participatie verplicht te stellen.

De raad is bevoegd tot het nemen van de gevraagde besluiten op grond van de artikelen 16.15a lid b onder 1 en artikel 6.55 lid 7 van de Omgevingswet.

3. Doelstelling en beoogd resultaat

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2023 moet het proces van vergunningverlening goed zijn georganiseerd. Dat betekent niet alleen dat het sneller moet, zodat inwoners en ondernemers sneller weten waar ze aan toe zijn en hun plannen kunnen uitvoeren, maar ook dat rollen en bevoegdheden goed zijn geregeld. Door het vaststellen van het bindend adviesrecht van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders en het vaststellen van een lijst met gevallen van verplichte participatie bij omgevingsvergunningen voldoen we aan de eisen die de Omgevingswet stelt.

4. Argumenten en alternatieven

Argumenten

Adviesrecht

1.1. Met de mogelijkheid van een bindend adviesrecht kan de gemeenteraad gevallen van categorieën aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan kan afwijken door een vergunning te verlenen.



In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W voor wat betreft de vergunningverlening na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Ook in de nieuwe situatie is het college het bevoegd gezag voor het besluiten over de omgevingsvergunning. De raad heeft onder de Omgevingswet de mogelijkheid om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij de raad als adviseur optreedt en het advies vervolgens in acht moet worden genomen door het college. Dit heet het bindend adviesrecht (ook wel het verzwaard adviesrecht genoemd).

1.2 De huidige lijst met categorieën voor een Verklaring van Geen Bedenkingen (VvGB), dient als uitgangspunt voor de lijst adviesrecht.

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, een zogenoemde VvGB. In de meeste gevallen wordt bij initiatieven gekozen voor de procedure van herziening van een bestemmingsplan, waarvoor de raad het bevoegd gezag is. Dat blijft onder de Omgevingswet ook zo. Onder de huidige wetgeving is het gemiddeld 1 of 2 keer per jaar voorgekomen dat aan de raad is gevraagd om een VvGB af te geven voor een (buitenplanse) omgevingsvergunning.

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Dit betreft alleen de initiatieven die via een omgevingsvergunning worden verleend en waarvoor het college bevoegd gezag is. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat de raad er niet over.

Lijst met gevallen van verplichte participatie

2.1. Participatie is een belangrijke pijler binnen de Omgevingswet en er wordt in Zevenaar veel waarde aan gehecht

Participatie is onder de Omgevingswet een aanvraagvereiste. Dat betekent dat iedere initiatiefnemer bij het indienen van een vergunningaanvraag moet aangeven óf hij inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties of bestuursorganen heeft betrokken bij een initiatief. Bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kunt u als gemeenteraad verder gaan en categorieën aanwijzen, waarbij participatie verplicht is. Het vrijwillige karakter van participatie vervalt dan. Bij de aangewezen activiteiten is de initiatiefnemer dus verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. De initiatiefnemer mag in principe zelf weten hoe hij het participatieproces aanpakt. Binnen de gemeente Zevenaar is een Participatieleidraad opgesteld. Deze vormt hierbij voor de gemeente Zevenaar het kader en dient als instrument voor een initiatiefnemer om vorm te geven aan de participatie.

2.2. Er is aansluiting gezocht bij de lijst met gevallen voor het bindend adviesrecht

De lijst met activiteiten die opgesteld is voor het adviesrecht van de raad geeft een lijst van activiteiten die een significant effect hebben op de fysieke leefomgeving. Voor het verplicht stellen van het doorlopen van een participatietraject vinden wij ditzelfde criterium van toepassing; een participatietraject is met name van belang bij activiteiten met een significant effect op de fysieke leefomgeving.

Alternatieven

Adviesrecht

Andere optie kan zijn om alle afwijkingen onder bindend adviesrecht van uw raad te brengen. Dat levert uiteraard procedurele vertragingen in tijd op voor verzoekers van initiatieven die geen of geringe impact op de omgeving hebben. Daarnaast levert ook het onnodige werkbelasting op voor de organisatie. Dit zal extra capaciteit in tijd en geld kosten.

Verplichte participatie

De gemeenteraad moet, vóórdat de Omgevingswet van kracht wordt een besluit nemen over de lijst van categorieën waarbij de raad participatie verplicht stelt. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft de initiatiefnemer in geen enkel geval verplicht aan participatie te doen. Ook dan zullen we in alle gevallen de initiatiefnemer stimuleren om aan participatie te doen.

Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Adviesrecht

Voor het tijdig uitbrengen van adviezen dienen organisatorische wijzigingen plaats te vinden. Onder de Omgevingswet worden in beginsel alle omgevingsvergunningen met een reguliere procedure verleend. Dit betekent 8 weken. Ook wanneer bindend advies aan de gemeenteraad gevraagd dient te worden, moet verlening van de vergunning binnen deze gestelde termijn plaatsvinden. Uw gemeenteraad moet bij het bepalen van de gevallen waarin advies van de raad vereist is, meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn van 8 weken kan worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager). Echter het feit dat de raad nog zijn adviesrecht moet uitbrengen binnen de 8 weken en de planning van de raads cyclus dit niet toelaat, is geen reden om de procedure te verlengen. Het is dan ook goed dat de gemeenteraad vooraf weet dat de planningscyclus van de raad van invloed kan zijn op het niet halen van de termijnen voor vergunningverlening.

Verplichte participatie

Verplichte participatie vergroot de mogelijkheid tot integrale belangenafweging over de vergunningaanvraag. Wanneer participatie niet verplicht is, kan in een aanvraag worden vermeld dat er niet aan participatie is gedaan en is er dus geen informatie over participatie beschikbaar. Door participatie verplicht te stellen in een aantal gevallen, zal bij vergunningsaanvragen voor die gevallen meer informatie over participatie aanwezig zijn. Op die manier is het beter mogelijk voor het college en (in het geval de raad adviesrecht heeft) ook de gemeenteraad een integrale belangenafweging te maken. De raad is niet bevoegd om voor te schrijven "hoe" geparticipeerd moet worden, alleen "dat" geparticipeerd moet worden. Het verplicht stellen van participatie zal niet automatisch leiden tot betere participatie of groter draagvlak. Het is veelal "de toon die de muziek maakt" en zorgt voor betere uitkomsten. Met het verplicht stellen van participatie kan echter niet gestuurd worden op de wijze of de vorm van de participatie. De Participatieleidraad, die eveneens aan u ter besluitvorming wordt voorgelegd, wordt bij initiatiefnemers onder de aandacht gebracht om zo te inspireren en te stimuleren om zo goed mogelijk vorm te geven aan participatie.

Vaststelling van de lijst van categorieën voor bindend adviesrecht en verplichte participatie is de eerste stap van de beleidscyclus. In de vergunningsprocessen en -verlening moet blijken of de categorieën aansluiten bij de praktijk van initiatieven zoals verwacht en of het resultaat is dat de processen snel en efficiënt verlopen. In de monitoring zal een brede evaluatie van deze lijst plaatsvinden. Daarbij zal juist ook inzicht worden gegeven in de gevallen die niet aan de raad zijn voorgelegd ter advisering en van de ervaringen van participatie voor die gevallen waarvoor participatie niet verplicht is voorgeschreven. Dit mede op verzoek vanuit de raads werkgroep.

5. Klimaat en duurzaamheid

Bij het voorliggende voorstel speelt duurzaamheid in principe geen rol, aangezien het voorstel alleen toeziet op de processen rondom initiatieven en bijbehorende vergunningaanvragen.

6. Communicatie



Dit beleid treedt na vaststelling door de raad gelijktijdig in werking met de Omgevingswet. Na vaststelling wordt het beleid bekendgemaakt op gebruikelijke wijze. Het gaat hier om besluitvorming die ook een externe werking heeft. We bekijken op welke wijze we inwoners, bedrijven en adviseurs het beste kunnen informeren over het bindend adviesrecht en de verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten rondom inwerkingtreding van de Omgevingswet.

7. Kosten, baten en dekking

Het voorliggende voorstel heeft naar verwachting minimale financiële consequenties. Momenteel wordt door de raad een verklaring van geen bedenkingen afgegeven waar dat nodig is. Verscheidene (werk)processen zijn hier op ingesteld. Met het adviesrecht wordt beoogd de huidige mate waarin advies wordt afgegeven door de raad voort te zetten. Dat wil zeggen dat naar verwachting dezelfde capaciteit gevraagd wordt van de gemeente als dat nu het geval is. Logischerwijs dient deze beoordeling een plek te krijgen in de processen die toezien op het toetsen van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Verwacht wordt echter dat dit geen significante impact heeft op deze werkzaamheden.

De verplichte participatie ligt voornamelijk bij de initiatiefnemer. Echter, voor de gemeente brengt dit wel extra werk met zich mee in de vorm van het beoordelen van de doorlopen participatieprocessen. Of dit van significante invloed is, is nu nog onvoldoende te beoordelen. Insteek is niet dat wij als gemeente de participatie gaan overnemen.

8. Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij dit voorstel:

Volgorde	Documentnummer	Naam
1.	Z/19/342350 INT/22/1109608	Adviesrecht en lijst met verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De secretaris
Danielle Jansen

De burgemeester
Lucien van Riswijk

Raadsbesluit

Onderwerp	Adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet
Zaaknummer	Z/19/342350
Documentnummer	INT/22/1109205

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat het vaststellen van voorliggen besluit een voorwaarde is voor invoering van de Omgevingswet;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op de artikelen 16.15a lid b onder 1 en artikel 6.55 lid 7 van de Omgevingswet.

besluit:

1. De notitie 'Adviesrecht en lijst met verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 21 september 2022.

De griffier
I.M. van Dijk

De burgemeester
L.J.E.M. van Riswijk



ADVIESRECHT EN LIJST MET GEVALLEN VAN VERPLICHTE PARTICIPATIE BIJ AFWIJKINGEN VAN HET OMGEVINGSPLAN

*Een lijst met categorieën van gevallen waarin de gemeenteraad haar adviesrol wil nemen en
een lijst met gevallen waarvan de raad bepaald dat participatie verplicht is voor bepaalde
buitenplanse omgevingsactiviteiten.*

Vaststelling raad : 21 september 2022

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:	Het adviesrecht van de gemeenteraad	3
Hoofdstuk 2:	Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplan activiteiten	5
Hoofdstuk 3:	Categorieën van gevallen adviesrecht en participatie	8
Hoofdstuk 4:	Inwerkingtreding en wijziging	11

Hoofdstuk 1 – Het adviesrecht van de gemeenteraad

De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt kaders vast, en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders). Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders. Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

De huidige situatie: 'Verklaring van geen bedenkingen (VvGB)'

Het kan zijn dat een bouwplan niet past in het bestemmingsplan en het niet mogelijk is om via een binnenplanse afwijking of via bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst) medewerking te verlenen. In dat geval kan onder de huidige wetgeving het college van B&W uitsluitend een projectomgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, een zogenoemde VvGB. Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin een VvGB niet nodig is. De huidige lijst is op 21 februari 2018 vastgesteld door de raad en is te vinden via de volgende link: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR608560>. Komt een project niet voor op deze lijst, dan is deze verklaring dus wel nodig.

Het adviesrecht vervangt de VvGB

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin juist een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat het college erover. Met het adviesrecht wordt dus de bovengrens bepaald voor projecten in de fysieke leefomgeving waarover het college zelfstandig mag beslissen.

De status van het raadsadvies

Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit advies moet nadrukkelijk door de raad gemotiveerd worden. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwamd, bindend advies. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet in 2023 van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is' van 21 februari 2018 vervalt namelijk automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college nooit naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Eenvoudigere en snellere procedures

De gemeenteraad moet bij het bepalen van het aantal gevallen waarover hij advies wil geven, meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere procedure van toepassing (een beslistermijn van 8 weken, eenmalig met 6 weken verlengen).

In enkele gevallen kan de termijn nog verder worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager of als bevoegd gezag dat beslist). De planning van de raadsclusus is echter geen reden om de procedure te verlengen. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij wel en geen rol voor zich ziet.

Zie hoofdstuk 3 voor de lijst van gevallen waarvoor geadviseerd wordt te besluiten dat er advies van de raad nodig is.

Hoofdstuk 2 - Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Met participatie wordt in de Omgevingswet het volgende bedoeld: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen.

Omgevingswet, artikel 16.55: aanvraagvereisten

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 burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.

Krachtens artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is, alvorens een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend. Het aanwijzen van dergelijke gevallen waarbij participatie verplicht wordt gesteld, dient door de gemeenteraad besloten te worden. Hierin geeft de wet niet meer vorm of richting. Het is geheel door de gemeente vrij in te vullen. Wel kan richting worden gezocht in de beleids- en maatschappelijke doelen welke de Omgevingswet nastreeft. De 'geest van de wet' vormt zo het enige duidelijke handvat waarmee aan de slag kan worden gegaan. Wel geeft dit handvat duidelijk aan dat er onderscheid en keuzes moeten worden gemaakt. De mogelijkheid om dergelijke gevallen aan te wijzen is immers niet voor niets opgenomen in de wet.

Welke keuzes en gevolgen hangen samen met het vraagstuk van verplichte participatie?

Ten eerste is het goed om duidelijk te hebben wat de vereisten zijn rondom participatie bij het indienen van vergunningaanvragen. Welke keuzes heeft een initiatiefnemer daarbij? Vervolgens is het goed om inzicht te krijgen in het type vergunning dat de gemeente verleent en hoe participatie daarbij wel of niet is meegenomen. Daarna kan bepaald worden in welke specifieke gevallen de raad wil dat een initiatiefnemer voorafgaand aan een vergunningaanvraag de omgeving heeft meegenomen in de voorbereiding rondom de vergunningaanvraag. Hieronder worden deze drie onderdelen nader omschreven.

Participatie als indieningsvereiste

In de Omgevingsregeling wordt geregeld dat een initiatiefnemer bij een omgevingsvergunningaanvraag aan dient te geven of en zo ja, met welke resultaten burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Deze juridische vereiste vorm van participatie heeft betrekking op de indieningsvereisten bij een omgevingsvergunning.

Omgevingsregeling, artikel 7.4: participatie

1. Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
2. 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.

Het artikel verplicht de initiatiefnemer niet om participatie uit te voeren. Men dient slechts aan te geven of men derden heeft betrokken in voorbereiding van de omgevingsvergunningaanvraag. Dit heeft als gevolg dat dit artikel drie mogelijke uitwerkingen in de praktijk zal kennen.

1. Ten eerste kan de initiatiefnemer bij het indienen van de omgevingsvergunning aangeven niet aan participatie te hebben gedaan. Hiermee wordt voldaan aan hetgeen in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling wordt gesteld. Het niet hebben uitgevoerd van participatie mag geen reden zijn voor de gemeente om de vergunningaanvraag niet te behandelen of te weigeren.
2. Ten tweede kan de initiatiefnemer bij het indienen van de omgevingsvergunning aangeven wel aan participatie te hebben gedaan. In dit geval dient men tevens bij het indienen van de omgevingsvergunning aan te geven hoe deze participatie heeft plaatsgevonden en wat hiervan de resultaten zijn. Dit is geheel vormvrij. De wet schrijft geen vormen van participatie voor. Evenmin geeft de wet voorbeelden over het verwerken van de resultaten van de participatie. De gemeente kan hierin slechts een begeleidende en adviserende rol spelen. De gemeente kan de initiatiefnemer in dit geval niet verplichten een bepaalde mate of vorm van participatie uit te laten voeren. Met de Participatieleidraad voor een goede Zevenaarse omgevingsdialoog hebben we als Zevenaar wel een duidelijke handreiking opgesteld; een stappenplan voor een goed participatieproces.
3. Tot slot kan de situatie zich voordoen dat de initiatiefnemer bij het indienen van de omgevingsvergunning niet heeft aangegeven of er participatie heeft plaatsgevonden. In dit geval voldoet de initiatiefnemer niet aan de indieningsvereisten voor een omgevingsvergunning. Met andere woorden, de aanvraag is onvolledig en wordt derhalve niet in behandeling genomen door de gemeente.

Type vergunning: toets Omgevingsplan

De gemeente toets bij een aanvraag omgevingsvergunning of het initiatief past in het omgevingsplan. Daarbij zijn er drie situaties mogelijk:

1. Het initiatief past binnen de regels.
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (de zogeheten binnenplanse opa).
3. Het initiatief past niet. Als de gemeente wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (de zogeheten buitenplanse opa).

Bij de situaties 1 en 2 gaat het om activiteiten die binnen de kaders van het omgevingsplan vallen. Bij het vaststellen van het omgevingsplan zelf heeft al participatie plaatsgevonden, dus het is niet voor de hand liggend om voor deze situaties participatie verplicht te stellen voor een initiatiefnemer. Wel wordt richting initiatiefnemers verwezen naar de Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog.

Verplichte participatie is wel voorstelbaar als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan passen. Hierover heeft namelijk nog niet eerder participatie plaatsgevonden. Bij een dergelijke buitenplanse omgevingsactiviteit moet de aanvrager aangeven of en hoe derden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) zijn betrokken bij de voorbereiding van de aanvraag. Indien in de aanvraag is aangegeven dat er participatie heeft plaatsgevonden, moet aangegeven worden wat hiervan de resultaten zijn. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. De participatieleidraad dient hierbij mede als afwegingskader. Primair is het voor de gemeente van belang dat participatie de verschillende belangen, standpunten en waarden inzichtelijk maakt. Wanneer dit lukt is de participatie in principe succesvol. Participatie blijft echter ook maatwerk.

Verplichte participatie

De gemeenteraad kan vervolgens bepalen in welke gevallen binnen de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie ook verplicht moet zijn. Het is niet mogelijk om een algemeen besluit te nemen dat 'in alle gevallen' van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht is. Er dient namelijk expliciet gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie dus wel geldt. Daarbij kan gekozen worden om heel bewust te kijken naar initiatieven die het meest impact hebben.

We streven naar een zo goed mogelijke en brede inzet van participatie en bieden hiervoor met de [Participatieleidraad voor een goede Zevenaarse omgevingsdialoog](#) ook handvatten. Maar we willen voor de verplichte participatie categorieën aanwijzen zodat er geen discussies kunnen ontstaan. Hierbij hebben wij aansluiting gezocht bij het adviesrecht. Dit zijn de gevallen waarin de raad betrokken wordt bij de vergunningverlening en bindend advies kan uitbrengen. De omgevingsvergunning met minder grote impact voor de omgeving worden onder bevoegdheid van het college afgedaan en in die gevallen zullen wij zoals gezegd streven naar participatie, maar gaan we dit niet verplichten.

In welke gevallen schrijft de gemeenteraad van Zevenaar verplicht participatie voor?

In hoofdstuk 3 geven wij de gevallen aan waarin wij bij de indiening van een aanvraag omgevingsvergunning participatie verplicht stellen en daarbij van initiatiefnemers vragen om het stappenplan zoals voorgeschreven in de participatieleidraad geheel te doorlopen. Daarbij zijn de volgende aspecten meegenomen: buurtoverstijgend belang en verwachte tegenstellingen in belangen, omvang van project of activiteit en impact op de omgeving en de complexiteit van de procedure, context en ligging. In hoofdstuk 3 wordt het adviesrecht geplaatst naast de verplichte participatie. Daarbij ligt de 'drempel' voor verplichte participatie lager dan bij het adviesrecht. Op deze manier wordt zo veel als mogelijk participatie verplicht gesteld, terwijl toch de koppeling met het adviesrecht overeind blijft.

Hoofdstuk 3 - Lijst van gevallen adviesrecht en participatie

Naast het vastleggen van beleid en kaders in visies, waaronder de omgevingsvisie en het omgevingsplan (nu bestemmingsplannen) bestaat de mogelijkheid dus voor de raad om het college te verplichten eerst advies te vragen aan de raad voordat een vergunning wordt verleend om af te wijken van het omgevingsplan, de buitenplanse omgevingsplanactiviteit genoemd (ook wel bopa). De gemeenteraad geeft aan in de volgende gevallen gebruik te maken van zijn adviesbevoegdheid.

Daarnaast legt de gemeenteraad in dit hoofdstuk vast om welke gevallen participatie verplicht wordt gesteld bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Participatie voorafgaand aan de indiening van omgevingsvergunningen is per definitie wenselijk. In onderstaande lijst legt de gemeenteraad van Zevenaar vast in welke gevallen de raad vindt dat alle stappen van het stappenplan uit de Participatieleidraad moeten zijn doorlopen alvorens de definitieve aanvraag voor een buitenplanse omgevingsactiviteit wordt ingediend.

Aangezien er overlap is tussen de lijst van buitenplanse activiteiten waar de gemeenteraad over wil adviseren en buitenplanse activiteiten met verplichte participatie, wordt deze gezamenlijk ter besluitvorming voorgelegd. Het gaat om gecombineerde besluitvorming, maar het zijn strikt genomen twee aparte lijsten.

1.	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7 Ow)
Woningen	1.1 Het toevoegen van <u>31</u> of meer woningen binnen de bebouwde kom van de stad Zevenaar; 1.2 Het toevoegen van 11 of meer woningen binnen de bebouwde kom van de kernen van Aerdt, Angerlo, Babberich, Giesbeek, Herwen, Lathum, Lobith, Pannerden, Spijk en Tolkamer; 1.3 Het toevoegen of bouwen van 2 of meer woningen buiten de bebouwde kom, niet passend binnen de VAB regeling (vrijkomende agrarische bebouwing) zoals opgenomen in bestemmingsplan Buitengebied Zevenaar Noord 2018 en voorontwerpbestemmingsplan Buitengebied Gelders Eiland. 1.4 Het toevoegen of bouwen van recreatiewoningen buiten de bebouwde kom.	1.5 Het toevoegen van 1 of meer woningen binnen de bebouwde kom van alle kernen van de gemeente Zevenaar; 1.6 Het toevoegen of bouwen van 1 of meer woningen buiten de bebouwde kom, ook als sprake is van functieveranderingsbeleid.

Toelichting:

Bebouwde kom: uitgaande van de begrenzing van de bebouwde kom op basis van de Wegenverkeerswet.

Ad 1.1 en 1.2: Het gaat hier om projecten respectievelijk planologisch gebruik en bouwactiviteiten ten behoeve van woningen/woongebouwen/woongebied al dan niet met bijbehorende wegen, verblijfsgebieden, groenvoorzieningen, water, mits niet gesitueerd op een bedrijventerrein of in de bestemming Groen.

Ad 1.3: Hieronder vallen dus ook uitleglocaties.

Ad 1.4: Ook recreatiewoningen vallen hieronder vanaf 5 verblijfseenheden al dan niet gelegen in 1 gebouw.

2.	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7Ow)
Bedrijvigheid	2.1 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in een <u>zwaardere</u> categorie dan het omgevingsplan toestaat, zowel in de bebouwde kom en op bedrijventerreinen; 2.2 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische bedrijvigheid buiten de bebouwde kom, zwaarder dan categorie 2.	2.3 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in een andere categorie dan het (tijdelijk) omgevingsplan toestaat, zowel in de bebouwde kom en op bedrijventerreinen. 2.4 Het uitbreiden van bedrijvigheid in dezelfde categorie, zowel binnen de bebouwde kom als op een bedrijventerrein waarbij de impact op de omgeving aanzienlijk is. 2.5 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische bedrijvigheid buiten de bebouwde kom.

Toelichting:

Bebouwde kom: uitgaande van de begrenzing van de bebouwde kom op basis van de Wegenverkeerswet.

Ad 2.1: Het gaat hier om projecten respectievelijk planologisch gebruik en bouwactiviteiten binnen de bebouwde kom ten behoeve van een bedrijf, bedrijven of bedrijventerrein waar sprake is van een gewenste milieucategorie die zwaarder is dan in het bestemmingsplan is toegestaan.

Ad 2.2: Het gaat hier om niet agrarische bedrijvigheid in de categorie vanaf 3, want vanaf categorie 3 hebben de te vestigen/ uit te breiden bedrijven een grotere impact op de omgeving.

Ad 2.3: Hieronder wordt niet verstaan een beroep of bedrijf aan huis.

3.	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (a6.55 lid 7 Ow)
Antenne-installatie	Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie <u>hoger dan 40 m</u> .	Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie, <u>hoger dan 15 meter</u> , niet passend binnen het (tijdelijk) omgevingsplan.

Toelichting:

Antenne-installatie: installatie bestaande uit een antenne, een antennedragers, de bedrading en de al dan niet in een of meer techniekkasten opgenomen apparatuur, met de daarbij behorende bevestigingsconstructie.

4.	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7 OW)
Intensieve recreatie	Het toevoegen van <u>grootschalige</u> projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen) <u>buiten de bebouwde kom</u> .	Het toevoegen van projecten ten behoeve van <u>intensieve recreatie</u> , inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen).

Toelichting:

Bebouwde kom: uitgaande van de begrenzing van de bebouwde kom op basis van de Wegenverkeerswet.

Met grootschalig wordt bedoeld groter dan 1 hectare.

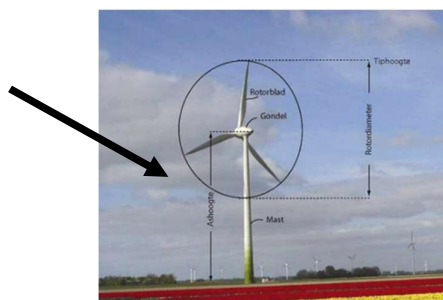
In Zevenaar hanteren we de volgende definitie van **extensieve recreatie**: niet-gemotoriseerde recreatieve activiteiten, zoals wandelen, fietsen, skaten, paardrijden, vissen, natuurzwemmen en natuurobservatie van een beperkte omvang, waarbij overnachting niet is toegestaan. Alles wat daar niet onder valt, wordt aangemerkt als **intensieve recreatie**, zoals in ieder geval alle gemotoriseerde recreatieve activiteiten en nachtverblijf.

5.	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7Ow)
Projecten m.b.t. energie opwekking	5.1 Het realiseren van 1 of meer windturbine(s) hoger dan 20 meter (ashoogte); 5.2 Het realiseren van zonneparken <u>groter dan 2 hectare</u> buiten de bebouwde kom; 5.3 Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals biomassa-installatie en waterstof), anders dan voor eigen gebruik.	5.4. Het realiseren van minimaal één windturbine, ongeacht de hoogte; 5.5. Het realiseren van een zonnepark, ongeacht de grootte; 5.6. Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof).

Toelichting:

Windturbine: een bouwwerk ter opwekking van energie door benutting van windkracht.

Ashoogte: de afstand tussen de grond en de as waar de rotorbladen omheen draaien. Hieronder wordt dit in een afbeelding aangegeven uit het Toets- en afwegingskader grootschalige duurzame energieopwekking (zon en wind).



Ad 5.2: Kleinschalige individuele energieopwekking (< 2 hectare) valt buiten het adviesrecht van de gemeenteraad. Onder grootschalige energievoorzieningen worden zonneparken vanaf 2 hectare bedoeld op grond van het vastgestelde beleid (Toets- en afwegingskader grootschalige duurzame energieopwekking (zon en wind)). Zonnepark: Een ruimtelijk samenhangende, grondgebonden of drijvende installatie of bouwwerk met daarop zonnepanelen voor het opwekken van energie.

Ad 5.3: het gaat hier om ook andere vormen van energieopwekking, niet zijnde een windturbine of zonnepark, waarbij er geen sprake is van opwekking voor eigen gebruik.

6.	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7 Ow)
Maatschappelijke voorzieningen en sportvoorziening	6.1 Het realiseren van een <u>grootschalige en/of maatschappelijk gevoelige</u> voorzieningen. Hieronder vallen in ieder geval ook een asielzoekerscentrum, drugsopvang en justitiële inrichting.	6.3. Het realiseren van maatschappelijke voorzieningen;
	6.2 Het realiseren van sportinfrastructuur, waaronder sportparken en sporthallen.	6.4 Het realiseren van sportinfrastructuur, waaronder sportparken en sporthallen.

Toelichting:

Ad 6.1: Met 'grootschalig' wordt hier bedoeld die maatschappelijke voorzieningen, die normaal gesproken niet zonder meer overal in de woonomgeving passen, gelet op specifieke eisen ten aanzien van het gebruik, situering en bereikbaarheid. In veel gevallen gaat het hier om intensieve functies/ voorzieningen, onder andere voorzieningen die tot 7 dagen in de week / 24 u per dag toegankelijk zijn.

Ad 6.3: Het gaat hier om nieuw te realiseren sportinfrastructuur, niet om uitbreiding van bestaande parken.

7.	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7 Ow)
Infrastructurele projecten	Het aanleggen/ bouwen van <u>grootschalige</u> infrastructuurle (kunst)werken;	Het aanleggen/ bouwen van infrastructuurle (kunst)werken.

Toelichting:

Met 'grootschalig' wordt bedoeld o.a. de nieuwe aanleg van rondwegen, spoortunnels en viaducten.

8.	Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	Verplichte participatie (16.55 lid 7 Ow)
Gevoelige maatschappelijke of politieke onderwerpen	Er zullen zich gevallen voordoen, die op voorhand niet in te schatten zijn, maar waarbij het college toch graag het advies van de gemeenteraad inwint. In die gevallen kan het college naar eigen inzichten onderwerpen voorleggen aan de raad. Hier dient zorgvuldig mee te worden omgegaan gelet op de consequenties van het hanteren van het adviesrecht.	Indien - naar mening van het college - sprake is van maatschappelijke onrust of anderszins gevoelige initiatieven, waarbij participatie gewenst en noodzakelijk wordt geacht.

Toelichting:

De onderwerpen 1 t/m 7 van deze lijst zijn niet uitputtend. Er zullen zich gevallen voordoen, welke op moment van vaststelling van dit document niet in te schatten waren, maar waarbij het college toch graag het advies van de gemeenteraad inwint. Omdat niet scherp te maken is om welke gevallen het concreet zal gaan, kan niet bij voorbaat participatie verplicht worden gesteld.

Hoofdstuk 4 – Inwerkingtreding en wijziging

Datum inwerkingtreding Omgevingswet

De inwerkingtreding van de in hoofdstuk 3 opgenomen 'lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is en verplichte participatie wordt voorgeschreven voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a onder b en 16.55 lid 7 van de Omgevingswet' is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Actualiseren/ wijzigen van de lijst met gevallen

Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan zal de noodzaak ontstaan om deze 'lijst met gevallen' te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit actualisatiebesluit is aan de gemeenteraad. Jaarlijkse monitoring zal plaatsvinden. In de monitoring is een brede evaluatie van deze lijst gewenst.

Raadsvoorstel

Onderwerp	Delegatiebesluit onder de Omgevingswet
Zaaknummer	Z/19/342350
Documentnummer	INT/22/1108890
Portefeuillehouder	A. van Orden
Portefeuille	RO/ Omgevingswet
Behandelend ambtenaar/afdeling	Jacqueline van der Leij
Telefoon	0316 595 513
E-mail	j.vanderleij@zevenaar.nl

1. Samenvatting

Net als onder de huidige wetgeving is het gewenst dat de raad op basis van de Omgevingswet een aantal besluiten neemt over de gewenste rolverdeling tussen raad en college en de in Zevenaar gewenste werkwijze. De Omgevingswet maakt dat de raad een aantal besluiten moet nemen die deze accentverschillen in rolverdeling formeel vastleggen. Het gaat dan om de delegatie van een aantal taken aan het college, onderwerpen waarover de raad bindend advies wenst te geven en over de uitvoering van de participatie. Het is noodzakelijk dat voor de invoering van de Omgevingswet deze besluiten genomen zijn. In de raad van september 2022 worden deze onderdelen in de vorm van drie voorstellen aan uw raad voorgelegd.

Met de Omgevingswet komen er veel veranderingen op de gemeente af. Voor de gemeenteraad specifiek betekent de Omgevingswet een verandering in bepaalde taken en bevoegdheden. Onder de nieuwe wet zal de raad zich meer focussen op visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds. Deze veranderende rolverdeling ziet in het geval van de raad toe op een actievere rol aan de voor- en aan de achterkant van verschillende processen. Het vaststellen van omgevingsplannen is een taak van de gemeenteraad. Vergelijkbaar met de huidige bestemmingsplannenmethodiek. Onder de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid de vaststelling van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college. Dit biedt kansen om te voldoen aan een van de belangrijkste doelstellingen van de Omgevingswet: snellere procedures. Met deze delegatiebevoegdheid krijgt de gemeenteraad een veel grotere mogelijkheid om globaal de visie voor een bepaald gebied vast te stellen, waarbij het college gedetailleerder maatwerk mogelijk kan maken.

2. Raadsvoorstel

Wij stellen uw raad voor om:

1. in te stemmen met het Delegatiebesluit gemeente Zevenaar: Besluit bevoegdheden raad bij procedures omgevingsplan.

3. Waarom naar de raad

Het nemen van een delegatiebesluit is na inwerkingtreding van de Omgevingswet een bevoegdheid van de raad. Met het vaststellen van dit delegatiebesluit is na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geborgd wanneer het college bevoegd is om (delen van) het omgevingsplan te wijzigen.

De raad is bevoegd tot het nemen van het gevraagde besluit op grond van de artikelen 2.8 en 4.14 lid 5 van de Omgevingswet.

4. Doelstelling en beoogd resultaat

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (nu voorzien op 1 januari 2023) moet het proces van vergunningverlening goed zijn georganiseerd. Dat betekent niet alleen dat het sneller moet, zodat inwoners en ondernemers sneller weten waar ze aan toe zijn en hun plannen kunnen uitvoeren, maar ook dat rollen en bevoegdheden goed zijn geregeld. Door delegatie van het wijzigen van een omgevingsplan aan het college van burgemeester en wethouders voldoen we aan de eisen die de Omgevingswet stelt.

5. Argumenten en alternatieven

Argumenten

1.1 Het is een keuze van de gemeenteraad

De raad kan ervoor kiezen om taken te delegeren naar het college. Dit betekent dat het college deze taken mag uitvoeren zonder besluit in de raad. De raad blijft uiteraard de kaderstellende en controlerende taak behouden. Als het gaat om de Omgevingswet zijn er praktische redenen om enkele onderwerpen te delegeren. Met praktisch wordt bedoeld dat aanvragen sneller afgehandeld kunnen worden of dat voorkomen wordt dat zaken dubbel worden gedaan. Dit past ook bij één van de doelen van de Omgevingswet, namelijk een snellere dienstverlening. In het delegatiebesluit zijn de volgende gevallen benoemd:

1. Delegatie voor het inpassen van omgevingsvergunningen die al dan niet in afwijking van het omgevingsplan zijn verleend;
2. Delegatie van het vertalen van beleidsregels van raad en college in het omgevingsplan;
3. Delegatie bij nieuwe ontwikkelingen in lijn met toekomstig adviesrecht (nu de gevallen zoals beschreven in de Verklaring van Geen Bedenkingen (VvGB);
4. Delegatie bij het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefoutjes in het omgevingsplan;
5. Delegatie bij instructieregels provincie en of rijk voor zover hier geen beleidsvrijheid meer is toegekend;
6. Delegatie bij het toevoegen en of wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke wijzigingen voor de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben;
7. Delegatie voor het aanpassen van het omgevingsplan voor zover dat onder de Wet ruimtelijke ordening als wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan opgenomen was.

1.2 Er worden alleen onderdelen gedelegeerd die niet veel impact hebben op de fysieke leefomgeving en die geen zwaarwegende benadeling van inwoners/initiatiefnemers tot gevolg hebben.

Het gaat om onderdelen die weinig (directe) impact hebben op de fysieke leefomgeving en geen zwaarwegende benadeling van inwoners/initiatiefnemers tot gevolg hebben. U kunt hierbij denken aan het toevoegen en/of wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke wijzigingen voor de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben, het toevoegen van die onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen die beleidsneutraal overgeheveld gaan worden naar het omgevingsplan of wijzigingen die noodzakelijk zijn vanwege gewijzigde hogere wet- of regelgeving.

1.3 Waar nodig kan het delegatiebesluit worden aangevuld of gewijzigd.

Het delegatiebesluit biedt aan de gemeenteraad nog steeds de kans om haar kaderstellende taak op zich te nemen door bijvoorbeeld globaal een visie voor een bepaald gebied vast te stellen, waarna het college vervolgens gedetailleerder maatwerk mogelijk kan maken. Bij iedere besluitvorming over kaders (visies e.d.) kan de raad een besluit nemen over het delegeren van de bevoegdheid tot vaststelling van een omgevingsplan of nadere voorwaarden stellen waarbinnen dit kan.



Alternatieven

Als alternatief zou de gemeenteraad ervoor kunnen kiezen om geen of minder gevallen te delegeren aan het college, maar in dat geval zouden die situaties dus allemaal aan de gemeenteraad ter besluitvorming worden voorgelegd. Dat leidt tot een langere proceduretijd voor initiatiefnemers en geeft een extra druk op de agenda van de gemeenteraad.

Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan via delegatie in- of aan te vullen of te wijzigen biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kan het college zorgdragen voor de uitvoering van het beleid, ook als dat een aanpassing van het omgevingsplan betreft. Dit zorgt ervoor dat de raad zich bezig kan houden met inhoudelijke kaders.

In het delegatiebesluit is verder bepaald dat het college de raad eenmaal per jaar op de hoogte stelt in hoeverre van de delegatiemogelijkheden gebruik is gemaakt. Aan de raad wordt een lijst voorgelegd met die onderdelen van het omgevingsplan waar het college een besluit heeft genomen tot vaststelling van het omgevingsplan. Op deze manier kan goed gemonitord worden hoe het gaat.

6. Klimaat en duurzaamheid

Bij het voorliggende voorstel speelt duurzaamheid in principe geen rol.

7. Communicatie

Dit beleid treedt na vaststelling door de raad gelijktijdig in werking met de Omgevingswet. Na vaststelling wordt het beleid bekendgemaakt op de gebruikelijke wijze.

8. Kosten, baten en dekking

Het voorliggende voorstel heeft naar verwachting minimale financiële consequenties. Het delegatiebesluit levert weliswaar ambtelijk een urenbesparing op, maar dat is niet substantieel.

9. Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij dit voorstel:

Volgorde	Documentnummer	Naam
1.	INT/22/1109329:	Delegatiebesluit gemeente Zevenaar: Besluit bevoegdheden raad bij procedures omgevingsplan

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De secretaris
Danielle Jansen

De burgemeester
Lucien van Riswijk

Raadsbesluit

Onderwerp	Delegatiebesluit onder de Omgevingswet
Zaaknummer	Z/19/342350
Documentnummer	INT/22/1108890

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat het vaststellen van voorliggend besluit een voorwaarde is voor invoering van de Omgevingswet;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op de artikelen 2.8 en 4.14 lid 5 van de Omgevingswet;

besluit:

1. in te stemmen met het Delegatiebesluit gemeente Zevenaar: Besluit bevoegdheden raad bij procedures omgevingsplan.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 21 september 2022.

De griffier
I.M. van Dijk

De burgemeester
L.J.E.M. van Riswijk

Delegatiebesluit

Besluit bevoegdheden raad bij procedures omgevingsplan



Vaststelling raad: 21 september 2022



DELEGATIEBESLUIT GEMEENTERAAD ZEVENAAR

Besluit bevoegdheden raad bij procedures omgevingsplan

Vaststelling raad: 21 september 2022

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1 – Overzicht met delegatiebevoegdheden	4
Hoofdstuk 2 – Inwerkingtreding	6

Inleiding

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet legt het college een voorstel aan de gemeenteraad voor om daarmee tijdig een standpunt in te nemen over de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor een vlotte afhandeling van verzoeken die afwijken van het omgevingsplan. Concreet wordt met dit voorstel invulling gegeven aan de mogelijkheid die de wet biedt aan de raad om de vaststelling van bepaalde delen van het omgevingsplan aan het college te delegeren.

Het vaststellen van het Omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad, maar de raad kan dit (deels) delegeren aan het college. De grondslag hiervoor ligt in artikel 2.8 Omgevingswet. Ook onder de huidige wetgeving heeft de gemeenteraad bevoegdheden gedelegeerd. Denk hierbij aan wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen. Deze lijn wordt doorgezet. Daarmee wordt voorkomen dat de gemeenteraad met elke wijziging belast wordt door daar een besluit over te moeten nemen.

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordening. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid aan. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het delegerende orgaan (de gemeenteraad) kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het college van burgemeester en wethouders uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Daarnaast beschikt het delegerende orgaan (de gemeenteraad) over de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid.

Met de invoering van de Omgevingswet vervalt een aantal eerder genomen besluiten op het gebied van bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college. Deze bevoegdheidsverdeling wijzigt in de Omgevingswet, waardoor het noodzakelijk is nieuwe besluiten te nemen over deze bevoegdheidsverdeling. De voorstellen zijn zo ingestoken dat zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij de huidige manier van werken.

Met het nemen van dit besluit kunnen de gemeenteraad en het college na invoering van de Omgevingswet (voorzien op 1 januari 2023) werken met de verschillende bevoegdheden van de Omgevingswet. Praktisch gezien maakt dit het mogelijk om te kunnen blijven werken zoals we dat nu ook al doen. Hiermee leren we eerst de verschillende bevoegdheden goed kennen voordat er inhoudelijke veranderingen doorgevoerd worden.

Hoofdstuk 2 Voorstel voor delegatie

De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan te delegeren, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Vooruitlopend op het werken met het omgevingsplan zijn bepaalde mogelijkheden voor delegatie denkbaar en deze staan hieronder beschreven.

Welke gevallen komen, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, in aanmerking voor delegatie?

1.	Delegatie voor het inpassen van omgevingsvergunningen die al dan niet in afwijking van het omgevingsplan zijn verleend
Toelichting	De Omgevingswet bepaalt dat vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten binnen vijf jaar moeten worden verwerkt in het omgevingsplan. Het college heeft bij het afwegen van de vergunning in afwijking van het omgevingsplan al rekening gehouden met het door de gemeenteraad vastgesteld beleid en de bedoeling van het omgevingsplan. Het gaat hier dus om een administratieve handeling. Datzelfde geldt voor het verwerken van omgevingsvergunningen die niet strijdig zijn met het Omgevingsplan.
2.	Delegatie van het vertalen van beleidsregels van raad en college in het omgevingsplan
Toelichting	Wanneer de raad of het college beleidsregels hebben vastgesteld die doorvertaling in het omgevingsplan behoeven, kan dit door het college worden gedaan. Het gaat immers om het vertalen van beleid waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging. Een dergelijke aanpassing van delen van het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college voor de hand.
3.	Delegatie bij nieuwe ontwikkelingen in lijn met toekomstig adviesrecht (nu de gevallen zoals beschreven in de Verklaring van Geen Bedenkingen (VvGB))
Toelichting	Binnen het adviesrecht wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin juist een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat het college erover. Met het adviesrecht wordt dus de bovengrens bepaald voor projecten in de fysieke leefomgeving waarover het college zelfstandig mag beslissen. Ontwikkelingen die niet passen binnen een omgevingsplan en wel passen binnen deze lijst van gevallen, worden doordoor onder bevoegdheid van het college afgehandeld.
4.	Delegatie bij het corrigeren van verschrijvingen, verkeerde verwijzingen en inventarisatiefoutjes in het omgevingsplan
Toelichting	Het gaat hier om technische aanpassingen waarbij inhoudelijke besluitvorming niet is vereist. Delegatie van dit onderdeel aan het college ligt hiermee voor de hand.

5.	Delegatie bij instructieregels provincie en of rijk voor zover hier geen beleidsvrijheid meer is toegekend
Toelichting	Wet- en regelgeving wijzigt regelmatig. Dit door andere inzichten, wijzigingen in normstellingen, meetmethoden, naamgeving, vervallen van wetgeving, etc. Dit kan er toe leiden dat normen, meetmethoden, referenties en verwijzingen (naar wetgeving) die in het omgevingsplan zijn opgenomen aangepast moet worden. Het betreft hier onder andere gewijzigde wet- en regelgeving van hogerhand, waar we feitelijk niets over te zeggen hebben en waar geen beleidsvrijheid meer is toegekend. Om de procedure voor het aanpassen van het omgevingsplan in deze situaties sneller te laten verlopen wordt het delegeren van de vaststelling van het omgevingsplan op dit punt als wenselijk gezien.
6.	Delegatie bij het toevoegen en of wijzigen van begripsbepalingen voor zover deze geen wezenlijke wijzigingen voor de fysieke leefomgeving tot gevolg hebben
Toelichting	Het gemeentelijk omgevingsplan wordt via het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) voor iedereen digitaal raadpleegbaar. In al deze plannen en verordeningen worden begripsbepalingen opgenomen. Hierbij dient een uniform begrippenapparaat gewaarborgd te worden. Dit kan er toe leiden dat een begripsbepaling aangepast of toegevoegd wordt aan het omgevingsplan. Indien begripsbepalingen zijn opgenomen die de harmonisatie ten goede komen, kunnen deze ook overgenomen worden in het omgevingsplan. Daarnaast is het mogelijk dat er begripsbepalingen in het omgevingsplan worden toegevoegd of aangepast om de 'leesbaarheid' te verbeteren. In voornoemde gevallen gaat het niet om het aanpassen of toevoegen van begripsbepalingen die nadelige effecten (kunnen) hebben op de fysieke leefomgeving dan wel nadelige/ beperkende effecten tot gevolg hebben voor inwoners en initiatiefnemers of inhoudelijk besproken moet worden.
7.	Delegatie voor het aanpassen van het omgevingsplan voor zover dat onder de Wet ruimtelijke ordening als wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheid in een bestemmingsplan opgenomen was
Toelichting	Het aanpassen van het omgevingsplan voor zover dat onder de Wet ruimtelijke ordening als wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan opgenomen was. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan het college een bestemmingsplan wijzigen of uitwerken om een nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken, als er een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan staat of een uitwerkingsplicht. De Omgevingswet kent deze wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheid niet. Het college van B&W kan na inwerkingtreding van de omgevingswet dus geen wijzigingsplan of uitwerkingsplan meer vaststellen, tenzij de raad deze bevoegdheid delegeert. De raad heeft deze wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheden al vastgesteld in de bestemmingsplannen en dit betreft een continuering van de bestaande lijn. Om de procedure voor het aanpassen van het omgevingsplan in deze situaties sneller te laten verlopen wordt het delegeren van de vaststelling van het omgevingsplan op dit punt als wenselijk gezien.

Alternatief

Als alternatief zou de gemeenteraad ervoor kunnen kiezen om geen of minder gevallen te delegeren aan het college, maar in dat geval zouden die situaties dus allemaal aan de gemeenteraad ter besluitvorming worden voorgelegd. Dat leidt tot een langere proceduretijd voor initiatiefnemers en geeft een extra druk op de agenda van de gemeenteraad.

Hoofdstuk 3 – Inwerkingtreding en monitoring

Datum inwerkingtreding Omgevingswet

De inwerkingtreding van de in hoofdstuk 2 opgenomen voorstellen voor delegatie is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Actualiseren/ monitoring voorstellen

Het college stelt de raad jaarlijks op de hoogte in hoeverre van de delegatiemogelijkheden gebruik is gemaakt. Aan de raad wordt een lijst voorgelegd met die onderdelen van het omgevingsplan waar het college een besluit heeft genomen tot vaststelling van het omgevingsplan. Op deze manier kan vanuit de raad goed gemonitord worden hoe uitvoering is gegeven aan dit delegatiebesluit.

Raadsvoorstel

Onderwerp	Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog
Zaaknummer	Z/19/342350
Documentnummer	INT/22/1109651
Portefeuillehouder	A. van Orden
Portefeuille	RO/ Omgevingswet
Behandelend ambtenaar	
/afdeling	Jacqueline van der Leij
Telefoon	0316 595 513
E-mail	j.vanderleij@zevenaar.nl

1. Samenvatting

Net als onder de huidige wetgeving is het gewenst dat de raad op basis van de Omgevingswet een aantal besluiten neemt over de gewenste rolverdeling tussen raad en college. De Omgevingswet maakt dat de raad een aantal besluiten moet nemen die deze accentverschillen in rolverdeling formeel vastleggen. Het gaat dan om de delegatie van een aantal taken aan het college, onderwerpen waarover de raad bindend advies wenst te geven en over de uitvoering van de participatie. Het is noodzakelijk dat voor de invoering van de Omgevingswet deze besluiten genomen zijn. In de raad van september 2022 worden deze onderdelen in de vorm van drie voorstellen aan uw raad voorgelegd: de participatieleidraad, het delegatiebesluit en het adviesrecht in combinatie met verplichte participatie.

Als onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet in onze gemeente is een Participatieleidraad opgesteld voor participatie bij bouwplannen/ projecten. Reden hiervoor is dat met de komst van de Omgevingswet participatie bij vergunningverlening en bij wijziging van het omgevingsplan straks uitgangspunt is. Concreet betekent dit dat initiatiefnemers bij het aanvragen van een vergunning of planwijziging moeten aangeven of inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.

De wettelijke noodzaak is niet de enige reden om een handreiking op te stellen. Als gemeente werken we voor onze inwoners en participatie speelt daarin een belangrijk rol. Het betrekken van onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners bij het maken van beleid dan wel bij het uitvoeren van projecten vanuit de gemeenten en op initiatief van derden, vindt de laatste jaren steeds vaker plaats.

De leidraad die nu voor uw raad ter vaststelling voorligt, is een concrete uitwerking van onze gemeentelijke ambities op het gebied van participatie. In deze leidraad is een stappenplan opgenomen voor gemeentelijke initiatieven en voor initiatieven van derden met een bouwplan om deze op weg te helpen een zorgvuldig participatieproces te organiseren.

De leidraad is tot stand gekomen na een proces van een jaar waarin adviseurs, woningbouwcorporaties in de vorm van interviews, de dorpsraden via een bijeenkomst, inwoners middels een enquête en u als raad op een raadsinformatieavond begin dit jaar zijn betrokken. Er is waardevolle informatie opgehaald en de input uit de gesprekken, bijeenkomsten en uitkomst van de enquête is verwerkt in de leidraad.

Voorliggende participatieleidraad is in het kader van de Omgevingswet voorbereid. Participatie breed vormt een rode draad in het coalitieakkoord en collegeprogramma en staat als onderwerp op de raadsagenda. Het bredere thema participatie (voor alle beleidsterreinen) zal nog op een later moment aan

de orde komen. Deze leidraad zal hiervoor als basis dienen, daar waar het de Omgevingswet en aanpalende beleidsterreinen gaat. In de informatieve bijeenkomst van 7 september zal, in aanloop naar formele besluitvorming, de participatieleidraad zoals die nu is voorbereid voor de Omgevingswet worden toegelicht.

Raadsvoorstel

Wij stellen uw raad voor om:

1. de Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog vast te stellen.

2. Waarom naar de raad

De raad is bevoegd om over dit voorstel een besluit te nemen op grond van 'Algemene' bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente (artikel 108 van de Gemeentewet).

3. Doelstelling en beoogd resultaat

De participatieleidraad heeft als doel om initiatiefnemers met (bouw)plannen te helpen om in de voorbereiding op een omgevingsvergunning of planwijziging zo veel mogelijk kennis, ervaringen, perspectieven, belangen en creativiteit van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners te betrekken. Dit leidt tot betere plannen, zorgvuldigere besluitvorming en tot meer draagvlak onder inwoners en alle andere betrokkenen.

4. Argumenten en alternatieven

Argumenten

1.1 Deze leidraad geeft duidelijkheid aan initiatiefnemers en betrokkenen

Als er plannen worden gemaakt voor een ruimtelijke ontwikkeling, of die nu groot of klein is, vinden de mensen die daar iets van gaan merken (betrokkenen) het over het algemeen prettig als de initiatiefnemer hen zelf informeert over het plan en hen vraagt hoe het voor hen is. In de leidraad staat een heldere en praktische lijn die initiatiefnemers op weg helpt bij het betrekken van betrokkenen bij een bouwplan. Door de verschillende adviseurs die zijn geïnterviewd is ook aangegeven dat zij behoefte hebben aan een duidelijke leidraad.

1.2 Deze leidraad draagt bij aan betere plannen en zorgvuldigere besluiten

Door belangen, kansen en zorgen in beeld te brengen en gebruik te maken van ideeën en kennis van betrokkenen, kunnen plannen worden verbeterd en kan er meer draagvlak ontstaan. We verwachten dat goed overleg voorafgaande aan de vergunningsprocedure ook formele bezwaren (zienswijzen en beroep) kan voorkomen. Door belangen helder in beeld te hebben en te laten zien welke afwegingen worden gemaakt stellen we raad en college in staat om besluiten zorgvuldiger te nemen. Participatie is op die manier een volwaardig onderdeel van de totale belangenafweging rondom een ruimtelijke ontwikkeling. De handreiking daagt initiatiefnemers uit om betrokkenen uit te nodigen een actieve bijdrage te leveren aan een ontwikkeling en bij plannen met een grotere impact verder te gaan dan louter informeren.

1.3 Participatie moet je doen

We willen dat initiatiefnemers zo snel mogelijk met de leidraad aan de slag kunnen gaan. Vooral door te doen kunnen we leren en de leidraad eventueel bijstellen. We gaan de participatietrajecten die gebaseerd zijn op de leidraad ook volgen en evalueren zodat we nieuwe inzichten mee kunnen nemen bij een volgende versie.

1.4 Constructieve samenwerking tussen betrokkenen is een voorwaarde voor het slagen van participatie

De leidraad geeft aan hoe participatietrajecten vorm te geven om dit te bereiken. Het uitgangspunt daarbij is om opgaven zoveel mogelijk met elkaar te realiseren. Onder andere door open en constructieve interactie, adequate en tijdige communicatie en goed verwachttingsmanagement over en weer. De leidraad biedt handvatten om deze uitgangspunten in de praktijk te brengen in de vorm van een stappenplan.

Alternatieven

Een participatieleidraad is wettelijk vereist, maar ook gewenst, dus een alternatief is niet aan de orde.

Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Met deze leidraad hebben de raad, het college, de ambtelijke organisatie en belanghebbenden heldere richtlijnen voor participatie in Zevenaar en weten we welke afwegingen we maken voor het inrichten van een participatieproces. Daarmee zijn verwachtingen voor alle betrokkenen duidelijker. Hiermee hebben we een stevige basis, waar we samen verder op voort kunnen bouwen. We beschouwen dit kader als versie 1.0. Participatie is nooit 'af'. De samenleving verandert. De samenstelling en de rol van de raad veranderen. En de kijk op participatie verandert. Daarom is het belangrijk om te blijven monitoren en evalueren. Samen moeten we werken aan hoe we dit kader in de praktijk brengen. Wat we daarbij leren, nemen we mee. Wat kunnen we van elkaar leren en hoe doen we dit steeds een stapje beter? De evaluatie zal een jaar na het vaststellen van de leidraad aan de raad worden voorgelegd. Dus in de raad van oktober 2023.

5. Klimaat en duurzaamheid

Niet van toepassing.

6. Communicatie

De leidraad treedt formeel na vaststelling door de raad gelijktijdig in werking met de Omgevingswet. Echter, er is een wens om al zo snel mogelijk deze leidraad onder de aandacht te brengen bij initiatiefnemers om de voorgestelde uitgangspunten en werkwijzen wel al zo goed mogelijk toe te passen. Vooruitlopende op de Omgevingswet gaan we dus al met de leidraad aan de slag. We verspreiden de leidraad met de nodige context en helpen initiatiefnemers op weg en toetsen na inwerkingtreding van de Omgevingswet de aanvragen aan de participatievereisten. Participatie is vanaf dan (naast een toetsing aan de wettelijke regels en ons omgevingsbeleid) één van de beoordelingsregels. Bij deze toetsing staan de volgende vragen centraal: Wie zijn betrokken? Wat hebben participanten ingebracht? Wat is ermee gedaan?

De leidraad is ook uitgangspunt bij vergunningsaanvragen en planwijzigingen waarbij de gemeente de initiatiefnemer is.

7. Kosten, baten en dekking

De kosten voor de ontwikkeling en evaluatie van de handreiking zijn gedekt uit het budget voor de Omgevingswet. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie. Als gemeente zijn we belast met het verder op weg helpen van initiatiefnemers en de toetsing of er voldoende aan participatie gedaan is. Voor participatie is vanuit het coalitieakkoord een voorstel opgenomen om separaat voor participatie budget ter beschikking te stellen. In dit voorstel wordt hierover dan ook niet iets specifiek opgenomen.

Omdat we verwachten dat door de leidraad er meer bewustzijn komt en de participatie beter wordt vormgegeven verwachten we dat onze gemeente op den duur minder kosten maakt tijdens de procedure.

8. Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij dit voorstel:

Volgorde	Documentnummer	Naam
1.	INT/22/ 1109609:	Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De secretaris	De burgemeester
Danielle Jansen	Lucien van Riswijk

Raadsbesluit

Onderwerp	Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog
Zaaknummer	Z/19/342350
Documentnummer	INT/22/1109651

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat het vaststellen van voorliggend besluit een voorwaarde is voor invoering van de Omgevingswet;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op artikel 108 van de Gemeentewet ;

besluit:

1. in te stemmen met de Participatieleidraad Zevenaar voor een goede omgevingsdialoog.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 21 september 2022.

De griffier
I.M. van Dijk

De burgemeester
L.J.E.M. van Riswijk

Participatieleidraad: een goede omgevingsdialoog



Vaststelling raad: 21 september 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Participatie in Zevenaar	4
3. Hoe participeren wij in de gemeente Zevenaar	6
4. Participatie bij gemeentelijke initiatieven	9
5. Participatie bij initiatieven vanuit onze samenleving	11
6. Beoordeling participatieproces	14

Bijlagen:

1. Stappenplan Zevenaar voor gemeentelijke initiatieven	15
2. Stappenplan Zevenaar voor initiatieven vanuit onze samenleving	17
3. Wat hebben we opgehaald bij onze inwoners en belanghebbenden bij participatie?	21

1. Inleiding

De verhouding tussen overheid en samenleving verandert. Waar de overheid voorheen vooral inwoners informeerde over het gevoerde beleid, wordt nu vaker de dialoog gezocht met de inwoner. Steeds meer inwoners, ondernemers en organisaties willen invloed hebben op en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van hun fysieke of sociale leefomgeving. Ook willen zij verantwoordelijkheid nemen bij de grote vraagstukken van vandaag, zoals de energietransitie, klimaatverandering of maatschappelijke ontwikkelingen in het sociaal domein. De Omgevingswet speelt hierop in en stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen.

Doel van de participatiehandreiking: een goede omgevingsdialoog!

In deze handreiking wordt aangegeven op welke manier we in Zevenaar graag zien dat uitvoering wordt gegeven aan participatie: de omgevingsdialoog. In de praktijk geven we al invulling aan de participatie en deze ervaringen hebben we meegenomen in voorliggende handreiking. We merken dat de participatie in de praktijk niet altijd loopt zoals we dat zouden willen en zoals we het aan de voorkant hebben bedacht. Er zijn goede voorbeelden, maar ook zeker minder goede voorbeelden. Met deze handreiking willen we meer duidelijkheid bieden in de wijze waarop een participatieproces doorlopen kan of moet worden en welke stappen binnen dat proces van belang zijn.

Totstandkoming handreiking

Ter voorbereiding op de handreiking hebben we de al uitgevoerde participatieprocessen intern geëvalueerd en hebben er op ambtelijk en bestuurlijk niveau gesprekken plaatsgevonden met adviseurs van aanvragers, ontwikkelaars en de woningbouwcorporaties. We hebben de dorpsraden geraadpleegd en onder de inwoners van Zevenaar een enquête uitgezet. Ook heeft op 16 februari 2022 een raadsinformatieavond plaatsgevonden over het onderwerp participatie. In de gesprekken, de bijeenkomsten en de enquête hebben een aantal vragen centraal gestaan.

1. *Wat is volgens u participatie?*
2. *Hoe ziet u het proces van participatie?*
3. *Wat is uw rol in het participatieproces?*
4. *Wat is de rol van de gemeente in het participatieproces?*
5. *Wanneer is participatie volgens u geslaagd?*

De verslagen van deze overleggen en bijeenkomsten en de beantwoording van de vragen zijn in deze handreiking verwerkt en/ of als bijlage toegevoegd.

Leeswijzer

In deze participatiehandreiking gaan we eerst nader in op het begrip participatie. Vervolgens geven we in deze handreiking voornamelijk invulling aan de 'hoe-vraag'. Hoe willen wij in Zevenaar dat er geparticipeerd wordt? Welke stappen zouden moeten worden doorlopen om te komen tot een goed participatieproces? Dat wordt weergegeven in de hoofdstukken 3 tot en met 5. In hoofdstuk 3 wordt de participatietrap geïntroduceerd en hoe we in Zevenaar participatie zien in brede zin en welke treden daarbij mogelijk zijn. Vervolgens maken we in de hoofdstukken 4 en 5 onderscheid tussen participatie bij gemeentelijke initiatieven (hoofdstuk 4) en participatie bij initiatieven vanuit de samenleving (hoofdstuk 5).

2. Participatie in Zevenaar

Wat is participatie?

De gemeente Zevenaar hecht veel waarde aan het onderwerp participatie. In het 'coalitieakkoord 2022-2026: Het moet anders en het gaat anders, samen!' staat hierover het volgende opgenomen:

'Wij willen in gesprek met inwoners die ideeën hebben over waar wij mee bezig zijn. Ook willen we met de inwoners praten over wat wij doen en waarom. Wij moeten ons verhaal duidelijker overbrengen, het gesprek vaker aangaan, beter laten zien dat er iets te kiezen valt en dat de meningen en ideeën van onze inwoners serieus worden genomen. Onze inwoners hebben veel kennis en ervaring, die voor ons van waarde is. Door inwoners, ondernemers en instellingen actief te betrekken bij het maken van ons beleid en de uitvoering, verhogen we de kwaliteit van de plannen. Door ieders belang mee te nemen, kunnen we betere besluiten nemen waar meer mensen zich in kunnen vinden.'

Participatie vanuit het coalitieakkoord ziet dus niet alleen op beleidsvorming, maar daarnaast ook op projecten en plannen die in de fysieke omgeving worden uitgevoerd, door de gemeente, dan wel door een derde partij. Participatie speelt juist bij deze projecten en plannen een grote rol. Denk aan woningbouwprojecten, de aanleg van zonnenvelden, ingrepen in de openbare ruimte. Wat is participatie bij deze projecten of plannen?

Als je aan honderd mensen vraagt wat participatie is, zul je 100 verschillende antwoorden krijgen, omdat iedereen een andere interpretatie geeft aan participatie. Wij hebben er voor nu voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de definitie die de nieuwe Omgevingswet geeft aan participatie:

'Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Vroegtijdig samenwerken vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen.'

Hoe ziet de gemeente Zevenaar participatie?

Wij zien participatie als een middel om vroeg in het proces van planvorming de omgeving en overige belanghebbenden mee te nemen in het plan om zo samen met elkaar een beter plan te maken. Door het betrekken van de omgeving zorg je ervoor dat alle belangen, meningen, kennis en creativiteit direct op tafel komen, die vervolgens kunnen worden meegewogen in de besluitvorming. Door bezwaren, maar ook juist goede ideeën met elkaar te bespreken, kun je het initiatief beter maken en is er meer kans op draagvlak voor je plan. Het hebben van draagvlak is geen vereiste, immers er kunnen altijd belanghebbenden zijn die het niet eens zijn met de inhoud van het plan. Wel zien wij dat participeren vroeg in het proces ervoor zorgt dat een plan meer als een samenwerking met de omgeving wordt gezien vanuit de initiatiefnemer en dat de belanghebbenden meer inzicht krijgen in de totstandkoming van een plan. Dit leidt minimaal tot een constructieve communicatie wat kan leiden tot wederzijds begrip en maximaal zelfs tot een plan waarin de omgeving optimaal haar invloed heeft kunnen uitoefenen.

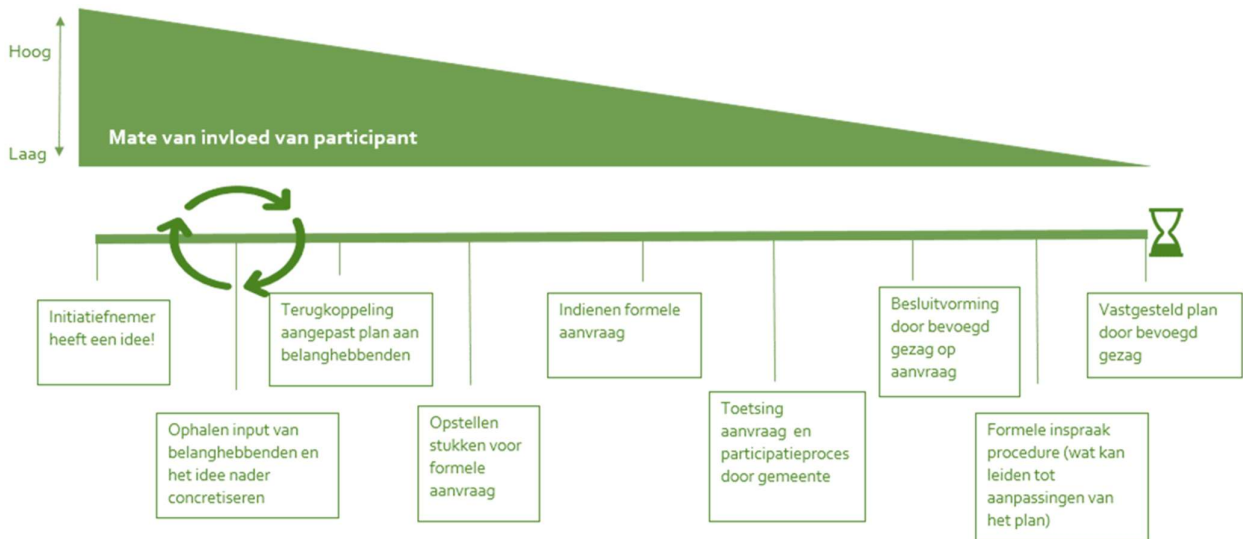


Informatieavond 'toets- en afwegingskader grootschalige duurzame energie' – oktober 2019

Relatie met de formele procedures

In de huidige regelgeving is participatie opgenomen in de vorm van een formele inspraakmogelijkheid (zienswijze) gedurende de procedure. Wanneer de formele inspraakprocedure start, liggen er vaak al uitgekristalliseerde plannen voor bij het bestuur. De initiatiefnemer heeft dan al kosten gemaakt in de planvoorbereiding en is daardoor minder bereid om grote aanpassingen te doen aan zijn/haar plan. De initiatiefnemer is dit wel sneller geneigd te doen als er slechts sprake is van een idee en nog geen uitgekristalliseerd plan.

Vroegtijdige participatie (voorafgaand aan vergunningverlening/ of indienen omgevingsplan) zorgt er voor dat plannen relatief makkelijk kunnen worden afgestemd op zowel de wensen van de initiatiefnemer, als de wensen van belanghebbenden en op de wensen van de gemeente, omdat de plannen minder ver zijn uitgewerkt. Hieronder wordt dit nader toegelicht:



Van belang is hierbij om nog aan te geven dat een niet goed uitgevoerd participatietraject wel negatieve gevolgen kan hebben voor de formele procedure, zoals inspraak, bezwaar/zienswijze en mogelijk beroep. Dit kan immers leiden tot een gevoel van 'niet goed meegenomen te zijn' en daardoor meer weerstand in het verdere proces.

De formele procedures (inspraak, bezwaar/zienswijze en beroep) worden niet vervangen door participatie. Deze zouden elkaar moeten versterken en aanvullen.

3. Hoe participeren wij in de gemeente Zevenaar?

Onze Zevenaarse samenleving wordt er beter van wanneer we er samen aan bouwen en verantwoordelijkheid nemen. We vinden het belangrijk dat inwoners en (maatschappelijke) ondernemers invloed hebben op dat wat voor hen belangrijk is en hun leefomgeving mede vormgeven. Daarbij ondersteunen we waar het nodig is en reiken we kaders aan als het moet.

We borduren voort op de weg die we al in 2018 zijn ingeslagen. Participatie is niet nieuw, maar we merken dat het belangrijk is om samen met elkaar de uitgangspunten en spelregels beter vast te leggen. Daarbij moeten we ook bedacht zijn op het feit dat participatie maatwerk is. Niet alles wat er in onze gemeente gebeurt, leent zich voor participatie. Maar als er participatie plaatsvindt, dan doen we dat zorgvuldig en met respect voor elkaars belangen en rollen.

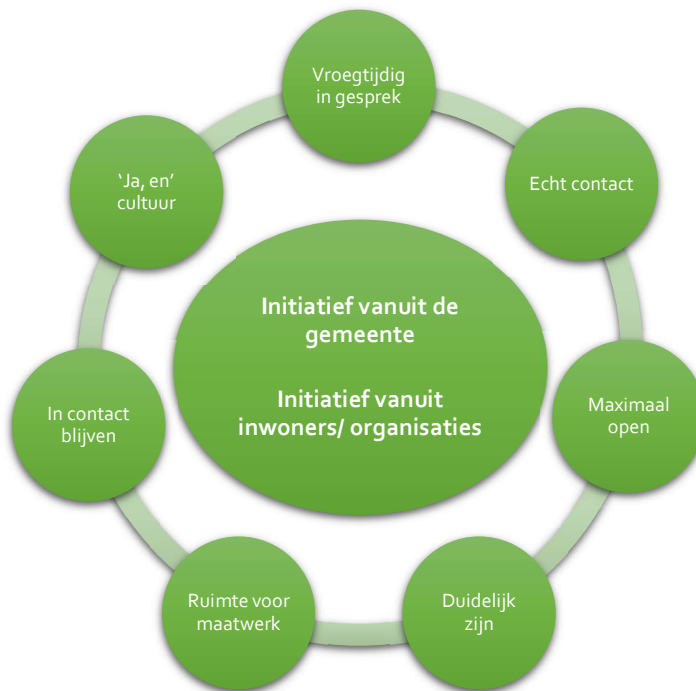
Algemene uitgangspunten participatie

We kiezen in Zevenaar bewust voor een aantal algemene uitgangspunten bij elk participatietraject, ongeacht of het initiatief vanuit de samenleving of vanuit de gemeente komt. Deze uitgangspunten, ook wel basisprincipes genoemd, zijn de volgende:

- **Vroegtijdig in gesprek gaan**
Wanneer een initiatiefnemer voornemens is om een initiatief in te dienen, is het van belang dat de initiatiefnemer zo vroeg mogelijk in het proces in gesprek gaat met de belanghebbenden, zodat alle belangen zo vroeg mogelijk op tafel komen. De initiatiefnemer organiseert participatie in ieder geval voordat definitieve besluiten worden genomen, zodat de opbrengst van het participatietraject kan worden meegewogen in de eindafweging. Hier worden alle belangen nauwkeurig gewogen.
- **Echt contact maken**
Initiatiefnemers kiezen voor een vorm van participatie die dichtbij de belanghebbenden staat en waarbij het goede gesprek / het echte contact volop de ruimte krijgt. Dat betekent ook dat je je als initiatiefnemer verdiept in de (omgeving van) de ander.
- **Maximaal open zijn**
Bij gewenste ontwikkelingen maken initiatiefnemers inzichtelijk aan de voorkant welke maximale ruimte er is voor belanghebbenden. Dit vergt maatwerk per onderwerp. Belanghebbenden informeren we minimaal bij nieuwe initiatieven en we streven naar meedenken.
- **Duidelijk zijn**
Wat kunnen we van wie verwachten en wat niet? Initiatiefnemers communiceren helder over wat wel en niet mogelijk is. De kaders waarbinnen initiatiefnemers opereren worden vooraf helder aangegeven. Dit kunnen bijvoorbeeld wettelijke- of financiële kaders zijn. Initiatiefnemers durven 'nee' te zeggen, maar denken ook mee over alternatieven. Initiatiefnemers laten bij acties en plannen goed zien wat het oplevert en voor wie.
- **Ruimte laten voor maatwerk**
Loslaten en vrijheid geven betekent ook dat er verschillen ontstaan. Dit mag en kan, zolang het geen willekeur is. Initiatiefnemers leggen uit waarom ze doen wat ze doen en vertrouwen daarbij op hun eigen professionele kwaliteit.
- **In contact blijven**
Initiatiefnemers, inwoners en professionals trekken samen op en werken samen aan de kwaliteit van leven in onze gemeente. Door in gesprek te blijven, worden botsende belangen omgezet in 'samen leven, samen leren'. Steeds opnieuw zoeken we elkaar op voor een open gesprek. Contact houden is daarbij erg belangrijk.

- **'Ja, en' cultuur**

Initiatiefnemers denken in mogelijkheden en niet in problemen. Ze steken hun nek uit, durven de grenzen van wet- en regelgeving op te zoeken.



De bovenstaande basisprincipes zijn geformuleerd vanuit de initiatiefnemer, maar de meeste basisprincipes gelden voor alle deelnemers aan het participatieproces. Om te komen tot een goede omgevingsdialoog is een constructieve houding van alle deelnemers wenselijk (maximaal open, duidelijk zijn, in contact zijn en blijven met elkaar).

Hoe gaan we de participatie invullen?

We maken gebruik van de **'Participatietrap'** om per project of plan de juiste participatieaanpak te bepalen. In deze trap zijn verschillende opties, ook wel de **gespreksdoelen**, van participatie weergegeven: 1) informeren, 2) inventariseren, 3) verdiepen en 4) samen doen. Elk gespreksdoel vormt een trede van de Participatietrap en kent een aantal instrumenten (online/offline) die ingezet kunnen worden om de participatie uit te voeren. Dit noemen we de **gespreksvormen**.

De Participatietrap wordt toegepast bij zowel 'participatie bij gemeentelijke initiatieven' als bij 'participatie bij initiatieven vanuit de samenleving'. De vier gespreksdoelen zijn in beide situaties hetzelfde; de uitvoering kan verschillen. In hoofdstuk 4 en 5 wordt dit nader uiteengezet.

Hieronder wordt de participatietrap nader gevisualiseerd.



Gespreksdoelen Participatietrap

- 1) **Informeren (= het minimale)**
Feitelijk gezien is dit geen participatie. Belanghebbenden krijgen informatie over een project, beleid of initiatief, maar kunnen niet meedenken of -doen. Zij zijn toehoorder en hebben verder geen inbreng.
- 2) **Inventariseren**
Belanghebbenden wordt gevraagd om hun mening en advies in te brengen. De stem van belanghebbenden wordt meegenomen in het plan of besluit. Niet alle meningen en adviezen worden gebruikt. De rol van de participant is geconsulteerde.
- 3) **Verdiepen**
Belanghebbenden kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. De initiatiefnemer* verbindt zich aan de resultaten, maar er kan uiteindelijk nog beargumenteerd afgeweken worden. De rol van de participant is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de initiatiefnemer.
- 4) **Samen doen (= het maximale)**
Initiatiefnemer* en belanghebbenden maken samen plannen, beleid of gezamenlijke financiering van een project. De rol van de participant is samenwerkingspartner. De belanghebbenden zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven (en mee te bepalen).

*= de gemeente of een particuliere initiatiefnemer uit de samenleving

4. Participatie bij gemeentelijke initiatieven

Samen maken we Zevenaar. Daarom vragen we inwoners, ondernemers en organisaties om te participeren. Dat betekent meedenken en meewerken aan plannen en besluiten voor de gemeente Zevenaar. Soms gaat het om de realisatie van een speeltuin, woningen of een weg. Een andere keer over duurzaamheid of wonen zonder aardgas. Als gemeente willen we graag samenwerken, zodat iedereen die dat wil, kan meepraten. Ook kunnen we plannen beter maken met de kennis, de kunde en ervaring van inwoners, ondernemers en organisaties. We weten dan beter wat er leeft in onze samenleving en kunnen daarop inspelen.

Het gespreksdoel

Meedenkende inwoners of organisaties moeten keuzes kunnen maken. Als er geen mogelijkheden zijn voor verschillende reële beleidsalternatieven, dan is er geen sprake van 'echte' participatie. De minimale vorm is dan 'informerend' (= eenzijdige communicatie). Maar wanneer is er sprake van 'inventariserend', 'verdiepend' of 'samen doen'? Om te bepalen welk **gespreksdoel** precies van toepassing is, maken we als gemeente gebruik van het 'Stappenplan participatie' voor participatie. Met behulp van dit format is het mogelijk om per situatie te bepalen op welke manier participatie vorm kan krijgen.



In acht stappen wordt antwoord gegeven op strategische vragen zoals:

- 1) *Waarom gaan we in gesprek?*
- 2) *Met wie gaan we in gesprek?*
- 3) *Als wie gaan we in gesprek?*
- 4) *Waarover gaan we in gesprek?*
- 5) *Hoe gaan we in gesprek?*

Maar ook uitvoeringszaken komen aan bod:

- 6) *Wie doet wat?*
- 7) *Hoe gaan we de belanghebbenden uitnodigen?*
- 8) *Hoe gaan we terugkoppelen?*



Door de vragen te beantwoorden kan bepaald worden wat het gespreksdoel is: 'informerend', 'inventariserend', 'verdiepend' of 'samen doen'. Participeren kan op allerlei manieren en er kan tegenwoordig een heel scala aan middelen worden ingezet. Offline, maar ook online. De inzet van e-tools biedt voordelen. Een inwoner of ondernemer kan vanuit de eigen locatie meedoen wanneer het hem of haar uitkomt en via een communicatiemiddel dat hij of zij zelf verkiest (zoals telefoon, tablet of computer). Als overheidsorganisatie is het mogelijk om andere groepen te bereiken (en te betrekken) dan met de meer traditionele communicatiemiddelen. Tegelijkertijd is het risico dat een deel van de inwoners hierdoor juist uitgesloten raakt, omdat zij geen toegang tot of kennis hebben van deze digitale middelen. In de ideale situatie is het dus niet offline of online participatie, maar een combinatie van offline en online (waarbij het één het ander versterkt).

Arrangementen participatie | gemeentelijk initiatief

Gespreksdoel	Informereren	Inventariseren	Verdiepen	Samen doen
Doel	Meeweten	Meedenken	Meewerken	Meebepalen
Mogelijke gespreksvormen offline	- Informatiebericht in Zevenaar Post - Informatiebrief/ flyer/ nieuwsbrief (print) - Informatieavond	- Oproep in Zevenaar Post - Bewonersbrief met uitnodiging voor bewonersavond & verwijzing naar digitale meedenk-mogelijkheid (op e-participatieplatform) - Bewonersavond - Interviews/ enquêtes	- Oproep in Zevenaar Post - Brief aan bewoners/ experts/belanghebbenden met oproep om mee te werken - Ateliers / werksessies / bijeenkomsten	- Oproep in Zevenaar Post om belanghebbenden mee te nemen/ hen de mogelijkheid te geven iets van de plannen te vinden - Brief aan direct belanghebbenden om samen plan(nen) te maken - Ateliers/ werksessies/ bijeenkomsten met afgebakende groep - Bewonersbrieven
Mogelijke gespreksvormen online	- Nieuwsbericht op zevenaar.nl & inzet social media - Nieuwsbrief/ mailings bewoners - Digitale informatieavond of webinar	- Nieuwsbericht op zevenaar.nl & inzet social media (met verwijzing naar e-participatieplatform) - Projectpagina op e-participatieplatform met bijvoorbeeld enquête of poll - Digitale bewonersavond - Inwonerspanel	- Nieuwsbericht op zevenaar.nl en social media (met verwijzing naar e-participatieplatform) - Projectpagina op e-participatieplatform met mogelijkheid om met ideeën te komen - Digitale bijeenkomsten/ werksessies/ ateliers	- Nieuwsbericht op zevenaar.nl en social media (met verwijzing naar e-participatieplatform) - Projectpagina op e-participatieplatform (besloten/ openbaar) waar meebepalen mogelijk is - Digitale bijeenkomsten werksessies/ ateliers

Per gespreksvorm is het goed om te bepalen of en hoe de gemeenteraad zo goed mogelijk bij de participatie betrokken kan worden. Ook kan de pers actief worden geïnformeerd over het project, initiatief of beleidsstuk.

5. Participatie bij initiatieven vanuit de samenleving

Er komen jaarlijks vele particuliere initiatieven binnen bij de gemeente Zevenaar. De gemeente hecht ook waarde aan participatie bij initiatieven vanuit onze samenleving. De Omgevingswet gaat er vanuit dat een initiatiefnemer daarbij zelf verantwoordelijk is voor goede participatie. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 vragen we ook bij initiatieven vanuit de samenleving om gebruik te maken van de 'Participatietrap' om de participatieaanpak per initiatief te bepalen.

Bepaal de participatietrede

De initiatieven vanuit de samenleving die binnenkomen bij de gemeente zijn veelal ruimtelijk van aard. De aard en omgang van de vraag verschilt. Men kan verzoeken om een nieuw tuinhuis of om een zonnepark te mogen realiseren. Bij al deze ontwikkelingen is het belangrijk dat initiatiefnemers vroegtijdig in gesprek gaan met de belanghebbenden.

Vanwege het verschil in omvang en complexiteit van de ontwikkelingen, hanteert de gemeente een driedeling in ruimtelijke ontwikkelingen. Elk van deze ontwikkelingen heeft een andere aanbevolen participatietrede die men kan hanteren. Door vooraf initiatiefnemers heldere kaders te geven met betrekking tot participatie, voorkomen wij eventuele problemen in de voortgang van het participatieproces.

1. **Kleine initiatieven:** hieronder worden in ieder geval bedoeld de afwijkingen binnen het bestemmingsplan (onder de Omgevingswet omgevingsplan) en overige ruimtelijke ontwikkelingen die weinig impact hebben op de omgeving. Dit zijn veelal de plannen die qua aard en omgang klein zijn. Denk hierbij aan het plaatsen van een tuinhuis of overkapping.
Wijze van participeren: Informeer de belanghebbenden (bijvoorbeeld de direct aanwonenden). Voeg bij het indienen van de aanvraag een samenvatting van hoe en op welke manier de verschillende belanghebbenden zijn geïnformeerd.
2. **Grote initiatieven die complex zijn:** Dit zijn ruimtelijke ontwikkelingen die veel impact hebben op de omgeving door bijvoorbeeld de omvang of de aard van de activiteit, politieke gevoeligheid, te verwachten bezwaren of zienswijzen. Het zijn ontwikkelingen waarbij meerderere (tegengestelde) belangen spelen. Op basis van de invloed van het initiatief op de omgeving bepaalt de initiatiefnemer welke participatietrede er wordt gekozen. Een grote invloed van het initiatief vraagt om een hoge participatietrede.
Wijze van participeren: Bij complexe initiatieven dient de initiatiefnemer minimaal te kiezen voor de trede 'inventariseren': vraag en antwoord. Voor initiatiefnemer betekent dit het plan toelichten, vragen beantwoorden, het ophalen van meningen en input vanuit belanghebbenden en vastleggen wat hiermee is gedaan. Wij vragen initiatiefnemer om hierbij gebruik te maken van het participatie stappenplan van Zevenaar.
3. **Initiatieven waarbij sprake is van verplichte participatie¹:** De raad kan een lijst vaststellen met gevallen waarbij participatie verplicht wordt. Bij deze gevallen kan de gemeente de aanvraag buiten behandeling laten als er geen of onvoldoende participatie heeft plaatsgevonden.
Wijze van participeren: Bij deze initiatieven waar participatie verplicht is, dient de initiatiefnemer minimaal te kiezen voor 'verdiepen': de dialoog aangaan. Initiatiefnemer moet het gehele participatie stappenplan Zevenaar doorlopen zoals hieronder aangegeven en dient uitgebreid in te gaan op de verschillende stappen en zal dit goed moeten vastleggen.

¹ Voor deze lijst met verplichte participatie, wordt verwezen naar het betreffende raadsbesluit met kenmerk INT/22/1109205.

Participatie stappenplan Zevenaar

Zodra er een participatietrede is gekozen (hoger dan informeren) vragen wij de initiatiefnemer het 'Participatie stappenplan Zevenaar' in te vullen (zie bijlage 2), al dan niet in overleg met de gemeente. Afhankelijk van initiatiefnemer, kan de gemeente hierbij een grote of kleine rol hebben. Dit zal met elkaar worden afgestemd. Doel vanuit de gemeente daarbij zal zijn om zo goed mogelijk het participatieproces te ondersteunen zodat de betrokken partijen met elkaar in gesprek gaan en met elkaar in gesprek blijven. Bij initiatieven vanuit de samenleving zal het niet gebruikelijk zijn om de hoogste trede 'Samen doen' in te zetten. Dit heeft te maken met de belangen die er financieel, bedrijfsmatig of persoonlijk zijn voor de initiatiefnemer. We zullen voor deze plannen en projecten dan ook maximaal inzetten op de derde trede: Verdiepen.

Eisen aan de uitvoering

Het Participatie stappenplan Zevenaar, eventueel aangevuld met toevoegingen vanuit de gemeente Zevenaar, voert de initiatiefnemer uit. De initiatiefnemer is hiervoor zelf verantwoordelijk. Om te zorgen voor een goed participatietraject is het belangrijk dat iedereen dezelfde verwachtingen heeft en zich aan dezelfde regels houdt. Omdat participatie maatwerk is kunnen de regels per traject verschillen. In hoofdstuk 3 hebben we de algemene uitgangspunten voor participatie geformuleerd. Initiatiefnemer dient deze in acht te nemen bij het invullen/ doorlopen van het stappenplan. Daarbij vragen we nog extra aandacht voor de volgende uitvoeringseisen.

- **Maak heldere afspraken en leg alles vast:**
De initiatiefnemer legt de resultaten van het participatietraject goed vast. Daarnaast dient te worden aangegeven, hoe én waarom de input van belanghebbenden wel of niet is verwerkt in het initiatief. Dit wordt ingediend met de vergunningaanvraag en is van belang voor de beoordeling van de aanvraag.
- **Zorg ervoor dat alle belangen op tafel liggen:**
De initiatiefnemer spant zich in om alle belangen, standpunten en waarden op tafel te krijgen, zodat de gemeente een afgewogen besluit kan nemen. De initiatiefnemer streeft ernaar een representatieve en diverse groep belanghebbenden te betrekken.

Van belang hierbij is om op te merken dat wij als gemeente de rol van de initiatiefnemer niet overnemen. De initiatiefnemer blijft uiteindelijk voor zijn initiatief verantwoordelijk en daarmee ook voor het te doorlopen participatieproces. De gemeente kan dus een actieve rol spelen in het participatieproces bij initiatieven vanuit de samenleving, maar is daarmee niet verantwoordelijk voor het resultaat. De initiatiefnemer maakt uiteindelijk de keuzes binnen het participatieproces om een plan al dan niet aan te passen.

Doel van participatie is dat het proces inzichtelijk is en dat belanghebbenden zijn/ worden gehoord. Ze moeten zichzelf/ hun inbreng terug kunnen vinden in de stappen van het participatieproces.

Om als initiatiefnemer (niet gemeente) te kunnen bepalen welke communicatiemiddelen en welke communicatiekanalen gebruikt kunnen worden, wordt hieronder een aantal suggesties gedaan per gespreksdoel (arrangementen).

Arrangementen initiatief vanuit de samenleving

	Informereren	Inventariseren	Verdiepen	Samen doen
Doel	Meeweten	Meedenken	Meewerken	Meebepalen
Mogelijke gespreksvormen offline	-Brief in de brievenbus van de belanghebbenden	-Een afspraak maken met de belanghebbenden om langs te gaan (Keukentafelgesprek) -Bijeenkomst organiseren voor belanghebbenden -Informatiebrief versturen -Nieuwsbericht in de lokale krant	-Een afspraak maken met de belanghebbenden om langs te gaan (Keukentafelgesprek) -Bijeenkomst organiseren voor belanghebbenden -Informatiebrief versturen -Nieuwsbericht in de lokale krant	-Brief aan belanghebbenden om samen plan(nen) te maken -Een afspraak maken met de belanghebbenden om langs te gaan (Keukentafelgesprek) -Bijeenkomst organiseren voor belanghebbenden -Informatiebrief versturen -Nieuwsbericht in de lokale krant
Mogelijke gespreksvormen online	-een berichtje sturen (mail of whatsapp naar de belanghebbenden) -de belanghebbenden telefonisch contacten	-Social mediapagina aanmaken voor het initiatief -Projectpagina realiseren -Digitale enquête of poll -Digitale bewonersavond	-Social mediapagina aanmaken voor het initiatief -Projectpagina realiseren -Digitale enquête of poll -Digitale bewonersavond	-Social mediapagina aanmaken voor het initiatief -Projectpagina realiseren -Digitale enquête of poll -Digitale bewonersavond

Per gespreksvorm is het goed om te bepalen of en hoe de gemeenteraad zo goed mogelijk bij de participatie betrokken kan worden.

6. Beoordeling omgevingsdialoog/ participatie

De omgevingsdialoog is een belangrijk onderdeel voor de totstandkoming van een plan/ initiatief. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag kijkt de gemeente of deze omgevingsdialoog goed is gevoerd. Om dit te beoordelen, maken we gebruik van de volgende vragen:

1. Heeft de initiatiefnemer geprobeerd om een goede afspiegeling van alle belanghebbenden bij de omgevingsdialoog te betrekken?
2. Hoe hebben de deelnemers hun inbreng geleverd?
3. Was voor de deelnemers het doel van de participatie duidelijk?
4. Hoe is er geluisterd naar elkaar?
5. Wat heeft de initiatiefnemer met de wensen en ideeën van de deelnemers gedaan en waarom?
6. Hoe is omgegaan met afwijkende standpunten en zorgen van de deelnemers?
7. Hoe zijn de verschillende belangen afgewogen?
8. Is het voor alle deelnemers duidelijk waarop zij wel en geen invloed hebben en waarom?
9. Zijn alle deelnemers tijdig en duidelijk geïnformeerd?
10. Hoe waarderen de deelnemers de uitkomst en het proces van de dialoog?

Tot slot

Alhoewel deze leidraad handvatten biedt voor een goed participatietraject, is het succes van participatie afhankelijk van veel meer factoren. Primair is het voor de gemeente van belang dat de participatie de verschillende belangen, standpunten en waarden inzichtelijk maakt. Wanneer dit lukt is de participatie in principe succesvol. Participatie blijft echter ook maatwerk: het lukt de initiatiefnemer niet altijd om alle belangen op tafel te krijgen, bijvoorbeeld omdat niet alle belanghebbenden mee willen doen. Daarom kijkt de gemeente naast de opbrengst van een participatietraject ook naar hoe het proces is verlopen. Daarbij wordt gekeken of dit voldoet aan de door de gemeente gestelde eisen in het stappenplan.

Uit een onderzoek naar lokale participatieprocessen blijkt dat deelnemers aan een participatieproces onderscheid maken tussen de inhoudelijke uitkomsten en een eerlijk verloop van het participatieproces, en dat ze een rechtvaardig proces belangrijker achten dan de uitkomsten. De resultaten laten zien dat met name een goede toelichting van een project of plan een belangrijke rol speelt in de beoordeling van een participatieproces. Het gaat dan om het belang dat de deelnemers hechten aan begrijpelijke informatie over het participatieproces, verantwoording over de inhoudelijke keuzes die de gemeente of initiatiefnemer heeft gemaakt en hoe de uitkomsten van het participatieproces hierin terugkomen. Ongeacht de uitkomst hechten deelnemers er waarde aan dat zij serieus genomen worden.

Bijlage 1: Stappenplan bij gemeentelijke initiatieven

Communicatie- en participatieaanpak

In 8 stappen een relevant gesprek

1. Waarom in gesprek?



DOEL

Wat is het beleidsdoel?
Wat is het participatiedoel?
Check criteria voor een
participatievraagstuk.

2. Met wie in gesprek?



PUBLIEK

Wie is je publiek?
Waar vind je het publiek?
Wat is de belevingswereld
van je publiek?

3. Als wie in gesprek?



AFZENDER

Wie is de afzender?
Zijn partners mogelijk
(mede) afzender?

4. Waarover in gesprek?



ONDERWERP

Formuleer de participatie-
vraag.
Vertaal beleidstaal naar
publiekstaal.

5. Hoe in gesprek?



Wat is het gespreksdoel?

Kies passende gespreksvorm.

Wat lever je op?

GESPREKS- VORM

↑ Strategie

↓ Uitvoering

6. Wie doet wat?



Inrichten werkgroep met beleid en communicatie.

Maak planning.

Regel verslaglegging.

ORGANISATIE

7. Uitnodigen voor gesprek.



Kies communicatiemiddelen en kanalen voor uitnodigen tot gesprek.

Persoonlijke afzender.

COMMUNICATIE

8. Terugkoppeling gesprek.



Opbrengst/resultaat van gesprekken delen.

Structureel in gesprek of afronding.

Evaluatie gesprek.

FEEDBACK

Bijlage 2: Stappenplan Zevenaar voor initiatieven vanuit onze samenleving.

Communicatieformat: in 8 stappen naar een goed participatietraject.

1. Bepaal het doel



Doel

Wat is het participatiedoel?

Wat wilt u bereiken met het participatietraject?

2. Bepaal het publiek



Publiek

Voor wie gaat uw initiatief iets veranderen/betekenen?

Bepaal de betrokkenen van het participatietraject.

Wat kunnen de gevolgen van uw initiatief zijn voor uw omgeving?

Beschrijf de gevolgen van uw initiatief.

3. Bepaal wie het participatietraject vertegenwoordigd



Afzender

Wie is de planeigenaar/initiatiefnemer van het participatietraject?

In welke hoedanigheid en in welke rol start u het participatietraject? (Bijvoorbeeld als grondeigenaar, als ontwikkelaar, of wordt u ingehuurd voor het participatietraject?)

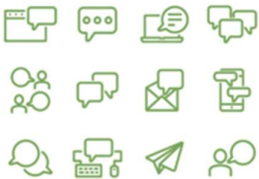
4. Bepaal waarover u in gesprek gaat



Onderwerp

Wat is de bedoeling van uw plan?
<i>Beschrijf wat u precies wilt gaan doen.</i>
Waarover kunnen de betrokkenen meedenken?
<i>Bepaal vooraf waarover u in gesprek wilt met de betrokkenen.</i>

5. Bepaal de gespreksvorm



Gespreksvorm

Hoe worden de betrokkenen benaderd?
<i>Op welke manier wilt u gaan participeren met de betrokkenen?</i>
Hoe zorgt u ervoor dat iedereen de informatie heeft die hij/zij nodig heeft?
<i>Hoe gaat u voorafgaand aan het participatieproces de informatie ontsluiten?</i>
Welke participatietrede wordt gehanteerd?
<i>Geef aan welke participatietrede u hanteert van de participatieladder.</i>

6. Het proces en verslaglegging



Organisatie

Welke afspraken worden gemaakt met de betrokkenen over het proces?

Formuleer heldere afspraken in samenspraak met de betrokkenen over het proces.

Hoe komt het participatieproces eruit te zien?

Geef een beschrijving van het beoogde participatieproces.

Op welke manier wordt de inbreng van betrokkenen verwerkt?

Wat er gebeurt met de inbreng van de belanghebbenden en de argumentatie waarom er wel of niet gekozen wordt om de inbreng te verwerken in het beoogde plan?

Hoe worden de reacties aan de verschillende mensen teruggekoppeld?

Geef een beschrijving hoe u de reacties aan de verschillende betrokkenen gaat terugkoppelen.

7. Kies een communicatiemiddel



Communicatiemiddel

Van welke communicatiemiddelen en kanalen wordt gebruik gemaakt?

Geef een overzicht van welke communicatiemiddelen en kanalen u gebruik maakt.

8. Evalueer het proces



Feedback

Hoe kijkt u terug op het participatieproces?
<i>Evalueer uw eigen participatietraject.</i>
Hoe kijken de betrokkenen terug op het participatieproces?
<i>Laat de betrokkenen het participatietraject evalueren.</i>

Bijlage 3: Wat hebben we opgehaald bij onze inwoners en belanghebbenden bij participatie?

Hieronder een overzicht van de inhoud van de gesprekken die zijn gevoerd met de adviseurs van initiatiefnemers, projectontwikkelaars en de woningbouwcorporaties.

- Enige kaders op voorhand zijn gewenst, niet blanco starten aan participatie
- Afstemming met gemeente. Heeft de gemeente een positieve grondhouding?
- Verwachtingsmanagement: waarover heeft deelnemer aan het proces wat te zeggen
- Relatie gemeente/ initiatiefnemer: wie is waarvoor verantwoordelijk? Waar ligt de regie?
- Goede verslaglegging
- Proactief betrekken van mensen bij een proces: wederzijdse beweging
- Duidelijkheid over rollen en het proces
- Blijven communiceren in een bepaalde frequentie
- Participatie terug laten komen in de prestatieafspraken
- De handreiking moet initiatiefnemer enthousiasmeren
- In een vroeg stadium toelichten waarom een ontwikkeling wenselijk is vanuit de gemeente
- Proactief samenwerken, dialoog aangaan, gelijkwaardigheid, meedoen, gehoord worden
- Neem de tijd
- Vroegtijdig in het proces moet worden gestart met participatie
- De initiatiefnemer dient transparant te zijn over de inhoud en het proces.
- Er gebruik dient te worden gemaakt van de plan-do-check-act cyclus, ook tussentijds gedurende het proces
- De omgeving moet gehoord zijn. Met een goede onderbouwing/ goede argumenten dient te worden aangegeven waarom wel of niet iets is gedaan met de geleverde input
- In het proces vroegtijdig betrokken zijn en ook in het verdere proces
- Het proces elke keer evalueren en de lessen vanuit de afgeronde processen ook toepassen op nieuwe participatieprocessen
- Geen vooringenomenheid meer vanuit initiatiefnemers

De reacties op enquête van de inwoners worden op de volgende pagina weergegeven.

Enquête over Participatie

Er is door de gemeente in de periode van 8 juli tot en met 29 juli 2023 een enquête uitgezet onder onze inwoners over participatie. De enquête is door 216 respondenten ingevuld.

Leeftijd



■ 0-18 ■ 18-24 ■ 25-34 ■ 35-44
■ 45-54 ■ 55-64 ■ 65+

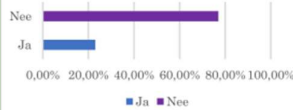
Woonplaats



■ Aerd ■ Angerlo
■ Babberich ■ Giesbeek
■ Herwen ■ Lathum
■ Lobith ■ Oud-Zevenaar
■ Spijk ■ Tolkamer
■ Zevenaar ■ Ooy
■ Tuindorp ■ Pannerden

Zijn de deelnemers in de afgelopen 12 maanden betrokken geweest bij projecten?

Betrokken?



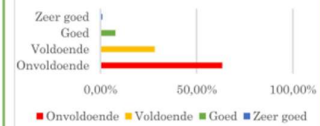
Indien ja: bij welke projecten?

Hieronder een aantal genoemde projecten:

- Energieprojecten
- Nieuwbouw Noordeinde
- Centrumplan
- Klimaatadaptatie
- Groenonderhoud
- Berenboot Lobith
- Verkeersveiligheid
- Herinrichting Hengelder
- Evenementen
- Medewerker Stembureau

Hoe beoordelen de deelnemers de participatie?

Participatie



Waarom?

Hieronder een aantal reacties:

- Er wordt een te selecte groep maar betrokken
- Plannen worden doorgedruwd
- Participatie betekent vroegtijdig betrokken worden, nu vaak wordt men in de eindfase betrokken
- Uitvoering kan beter, plannen zijn vaak moeilijk te vinden
- Goede ervaringen gehad
- Er wordt niet geluisterd
- Men weet niet waarover zij kunnen mee participeren

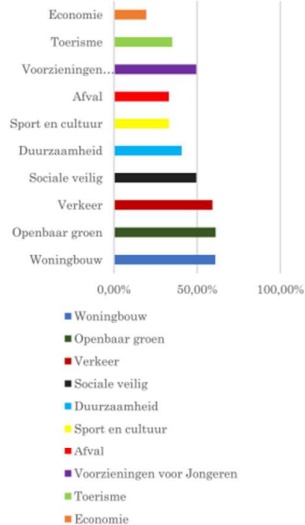
Hoe wil men betrokken worden en via welke middelen?

Meerdere antwoorden zijn mogelijk

Ruim 70% zou het liefst via bijeenkomsten worden betrokken, 45% via een online participatieplatform en 46% via enquêtes/vragenlijsten. Ongeveer 37% wil via de gemeentelijke website betrokken willen worden, 60% via social media, 65% via een bewonersbrief en 18% via een keukentafelgesprek

Bij welke onderwerpen wilt u betrokken worden?

Meerdere antwoorden mogelijk



■ Woningbouw
■ Openbaar groen
■ Verkeer
■ Sociale veilig
■ Duurzaamheid
■ Sport en cultuur
■ Afval
■ Voorzieningen voor Jongeren
■ Toerisme
■ Economie

Ruim 75% van de respondenten heeft aangegeven graag over de eigen omgeving te willen meepraten, ook omdat inwoners andere dingen zien dan gemeenten.

Circa 40% voelt zich betrokken bij de gemeente. Ruim 47% wil graag meedenken omdat dit de gemeente of initiatiefnemer kan helpen. Circa 10% zou graag betrokken willen zijn om zo andere mensen te ontmoeten

Wanneer is er sprake van een goede participatie?

Hieronder een aantal reacties:

- Als er voldoende mensen worden betrokken in een vroeg stadium
- Als de gemeente of initiatiefnemer ook iets doet met de feedback
- Als besluiten kunnen rekenen op ruim draagvlak
- Goede en duidelijke communicatie
- Wanneer er met meer snelheid gewerkt wordt
- Wanneer er nog geen concrete plannen voorliggen en durven te reageren en te denken vanuit het belang van een ander
- Als er vooraf duidelijk wordt aangegeven waarover er meegepraat kan worden
- Als met alle betrokken goed overleg is gevoerd en zij tijdig worden geïnformeerd
- Als het duidelijk is wat er met de participatie wordt gedaan

Wat kan de gemeente dan wel initiatiefnemer doen om inwoners nog beter te betrekken?

Hieronder een aantal reacties:

- Beter communiceren
- Gerichter informeren
- Structureel participatieproces opzetten
- Inwoners directer informeren en benaderen
- Een centrale plek inregelen waar online participatie mogelijk is
- Persoonlijk in gesprek gaan met de inwoner
- Niet liegen en toezeggingen nakomen
- In iedere fase inwoners betrekken
- Luisteren en zichtbaar benaderen
- Meer aanwezig zijn in de wijken
- Directe communicatie middels e-mail en een telefoontje
- Altijd goed en snel reageren, niet via FIXI

Wat kunnen inwoners zelf doen om de samenwerking met gemeente of initiatiefnemer verbeteren?

Hieronder een aantal reacties:

- Meedenken vanuit verschillende standpunten
- Meedenken en mijn mening geven
- Vaker de websites raadplegen
- Tijd en kennis beschikbaar stellen
- Constructief meedoen
- Zelf contact zoeken
- Niks
- Openstaan voor tegenargumenten