

## Notitie sturing en participatie

1 juni 2021

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding	4
1.2	Aanpak	4
1.3	Leeswijzer en opbouw	4
<b>2</b>	<b>Advies t.a.v. besluitvorming</b>	<b>6</b>
2.1	Inleiding	6
2.2	Hoe werken besluiten door?	6
2.3	Richting in basishouding	7
2.4	Richting in sturing en participatie	8
2.5	De later door de raad te nemen besluiten	9
2.5.1	Inleiding	9
2.5.2	Participatiebeleid.	9
2.5.3	Bindend advieslijst (nu VVGB)	10
2.5.4	Gemeentelijke adviescommissie Ruimtelijke kwaliteit en rijksmonumenten	11
2.5.5	Aangepaste legesverordening en onvoorspelbaarheid kosten	12
2.5.6	Nadeelcompensatieverordening (planschade).	12
<b>3</b>	<b>Waar staat de organisatie en wat moet nog?</b>	<b>13</b>
3.1	Wat tot 01-01-2022 te doen?	13
3.2	Situatie op 01-01-2022	14
3.3	Wat moet nog?	15
3.4	Doorkijk na 01-01-2022	15
<b>4</b>	<b>Sessies met de raad</b>	<b>16</b>
4.1	Inleiding	16
4.2	Stap 1: Houding van de raad	16
4.2.1	Houding en verbeterdoelen	16
4.2.2	Samenhang instrumenten en beleidscyclus	17
4.2.3	Verandering bevoegdheden	18
4.2.4	Sturingsprincipes	19
4.2.5	Uitkomsten Mentimeter en discussie	20
4.3	Stap 2: Sturing en participatie	20
4.3.1	Snelheid besluitvorming	20
4.3.2	Participatie	21
4.3.3	Uitkomsten Mentimeter en discussie	22
<b>5</b>	<b>Wettelijk kader: Omgevingswet en participatie</b>	<b>25</b>
5.1	Inleiding	25
5.2	Adviesrecht en bindend advies	26

5.3	Participatieverplichtingen	26
5.3.1	Algemeen	26
5.3.2	Participatie door de gemeente	27
5.3.3	Participatieplichten van derden	27
5.3.4	Conclusie participatieverplichtingen voor derden	28

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeente Hoogeveen is volop bezig met de implementatie van de Omgevingswet. De invoering van de wet vraagt niet alleen van de gemeente het instrumentarium in samenhang te herzien (juridisch-inhoudelijke opgave), maar ook goed na te denken over het “werken met” het instrumentarium. Dat doelt op de cultuur, de sturing en werkprocessen. Immers, de wet biedt meer ruimte aan de samenleving om initiatieven in te dienen. Dat vraagt om een herijking van regie, verantwoordelijkheden en dienstverlening. Over het algemeen grijpen gemeenten deze opgave aan om wat nu het ruimtelijk ordeningsbeleid heet, te herijken. Bij deze herijking worden in de regel de volgende samenhangende sporen beschouwd: het instrumentarium (Omgevingsvisie, Omgevingsplan), werkprocessen (dienstverlening, inzet, management) en sturingsprincipe (raad/college).

In dit kader is de vraag bij ons bureau neergelegd of wij van betekenis kunnen zijn om in deze samenhangende sporen de (kaderstellende) rol van de raad te duiden. En specifiek, hoe kan de raad, het college en de organisatie met de omgevingswet en haar instrumenten sturen?

## 1.2 Aanpak

Voor de aanpak hebben we de vraag in eerste instantie teruggebracht naar: Hoe kunnen we de raad van Hoogeveen inzicht geven in de laatste stand van zaken? En hoe kunnen we de raad inzicht geven in de keuzemogelijkheden die ze heeft t.a.v. haar rol en de consequenties daarvan? Het resultaat van het traject moet zijn dat de raad (uiteraard met het college) op basis van deze inzichten een scherpere keuze maakt t.a.v. rol en bevoegdheden. Deze keuze kan daarna de basis vormen voor een instructie aan de werkorganisatie en betrokken worden bij de al gestarte inrichting van de werkprocessen en dienstverlening.

We hebben daartoe twee sessies met de raad gehad. Doel van de sessies was:

1. Kennis en inzicht in de Omgevingswet en het instrumentarium en specifiek daarbinnen de rol van de raad. De raad heeft daarmee een gelijk kennisniveau voor een vervolgstap.
2. Uitwerking van het opgedane inzicht in een vertaling naar consequenties voor de rol van de raad.

We hebben in beide sessies de Mentimeter gebruikt. De input daarvan is gebruikt om een aantal richtinggevende uitspraken te kunnen doen voor de in het najaar te nemen concrete besluiten.

## 1.3 Leeswijzer en opbouw

De notitie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op de adviezen die wij u geven. In hoofdstuk 3 laten we zien hoe de organisatie ervoor staat: wat is al gedaan en wat moet nog. En welke richting van de raad is daarin gewenst? In hoofdstuk 4 beschrijven we sessies met de raad en

de resultaten van de Mentimeter-sessies. In hoofdstuk 5 staan we stil bij het wettelijk kader. Dat spitst zich toe op de rol van de raad in de Omgevingswet en participatie.

## 2 Advies t.a.v. besluitvorming

### 2.1 Inleiding

In deze notitie beschrijven wij het hele proces van de twee bijeenkomsten met uw raad. Wij leggen ook het wettelijk kader voor u uit.

Maar eerst willen wij u schetsen welke concrete adviezen komen uit de twee bijeenkomsten.

We gaan afzonderlijk de besluiten toelichten (doel en inhoud) en in een tekstkader voegen wij de richting toe die u hebt aangegeven. Op een aantal punten voegen wij daar een aantal adviezen aan toe. We beginnen met een aantal opmerkingen in algemene zin.

### 2.2 Hoe werken besluiten door?

Tijdens de sessies is een aantal keren benadrukt dat de invoering van de wet in zichzelf niets verandert aan de verhoudingen binnen de gemeente en tussen de gemeente en de samenleving. De wijze waarop de raad met het college, met de organisatie, met de samenleving wil omgaan heeft onder de Wro al een invulling gekregen. Wel is het zo dat de gemeente de verhoudingen kan evalueren en anders inhoud kan geven. Indien dat zo is, kan de gemeente de komende jaren het instrumentarium om die houding te concretiseren aanpassen, aanscherpen en verdere samenhang in beleid en uitvoering vormgeven.

Dat is een proces dat over meerdere jaren uitvoering kan worden gegeven. Wat wel per de vaststellingsdatum (1-1-2022) moet staan, is de vergunningverlening. Per die datum dient de reguliere beoordelingstijd verkort te worden en dienen de verplichtingen voor de initiatiefnemer zo beperkt mogelijk te zijn.

In het algemeen heeft de raad aangegeven dat zij snelle besluitvorming en vereenvoudiging van regels ook van belang acht. Het vraagt echter inzet en capaciteit van de organisatie om dat te realiseren. Het maximale effect hierin wordt behaald bij de nieuwe beleidscyclus, zoals het omgevingsplan.

Zet je in op controle achteraf (en dus een zwaardere rol voor Handhaving en Toezicht) of investeer je in het voortraject (voorlichting, ruimtecoaches, communicatie, omgevingstafel, faciliteren van de aanvraag). Wat ook gekozen wordt, het vraagt inzet van mensen. Een goede website, DSO, digitale loketten maken de gemeente niet overbodig. Er is regie nodig, toedeling van schaarse ruimte, oplossen van conflicterende belangen. Niet via de weg van de rechter achteraf maar aan de voorkant, door het gesprek goed op gang te brengen, invloed op het idee/project uit te oefenen en te bezien waar een privaat project ook maatschappelijke doelen kan meenemen. Dat vraagt contact. Dit sluit ook goed aan bij uw visie Dienstverlening.

**Advies: richt het voortraject zo in dat het optimaal kan verlopen.**

Uit de beantwoording van de raadsleden op de Mentimeter vragen en de discussie, maken wij op dat de raad kiest voor een zo optimaal verlopend voortraject. Zij zoekt daarbij het evenwicht tussen de

verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer (een gesprek wordt in de regel als standaard gezien) en haar eigen verantwoordelijkheid. Afwijkingen die het risico van weerstand in zich hebben, effecten die gevolgen hebben voor omwonenden en gevolgen hebben voor concurrentieverhoudingen vragen al snel om de inzet van een Omgevingstafel. En waar de gemeente zelf een belanghebbende rol heeft, vindt de raad dat de gemeente de begeleiding of communicatie moet kunnen overnemen.

Ten opzichte van de eerste avond is merkbaar dat de raadsleden zich hebben verdiept in hun rol en bevoegdheden. Wel is het zo dat kaders, doelen en ambities nog niet altijd concreet en begrijpelijk zijn. Hoe werkt dat dan in de praktijk? Er is niet altijd zicht op welke waarborgen in beleid of de Omgevingsvisie zijn opgenomen die een genoemd belang of waarde afdoende beschermen en borgen. Daar is nog een slag in te slaan.

***Advies: neem de gemeenteraad goed mee in vervolgproces.***

Wij adviseren de organisatie en het college om de gemeenteraad goed te blijven meenemen in het vervolgproces, breder dan de te nemen besluiten. Er dient meer zicht te ontstaan op samenhang van het instrumentarium zodat de raad daadwerkelijk inhoud kan geven aan haar sturende en kaderstellende rol. Het kan daarbij ook helpen vaker praktijksituaties te oefenen of bij behandeling van plannen of vergunningen komende jaar in de raad vast oefenen hoe een beoordeling onder de Omgevingswet verloopt.

### **2.3 Richting in basishouding**

Over het algemeen voert vertrouwen de boventoon in de houding van de raad (gericht op samenwerking). Gelijktijdig is er realisme en zorg. Realisme dat niet iedere initiatiefnemer haar of zijn eigen verantwoordelijkheid direct pakt en de omgeving goed gaat meenemen. Gebeurt dat niet goed, dan leidt dat tot de nodige ruis in de omgeving waar de overheid alsnog op kan worden aangesproken. Er is ook zorg. Dat “kwaadwillenden” door het systeem heen glijpen omdat de controle aan de voorkant niet optimaal is en een initiatiefnemer de participatie niet serieus uitvoert. Dit kan betekenen dat de capaciteit op het gebied van toezicht moet toenemen.

Vertrouwen vraagt ruimte maar wel binnen duidelijke kaders. Heel simpel gesteld, wat de gemeente wel wil schrijft zij op in haar Omgevingsvisie, wat ze niet wil in haar Omgevingsplan. Maar ook in een Omgevingsvisie beschrijft de gemeente in de regel gedeelde (ruimtelijke) waarden, ambities, heeft zij een visie op de richting waarin de fysieke leefomgeving zich kan ontwikkelen en stelt zij doelen. Initiatieven die passen in deze kaders kunnen op voorhand op instemming rekenen, mits.... Dat mits geeft aan dat de gemeente nadere voorwaarden kan stellen, zowel t.a.v. de inhoud van project als de participatie. Dat kan in de voorwaarden die gemeente stelt aan een aanvraag voor vergunningverlening.

***Advies: ontwikkel een model voor evaluatie en monitoring.***

Zoals hiervoor ook aangegeven, het goed meenemen van de raad in de verdere ontwikkeling van het instrumentarium is van groot belang: leren door doen! De raad moet wennen aan het idee dat het raadswerk in de fysieke leefomgeving “abstracter” wordt, niet zozeer meer gaat om concrete plekken

en mensen, maar algemene kaders en doelen. De raad moet daarom ook kunnen bijsturen indien kaders en doelen concrete initiatieven gaan blokkeren of vertragen. Dat vraagt regelmatige evaluatie en monitoring.

## 2.4 Richting in sturing en participatie

Er is een relatie tussen doelen die de gemeente nastreeft en de inspanning die zij pleegt om deze doelen te behalen. De gemeente staat in het algemeen open voor samenwerking op basis van gemeenschappelijk gedeelde doelen. Als het goed is, is de begroting ook gericht op het realiseren van deze doelen. Het gaat daarbij vooral om doelen waarbij de gemeente mede-investeerder is of de uitvoering van derden geheel door derden laat uitvoeren. De begroting stuurt erop dat inzet van mensen en middelen en de investeringsruimte die de gemeente heeft, gericht is op het halen van deze doelen.

Het is duidelijk dat investeringen die de gemeente uit hoofde van haar wettelijke taken en verantwoordelijkheden moet doen, niet of slechts onder strenge voorwaarden en regels worden uitbesteed. De houding van de gemeente is dan anders.

Het kan voorkomen dat initiatieven niet beantwoorden aan vooraf gestelde en gedeelde doelen. In zo'n geval kan de gemeente kiezen voor een minimum aan voorinvestering en/of ondersteuning. Wel zal altijd gecontroleerd dienen te worden dat initiatieven gedeelde waarden niet aantasten.

Voor wat betreft de participatie, de rode draad is ruimte en vertrouwen maar wel de vinger aan de pols. Met dat laatste wordt bedoeld dat gestart wordt vanuit een houding van vertrouwen maar als blijkt dat het vertrouwen door een individuele initiatiefnemer geschaad wordt, er een terugvaloptie is. De voorwaarden waaronder "ja" wordt gezegd moeten op voorhand duidelijk zijn (het "mits").

***Advies: Maak procesafspraken met college om te bepalen welke initiatieven vroegtijdige betrokkenheid van uw raad vragen.***

In paragraaf 2.5.2 vindt u ons advies ten aanzien van specifieke onderdelen van de inrichting van het participatiebeleid. Voor hier voegen we alleen toe de wens van de raad om met het college procesafspraken te maken. Ook al staat een initiatief niet op de bindend advieslijst, dan nog kan het zijn dat de effecten (technisch of maatschappelijk) dermate zijn dat het tijdige betrokkenheid van de raad vragen (van informeren tot het vragen van een advies).

***Advies: zorg voor een goed gevoerd participatieproces.***

Niet gerelateerd aan de Omgevingswet, maar wel van invloed op participatie bij ruimtelijke en milieubesluiten, zijn twee uitspraken van het Europees Hof van Justitie (14 januari 2021) en de Raad van State (14 april 2021) over de uitleg van het Verdrag van Aarhus. De eerste uitspraak wordt ook wel het Varkens in nood-arrest genoemd. Deze uitspraken hebben gevolgen voor het Nederlandse bestuursprocesrecht, meer in het bijzonder op de toepassing van artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb'). Uit artikel 6:13 Awb volgt namelijk dat een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijze heeft ingediend geen beroep bij de bestuursrechter kan instellen. In artikel 6:13 staat: enkel belanghebbenden die een zienswijze



hebben ingediend in de voorprocedure mogen vervolgens beroep instellen bij de bestuursrechter. Het Nederlandse bestuursprocesrecht is op dit onderdeel in strijd met het Europees recht (Verdrag van Aarhus). In de 2<sup>e</sup> uitspraak heeft de Raad van State daarom vooralsnog bepaald dat het niet ingediend hebben van een zienswijze voorlopig niet zal leiden tot niet-ontvankelijkheid als er beroep wordt aangetekend bij de rechter. De Nederlandse wetgever dient zich hierop nu te beraden en de Awb mogelijk aan te passen.

Bovenstaande betekent dat omwonenden en belanghebbenden in principe hun kruit droog kunnen houden tijdens de ontwerp-stap in een procedure. Mankementen in onderzoeken kunnen zo te laat ontdekt en niet meer hersteld worden. Door aan de voorkant zorgvuldig belangen te inventariseren en tegemoet te komen aan wensen waar het kan, maakt een plan robuuster in de procedure en geeft een extra dimensie aan de participatie.

De uitspraken benadrukken dat een goed gevoerd participatieproces van belang kan zijn om aan te tonen dat eenieder zijn rechten en belangen heeft kunnen inbrengen. Onzorgvuldigheid of het nalaten van participatie kan ernstige gevolgen hebben voor het initiatief. Dit was ook één van de zorgpunten van de raad.

## **2.5 De later door de raad te nemen besluiten**

### **2.5.1 Inleiding**

In hoofdstuk 3 wordt geschetst aan welke acties er op grond van de minimale acties van de VNG (het fundament) gewerkt moet worden voor de inwerkingtreding van de wet. Die acties zijn door de SWO in een Jaarplan 2021 opgenomen. Gezien het doel van deze notitie, namelijk welke sturingsprincipes wil de raad meegeven bij de verdere uitwerking schetsen wij hieronder de nog door te raad te nemen besluiten voor de inwerkingtreding van de wet. Zonder de pretentie te hebben dat we een compleet overzicht geven. Het gaat hieronder over de belangrijkste punten.

1. (Bindend) advies lijst vaststellen voor buitenplanse omgevingsvergunningen.
2. Participatiebeleid vaststellen.
3. Gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit en rijksmonumenten instellen.
4. Legesverordening aanpassen.
5. Nadeelcompensatieverordening (planschade) vaststellen.

Bovenstaande punten worden in deze notitie ook behandeld. Hieronder volgt een nadere toelichting.

### **2.5.2 Participatiebeleid.**

In paragraaf 5.3 wordt beschreven welke participatie-eisen er gelden voor de gemeente zelf en welke eisen er kunnen worden gesteld aan de participatie door derden bij een buitenplanse omgevingsvergunning. De gemeente moet in ieder geval Participatiebeleid opstellen over hoe de gemeente participatie biedt voor het vaststellen van een omgevingsvisie, programma en de vaststelling van (delen van) het omgevingsplan. Daarnaast kan de gemeente ook beleid vaststellen ten aanzien van het al dan niet benodigd zijn van een vorm van participatie dan wel de wijze waarop er voordat er een besluit wordt genomen op een aanvraag gelegenheid wordt gegeven om derden op

enigerwijze te laten participeren. Dit staat dus nog los van de vraag of ook aan de aanvrager participatie moet worden opgelegd dan wel of de gemeente daarin voorziet. Het opleggen van een participatieplicht is uitsluitend mogelijk in het geval van de buitenplanse omgevingsvergunning (zie hierover hoofdstuk 5). Hiervoor is beleid van de gemeenteraad noodzakelijk. Op basis van dit beleid kan de gemeenteraad een apart besluit nemen waarin zij de gevallen opneemt dat participatie is vereist. Dat besluit geldt dan als een aanvulling op de indieningsvereisten die op grond van de Omgevingswet (zie het omgevingsbesluit en Besluit Kwaliteit leefomgeving) worden gesteld. Als een aanvrager dan geen participatie heeft gegeven dan mag de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

**Advies: Stel een goed afgewogen participatiebeleid vast.**

Op grond van de gesprekken adviseren wij u het volgende daarbij:

- uw raad neigde er in de getoonde situaties in de meeste gevallen toe het gesprek met omwonenden als minimale inzet te zien;
- vertrouwen in de initiatiefnemer voert in het algemeen de boventoon;
- zorg voor een zorgvuldig proces als er veel belangen in het geding zijn. Ook in het geval er een basiswaarde- of kwaliteit in het geding is of dat er potentiële weerstand uit de omgeving verwacht wordt.

Als opmerking voegen wij nog twee punten aan toe:

1. In het algemeen geldt overigens dat indien het bevoegd gezag (College van B&W) van oordeel is dat het onvoldoende relevante informatie heeft om een goed gemotiveerd besluit te nemen, kan de gemeente ook gebruikmaken van de middelen uit de Algemene wet bestuursrecht (zie met name Hoofdstuk 4 Awb) om aanvullend informatie te verkrijgen en eventueel op te halen bij derden.
2. Indien de gemeente in bepaalde gevallen van buitenplanse aanvragen de eis heeft gesteld dat participatie verplicht is maar vervolgens constateert dat de wijze van participatie te gering is, bestaat er een mogelijkheid om alsnog de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 van de Awb alsnog toe te passen. Dit betekent dat de procedure dan weer wordt verlengd zoals die voorheen ook voor een groot deel van de buitenplanse omgevingsvergunning onder de Wro gold (26 weken). Het kan van belang zijn om de mogelijkheid van het toepassen van een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van afd. 3.4 Awb in het kader van het participatiebeleid dus mede aandacht te geven. Een aanvrager van een buitenplanse omgevingsvergunning zal immers sneller aan het participatiebeleid van de gemeente voldoen als het risico bestaat dat als hij dat niet doet alsnog weer langere proceduredtijd van toepassing is.

### **2.5.3 Bindend advieslijst (nu VVGB)**

Waar nu de gemeenteraad in principe nog bij alle buitenplanse omgevingsvergunningen een verklaring van geen bedenkingen moet afgeven vervalt dat recht bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de paragrafen 4.2.3 en 5.2 wordt aangegeven dat het voor de gemeenteraad

daarom belangrijk is om een besluit te nemen over of zij bij buitenplanse omgevingsvergunningen (bindend) advies wenst te geven, en zo ja in welke gevallen.

**Advies: stel een bindend advieslijst vast.**

Uit de input van de raadsavonden blijkt dat de raad op dit moment tevreden is over waar ze wel en niet over gaat. Omdat de vergunningverlening in beginsel binnen 8 weken moet plaats vinden is het wel degelijk van belang om het college het vertrouwen te geven om zelfstandig vergunning te kunnen verlenen en niet tijdens de periode van 8 weken te vaak te worden geconfronteerd met de noodzaak om ook de raad nog advies te laten geven. Het vraagt namelijk over het algemeen minimaal 4-6 weken voordat erover in de gemeenteraad is gesproken en een besluit over wordt genomen.

Daarom is het van belang om een bindend advieslijst samen te stellen.

De lijst met gevallen hoeft niet zo zeer betrekking te hebben op concrete gevallen zoals besproken tijdens de 2<sup>e</sup> raadsavond maar kan ook meer zien op de gevoeligheid en complexiteit van gevallen en misschien ook wel of er op een goede manier met participatie in het voortraject is gewerkt<sup>1</sup>.

#### **2.5.4 Gemeentelijke adviescommissie Ruimtelijke kwaliteit en rijksmonumenten**

Iedere gemeente is in het kader van de Omgevingswet verplicht een commissie voor de Rijksmonumenten in te stellen.

Sinds 1 juli 2013 zijn gemeenten niet meer verplicht om bouwaanvragen te laten toetsen door een welstandscommissie. Dat was voor die tijd wel het geval op grond van de Woningwet. De bepalingen over welstand in de Woningwet zullen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen. Dit betekent niet dat het instellen van een onafhankelijke welstandsadviseur niet meer mogelijk is maar het betekent wel dat de gemeente een nieuw besluit moet nemen op grond van de Omgevingswet als zij dit beleid wil continueren door bij vergunningverlening.

De gemeente Hoogeveen heeft op grond van de Woningwet een welstandscommissie ingesteld. Deze heet in Drenthe Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie heet en is ondergebracht bij Libau. De commissie adviseert in de gemeente slechts over een deel van de gronden (niet-welstandsvrije gebieden).

De procedure voor vergunningverlening voor een gewoon bouwwerk wordt onder de Omgevingswet niet verkort (was al regulier=8 weken). Voor een rijksmonument gold echter de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (26w). Deze wordt nu bekort tot een reguliere procedure.

**Advies: onderzoek of de huidige commissie haar vervolg kan krijgen als gemeentelijke adviescommissie.**

De VNG heeft een [modelverordening voor het instellen van een adviescommissie](#) beschikbaar (zie VNG-ledenbrief september 2020). Dat is een goede basis voor de op te stellen commissie.

---

<sup>1</sup> Met dit laatste blijkt maar weer dat verschillende besluiten en punten van beleidsvorming (participatiebeleid, besluitvorming over bindend advies en het toepassen van 3.4 Awb) samenhang vertonen.

### 2.5.5 Aangepaste legesverordening en onvoorspelbaarheid kosten

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt heeft iedere gemeente een zogenaamd tijdelijk Omgevingsplan. De soorten vergunningen waarop leges worden geheven veranderen wel qua naamgeving maar de inhoud van het werk dat de gemeente doet om vergunning te verlenen zal niet direct hoeven te veranderen. Voor wat een buitenplanse omgevingsvergunning precies zal gaan inhouden is echter nog niet helemaal duidelijk of dit meer of minder werk op zal leveren. Daarover is nog onderzoek gaande.

Werken volgens de Omgevingswet maakt o.a. dat de gemeente van meer aspecten (zoals milieu) iets mag vinden, dat participatie belangrijker wordt en dat initiatiefnemers sneller worden bediend.

Dit heeft gevolgen voor de aan de dienstverlening toe te wijzen kosten. En dus (indirect) voor de (kostendekkende) leges.

Hoe de kosten voor de dienstverlening zich zullen ontwikkelen is nog onvoorspelbaar, maar dat ze veranderen ligt voor de hand. En verandering in de leges(verordening) dus ook.

**Advies: stel een aangepaste legesverordening vast.**

De VNG heeft een [werkmodel verordening leges 2022](#) gepubliceerd die gebruikt kan worden voor onder de Omgevingswet. Deze wordt anders van opzet dan de huidige model-legesverordening omdat de VNG ervan uitgaat dat gemeenten eerst de sturingsfilosofie van reguleren in het omgevingsplan gaan aanpassen (minder vergunningen – meer algemene regels en meldingsplichten) en daarop hun leges gaan bijstellen.

De organisatie is gestart om het nieuwe model van de VNG te bestuderen en op basis hiervan een besluit voor de raad voor te bereiden. Want de gemeente zou zich voor de inwerkingtreding wel moeten beraden op het hanteren van de nieuwe terminologie van de Omgevingswet in een nieuwe legesverordening.

Zie ook wegwijzer 24 van de Wegwijzer minimale acties VNG. De belangrijkste opgave wordt de vertaling van het huidige beleid in een omgevingsplan. En om nieuwe initiatieven conform de nieuwe bedoeling integraal te verwerken in de nieuwe legesverordening.

### 2.5.6 Nadeelcompensatieverordening (planschade).

De term planschade is onder de Omgevingswet verleden tijd. Onder de Omgevingswet wordt gesproken over nadeelcompensatie.

**Advies: stel een nadeelcompensatieverordening vast.**

De VNG waarschuwt in wegwijzer 24 net als bij het vorige punt dat iedere gemeente zijn planschadeverordening zal moeten herzien. De VNG heeft ook een model hiervoor in voorbereiding. Het is het meest efficiënt deze ontwikkeling te volgen en ervoor te zorgen dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een nieuwe verordening wordt voorgelegd aan de gemeenteraad.

## 3 Waar staat de organisatie en wat moet nog?

### 3.1 Wat tot 01-01-2022 te doen?

Vanaf de start op 1 januari 2022 moet er een minimaal fundament klaar zijn. De VNG heeft hier een advies over uitgebracht via de zogenaamde 'minimale acties lijst'.

Vervolgens is er nog een aantal jaren om het overig instrumentarium en daarbij passende acties te ontwikkelen.

Zodra het landelijk Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gereed is, dan is binnen de SWO ook alle software gereed. Maar dat is niet genoeg. De software moet nog wel gevuld worden met relevante informatie over de verschillende hoofdprocessen.

Het Jaarplan 2021 bestaat uit 120 acties. We geven hieronder een inkijk in een deel van die acties (de acties in ***cursieve en vette tekst*** (tevens met een asterisk (\*)) worden toegelicht in hoofdstuk 4):

- Ambities dienstverleningsniveau bepaald.
- Kunnen ontvangen van aanvragen en meldingen.
- ***Proces behandelen vergunningaanvragen en meldingen ingericht.***\*
- ***Kunnen beoordelen vergunningaanvragen.***\*
- ***Kunnen aanleveren indieningsvereisten.***\*
- Bindend advies lijst vaststellen.
- Software gereed hebben voor aansluiting op landelijk DSO.
- Gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit ingesteld.
- Vergunningverlening aangepast op de Wet kwaliteitsborging bouwen (WKB).
- ***Proces verkennen initiatief ingericht.***\*
- ***Participatie bij initiatieven ingericht.***\*
- Kunnen opstellen en aanleveren vragenbomen vergunningcheck.
- Snelle dienstverlening voor topactiviteiten ingericht.
- Toezicht en Handhaving ingericht.
- Toezicht en handhaving aangepast aan de Wkb.
- Kunnen wijzigen omgevingsplan.
- Kunnen werken met tijdelijk omgevingsplan.
- Plan(ning) gemaakt voor een nieuw omgevingsplan.
- Programma luchtkwaliteit vastgesteld.
- Kennis vergaard over kerninstrument programma.
- Omgevingsvisie in voorbereiding.
- Omgevingsverordening vastgesteld door raad.
- Monitoring en evaluatie ingericht.
- Kunnen uitvoeren gedecentraliseerde bodemtaken.
- Kunnen toepassen procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen.
- Kunnen toepassen procedures en regels kostenverhaal.
- Legesmodel, mandaatregelingen en verordening planschade aangepast.

- Financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien.
- Kaders voor regionale samenwerking bepaald.
- Verstrekken informatie over de Omgevingswet.

Veel van de actiepunten in het Jaarplan hebben betrekking op uitvoeringstaken waar het college van B en W verantwoordelijk voor is. Maar een deel vraagt een besluit van de raad. In hoofdstuk 5 gaan we uitgebreider in op de door de raad te nemen besluiten voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

### **3.2 Situatie op 01-01-2022**

Bij de inwerkingtreding van de wet op 1-1-2022 worden alle bestemmingsplannen en beheerplannen van rechtswege als tijdelijk omgevingsplan gezien. Dat wil zeggen dat vanaf dat moment bij een vergunningaanvraag getoetst kan worden aan het omgevingsplan (zijnde de 'oude bestemmingsplannen'). Het is van belang om alle processen dan goed ingericht te hebben. Immers: de termijn van 8 weken gaat direct in bij inwerkingtreding van de wet. Aangezien gemeente Hoogeveen nog niet over een nieuw, samenhangend omgevingsplan beschikt is het verkorten van de termijn naar 8 weken nog een grote opgave. De oriëntatiefase voorafgaand aan het indienen van de aanvraag moet dan ook goed zijn ingericht.

Alle overige beleid(sregels) op het gebied van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld op het gebied van milieu, water, energie en klimaat en de cultuurhistorische waardenkaart) blijven ook na inwerkingtreding van kracht. Dit beleid zal in de toekomst net als nu kunnen blijven gelden maar omdat artikel 3.2 van de Omgevingswet aangeeft dat een Omgevingsvisie de hoofdzaken van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving van de gemeente moet weergeven, zal ook bestaande beleid dat de gemeente handhaaft, daarin meegenomen moeten worden.

De nieuwe software die de organisatie heeft aangeschaft om de hoofdprocessen te ondersteunen kan dan in gebruik worden genomen. De implementatie binnen de organisatie ligt op schema, maar vraagt nog het nodige om de processen vorm te geven. Daarnaast is de werking van de software sterk afhankelijk van de koppeling met het landelijke Digitale Stelsel Omgevingswet. Binnenkort wordt bekend of de voorgenomen planning voor wat betreft DSO, haalbaar is.

### **3.3 Wat moet nog?**

In het kader van deze notitie is het van belang om te benadrukken dat de in paragraaf 2.5 nog te nemen besluiten door de gemeenteraad, van groot belang zijn. Ze vormen de basis voor het inrichten van diverse processen in de organisatie. Op die manier worden de sturingsprincipes van de raad vertaald in de verschillende kaderstellende documenten. Denk bijv. aan de bindend advies lijst.

Ook het kennis vergaren/nadenken over het maken van een omgevingsplan is van belang. Pas dan kan – mede op basis van de omgevingsvisie- nagedacht worden over bijv. deregulering om op termijn gemakkelijker te kunnen voldoen aan de doelstellingen van de wet (bijv. transparantie en snelheid van besluitvorming).

Tot slot moeten alle processen vernieuwd zijn. Een initiatief, welke ingediend wordt na de datum van inwerkingtreding krijgt vorm en inhoud conform de nieuwe wet. Dus conform omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsvergunning, toezicht en handhaving.

### **3.4 Doorkijk na 01-01-2022**

Een belangrijk instrument in het kader van de Omgevingswet is de omgevingsvisie.

In 2018 is de geactualiseerde fysieke structuurvisie vastgesteld als onderdeel van de Toekomstvisie Hoogeveen. Deze actualisatie wordt de “Visie op de omgeving” genoemd. De Toekomstvisie gaat naast 'fysiek' ook over sociaal, economie en veiligheid.

Het is van belang om voor 1-1-22 de Toekomstvisie, inclusief de visie op de omgeving, tegen het licht te houden om te beoordelen of de Toekomstvisie voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Als het voldoet aan die eisen, dient de gemeente voor 1-1-22 te hebben besloten of zij gebruik maakt van de gelijkstellingsbepaling, welke regelt dat een voor 1-1-22 vastgestelde Omgevingsvisie ook na 2022 blijft gelden als Omgevingsvisie.

Mocht de huidige visie niet voldoen aan de eisen van de Omgevingswet, dan moet de visie geactualiseerd worden, zodat de nieuwe visie alsnog kan voldoen aan de eisen die de Omgevingswet stelt aan een Omgevingsvisie. De verplichting om een gebieds-dekkende Omgevingsvisie te hebben geldt vanaf 1-1-24.

De omgevingsvisie vormt een goede basis voor het maken van het omgevingsplan. Met het maken van het omgevingsplan, als vervanger van de huidige bestemmingsplannen en beheerverordening, wordt in 2022 een start gemaakt. Dit is opgenomen in de kaderbrief. De doorvertaling van de omgevingsvisie naar het omgevingsplan is van belang om op die manier te komen tot integraal beleid, kaderstellende uitgangspunten, participatie voorwaarden, etc.

De doelstellingen van de wet komen dan steeds dichterbij, evenals het activeren van de gehele beleidscyclus.

## 4 Sessies met de raad

### 4.1 Inleiding

In paragraaf 1.2 hebben we in algemene zin de sessies met de raad toegelicht. In hoofdstuk 3 is aangegeven welke processen in de organisatie nog ingericht moeten worden en waarvoor een uitspraak of visie van de raad nodig is. In het lijstje van paragraaf 3.1 is een aantal acties genoteerd in *cursieve tekst* en voorzien van een asterisk. Om de besluiten te kunnen voorbereiden voor de raad en de organisatie daarop in te richten, heeft de organisatie op die punten richting en duiding nodig:

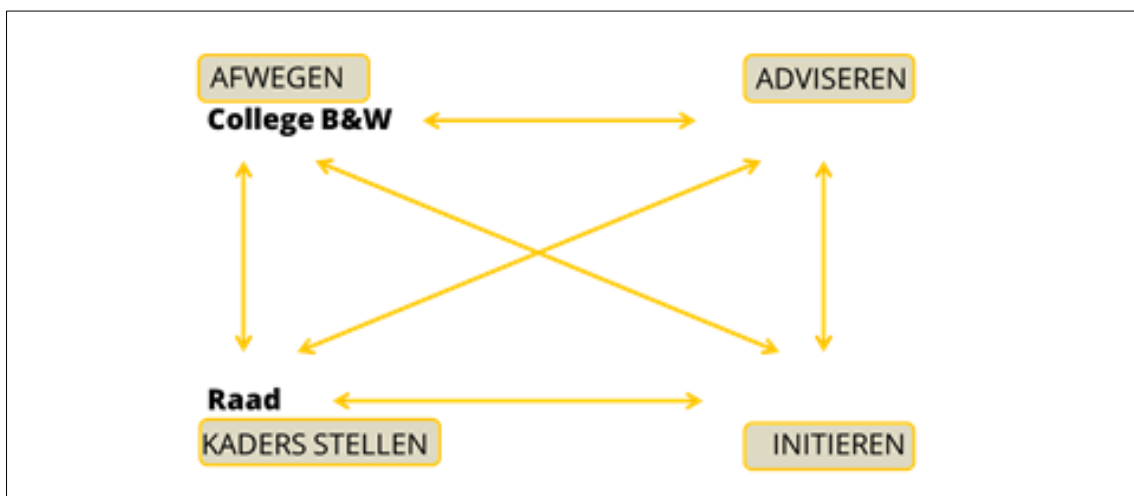
- *Proces behandelen vergunningaanvragen en meldingen ingericht.\**
- *Kunnen beoordelen vergunningaanvragen.\**
- *Kunnen aanleveren indieningsvereisten.\**
- *Proces verkennen initiatief ingericht.\**
- *Participatie bij initiatieven ingericht.\**

Wij hebben dat samengevat in de volgende punten: houding van de raad en sturing en participatie. Tijdens de eerste avond hebben we meer algemene vragen gesteld, avond twee hebben we geoefend met concrete casussen. Voor degenen die de avonden niet live hebben kunnen volgen, is hierna een korte toelichting opgenomen op de getoonde presentaties. Daarna zijn de resultaten van de Mentimeter vragen en de gevoerde discussie weergegeven.

### 4.2 Stap 1: Houding van de raad

#### 4.2.1 Houding en verbeterdoelen

In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op wat de wet zegt over de rol van de raad, in dit hoofdstuk gaan we eerst in op algemene veranderingen in de Omgevingswet die gevolgen hebben voor de rol en bevoegdheden van de raad. Deze veranderingen hebben gevolgen voor de houding van de raad tot het college, de organisatie en de samenleving.





Daarbij hebben we benadrukt dat de wet zelf geen harde veranderingen in de verhoudingen tussen raad, college en burger (initiatiefnemers) afdwingt. Het is aan de gemeente en ook aan de raad of zij meer of minder ruimte wil geven. We hebben aangegeven dat er al enkele jaren druk op het huidige WRO-instrumentarium is. Volgens de wet is er behoefte aan meer ruimte voor lokaal maatwerk, snellere besluitvorming, meer samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving (integraal) en regelgeving dient inzichtelijk, voorspelbaar en groter gebruiksgemak te geven. Uit de Mentimeter-input blijkt dat de raad deze doelen breed onderschrijft. Tegelijkertijd vraagt meer ruimte het opnieuw "inregelen" van de verhoudingen en de inzet van organisatiecapaciteit. De keuzes van de raad zijn daarin leidend.



#### 4.2.2 Samenhang instrumenten en beleidscyclus

We hebben ook benadrukt dat de keuzes die de raad maakt ook invloed hebben op de inrichting en invulling van het gehele instrumentarium. Er is een grote samenhang tussen de Omgevingsvisie, Omgevingsplan, Programma's en de inrichting van Handhaving en Toezicht. Meer ruimte voor ondernemerschap en de samenleving, werkt door in alle instrumenten. Want, zo gaf de raad aan, het is niet zo dat met meer ruimte ieder onbeperkt zijn of haar gang kan gaan. Het is de kunst de balans te vinden tussen meer ruimte en het beperken van ongewenste directe effecten op omwonenden en belanghebbenden. Daar gaan we in hoofdstuk 5 verder op in.



De Omgevingswet-beleidscyclus brengt tot uitdrukking dat de verschillende wettelijke instrumenten samenhang vertonen. Het zijn bovendien dynamische documenten die op basis van maatschappelijke ontwikkelingen, nieuwe inzichten en monitoring regelmatig worden bijgesteld.

#### 4.2.3 Verandering bevoegdheden

Een verbeterdoel van de Omgevingswet is snellere besluitvorming. Kort gezegd wordt de vergunningverlening daarom met de invoering van de Omgevingswet in veel gevallen bekort van 26 weken naar 8 (tot maximaal 14) weken. Om dat mogelijk te maken schrapt de wet onder andere de bevoegdheid van de raad om bij alle afwijkingen van het omgevingsplan (zogenaamde buitenplanse omgevingsvergunningen) een advies aan het bevoegd gezag (meestal B&W) te geven en een zogenaamde verklaring van geen bedenkingen af te geven voordat de vergunning wordt verleend.

Middels amendement op de invoeringswet Omgevingswet (2020) heeft de Tweede Kamer echter wel besloten dat de gemeenteraad ervoor kan kiezen in bepaalde gevallen te eisen dat er advies moet worden gegeven (artikel 16.15a Omgevingswet) en dat dit ook een zogenaamd "bindend advies" (artikel 16.15b Omgevingswet) kan zijn. Daarover moet de gemeenteraad dan wel expliciet een besluit nemen. Het is verstandig om zo'n besluit te nemen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (beoogd op 1-1-2022 maar mogelijk wordt dit nog uitgesteld).

Daarom is het belangrijk om als raad goed na te denken over de samenstelling en de reikwijdte van die bindend advieslijst. Want als de raad dus geen of minimale lijst vaststelt, wordt de invloed van de raad bij buitenplanse omgevingsvergunning minder.

Maar zoals gezegd: de invloed hoeft niet minder te worden. Zij wordt "anders". Vooral de omgevingsvisie is bij uitstek het instrument waarin de raad kaders, doelen en ambities laat vastleggen. Zolang het college binnen die kaders opereert, is in theorie de betrokkenheid van de raad niet noodzakelijk. Het is evident dat dit kan leiden tot snellere besluitvorming over plannen en vergunningen.

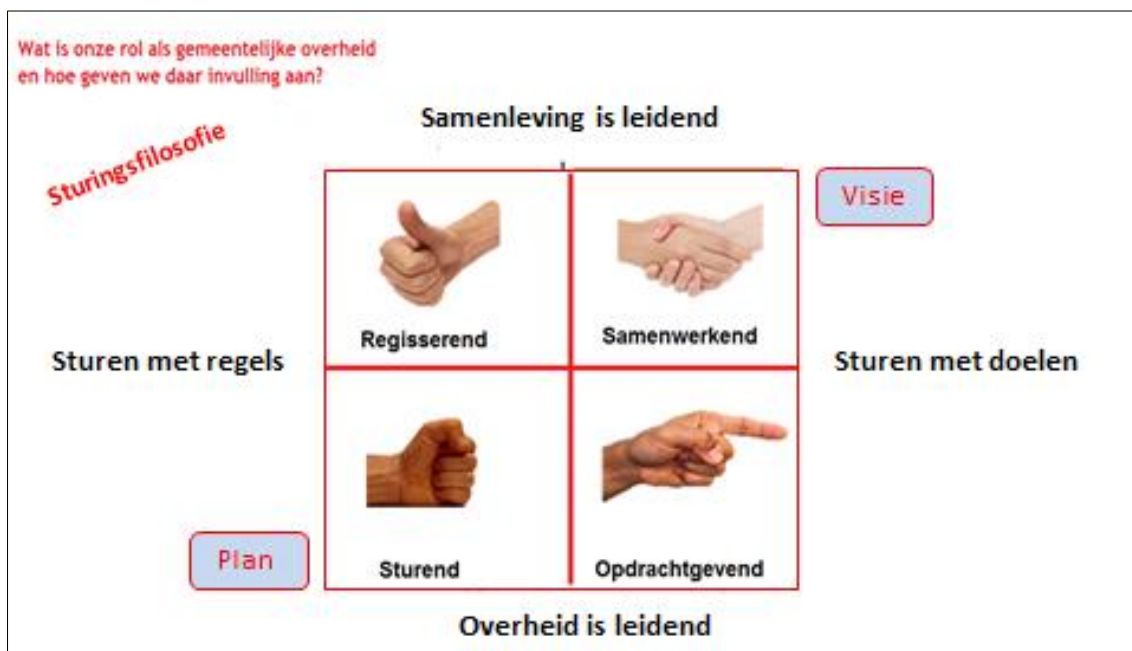
#### 4.2.4 Sturingsprincipes

Zoals op avond 1 aangegeven, vragen deze veranderingen het opnieuw doordenken van de wijze waarop een raad sturing kan geven. We hebben de keuzes verduidelijkt met een kwadrant waarin we twee leidende principes hebben genoemd:

1. De mate waarin een gemeenteraad wil sturen met regels of met doelen<sup>2</sup>.
2. De mate waarin de gemeente zelf initiatief neemt of dit laat aan de samenleving.

Als we kwadranten uitwerken komen we op vier houdingen:

1. Sturend: eigen project of initiatief waarin andere initiatiefnemers of de samenleving ruimte krijgen op basis van voorgeschreven regels.
2. Opdrachtgevend: identiek als bovenstaande maar zolang initiatiefnemers en bewoners gemeenschappelijke vooraf beschreven doelen verwezenlijken, is er meer ruimte voor invulling.
3. Regisserend: een ondernemers of initiatiefnemer is leidend maar het initiatief is dermate gevoelig of het is in een gevoelig gebied gedacht, dat het initiatief gebonden is aan strakke regels.
4. Samenwerkend: als hierboven maar het initiatief wordt beoordeeld op de mate waarin het bijdraagt aan gemeenschappelijke doelen.



Op avond 1 hebben we doorgevraagd op de basishouding, los van het initiatief. Om gevoel te krijgen vanuit welke houding de raad handelt. Nu is het zo dat deze houding per thema of initiatief kan veranderen. Daar hebben avond 2 op doorgevraagd.

<sup>2</sup> Daarbij opgemerkt dat regels ook kunnen worden gebruikt om op doelen te kunnen sturen. Een regel kan echter wel als doelvoorschrift dan wel als middelvoorschrift worden geformuleerd. Vaak zijn middelvoorschriften concreter en daardoor makkelijker te handhaven. Doelvoorschriften zijn vaak open geformuleerd en vragen vaak nog duiding door de overheid.

#### **4.2.5 Uitkomsten Mentimeter en discussie**

Daarmee lag het accent tijdens avond 1 op de algemene informatie over de principes en doelen van de omgevingswet. En voor welke houding – wat betreft de sturingsfilosofie- de raad kan kiezen. Tijdens de presentatie hebben we Mentimetervragen gesteld. De output is als bijlage 1 aan de notitie toegevoegd. Uit de beantwoording van de Mentimeter en de met de raadsleden gevoerde discussie tijdens de presentatie, blijkt het volgende:

- De raadsleden geven er blijk van in het algemeen een goed beeld van de intenties van de wet te hebben. Er is sprake van een bredere kijk dan alleen de eigen rol.
- Als het gaat om de 4 verbeterdoelen van de wet, dan vindt de raad "Ruimte voor lokaal maatwerk" het meest belangrijk, "eenvoudige regelgeving is een goede tweede".
- De meerderheid van de raadsleden denkt niet dat de gemeente al integraal werkt maar denkt wel dat er stappen zijn gezet.
- Doorvragend over vertrouwen van en ruimte voor de initiatiefnemer: dan is de basishouding van de raad positief maar controle blijft een randvoorwaarde. Dus niet vertrouwen altijd en zonder meer. Vertrouwen is precair en moet ook waargemaakt worden.
- Uit de ingediende vragen blijkt dat de meeste gaan over het begrip participatie en hoe zich dat verhoudt tot draagvlak.
- De raadsleden begrijpen dat meer ruimte voor ondernemer en inwoner gewenst is maar vragen zich wel af hoe dat zit met de verantwoordelijkheid van gemeente enerzijds en inwoner en ondernemer anderzijds. Wat leg je aan participatieverplichtingen bij de ondernemer neer en is dan de kans niet groot dat een ondernemer te veel invloed krijgt? Waar ga je in dat geval nog wel en waar niet meer over als gemeente. Kun je ingrijpen als het niet goed gaat?
- Cruciaal punt in de Omgevingswet is het vervallen van de besluitvormende macht van de raad (vaststellen plannen en vergunningen). De raad is daarmee bekend en geeft er blijk van dat de invloed van de raad "anders" wordt.
- Gekeken naar de bestuurlijke houding, dan blijkt er een grote voorkeur voor samenwerkend op basis van een gedragen visie, ofwel een situatie waarbij de samenleving leidend en/of initiatiefnemend is en waarbij gestuurd wordt op basis van doelen en ambities.

### **4.3 Stap 2: Sturing en participatie**

#### **4.3.1 Snelheid besluitvorming**

In avond 2 hebben we in eerste instantie gekeken naar de relatie tussen de houdingen die de raad kan aannemen en vervolgens naar de gevolgen voor interne besluitvorming en afhandeling van besluiten. Immers, de gemeente zal in algemene zin in 8 weken moeten besluiten over een aanvraag of vergunning. We gaan hierna kijken naar het voortraject (geduid met het algemene begrip "participatie"). Eerst kijken we naar de stappen zoals deze kunnen worden genomen voordat een aanvraag definitief wordt ingediend (de onderste lijn in bijgaande figuur).

Een initiatief (van zekere omvang) heeft in de toekomst één entree. Het kan zijn dat meerdere vergunningen nodig zijn (waterschap, provincie). Deze kunnen bij hetzelfde loket worden ingediend. Overheden werken samen om de vergunningen te coördineren. Er wordt op dit moment druk

gewerkt aan een digitale omgeving waar de initiatiefnemer zich vast in kan oriënteren. In deze raadpleegomgeving staan visies, plannen, beleid en regelgeving van de overheid. Middels slimme vragenbomen komt de initiatiefnemer bij de juiste informatie terecht en wordt hij of zij geïnformeerd waaraan het initiatief dient te voldoen. Eventueel kan de initiatiefnemer vragen om een oriënterend gesprek aan de intake tafel. Het kan zijn dat de aanvraagvereisten eenvoudig zijn en dat de initiatiefnemer snel door kan naar de definitieve aanvraag. Is de complexiteit groter, dan kan een Omgevingstafel ingelast worden. Daar schuiven specialisten aan vanuit verschillende overheden om de initiatiefnemer te faciliteren met de juiste onderzoeken of aanpassingen door te voeren die leiden tot bijvoorbeeld minder vergunningen. De gemeente krijgt door deelname alvast scherp zicht op het initiatief en kan de organisatie voorbereiden op de daadwerkelijke beoordeling van de vergunning. Een omgevingstafel moet voor de initiatiefnemer zekerheid bieden (zij het onder voorwaarden) dat het initiatief kansrijk is in de besluitvorming en formele afhandeling.



We hebben doorgevraagd over de houding van de raad in besluitvormende zin. Daarbij hebben we de vier houdingen teruggebracht tot twee keuzes:

1. Raad stelt kaders, college voert uit.
2. Raad beslist (bindend advies).

#### 4.3.2 Participatie

Participatie is een breed begrip dat zowel de mate waarin de samenleving zelf initiatief neemt bevat maar ook een relatie heeft met het "oude" begrip inspraak en draagvlak. In dit geval richt het zich op de mate van inbreng van de omgeving en belanghebbenden bij initiatieven en daarmee op de mate van afweging bij besluitvorming. In hoofdstuk 4 gaan we in op de wettelijke vereisten, hier staan we stil bij bouwstenen die later een rol kunnen spelen in het participatiebeleid.

We hebben een verduidelijking gegeven aan de hand van het bijgaande figuur.



Bij initiatieven van inwoners en ondernemers beoogt de Omgevingswet initiatiefnemers te stimuleren om in gesprek te gaan met hun omgeving en belanghebbenden te betrekken. Het aantal betrokkenen, wie dit zijn en op welke wijze en wanneer ze betrokken worden, is afhankelijk van het initiatief en de impact die het initiatief kan hebben op de omgeving. Bij een complex initiatief, of bij een initiatief in een gevoelig gebied kan het bijvoorbeeld voor de hand liggen om advies te vragen aan een geringe groep experts maar gelijktijdig een grote groep bewoners te informeren. Het aantal direct betrokkenen is kleiner naarmate je hoger in de piramide komt, maar de invloed van deze kleinere groep kan groter zijn op het initiatief en kan zwaarder meewegen bij besluitvorming.

Wij hebben de raad gevraagd om een instructie te geven bij de mate van participatie van een te vergunnen initiatief. De vragen daarbij waren:

1. Initiatiefnemer aan zet om omwonenden te informeren.
2. Initiatiefnemer aan zet voor gesprek met omwonenden.
3. Gemeente nodigt partijen uit op basis van gelijkwaardigheid (omgevingstafel).
4. Gemeente heeft de regie (opdrachtgevend met kaders).

De keuzes betreffen een oplopende schaal van informeren (schriftelijke mededeling of publicatie), een gesprek (initiatiefnemer nodigt omwonenden en belanghebbenden uit en licht het initiatief mondeling toe), een omgevingstafel (in geval van een gevoelig initiatief of een gevoelige plek waarbij eventueel de gemeente uitnodigt en het gesprek voert op basis van gelijkwaardigheid) en regie (het initiatief is of van de overheid zelf of heeft dermate impact dat de gemeente de communicatie vanaf de ideefase geheel overneemt).

#### **4.3.3 Uitkomsten Mentimeter en discussie**

Avond 2 hebben we aan de hand van 9 situaties doorgevraagd over de voorkeurshouding en de instructie die de raad wil geven voor de participatie voor een vergunningaanvraag. Als het gaat om de voorkeurshouding was de keuze of het college (binnen kaders) uitvoert of de raad zelf beslist (met bindend advies). De instructie voor de participatie kende een oplopende intensiteit van informeren tot het volledig overnemen van de participatie. De resultaten van de Mentimeter is opgenomen in bijlage 2.

De uitkomsten en de gevoerde discussie met de raadsleden interpreterend, dan valt in grote trekken het volgende op:

Ten aanzien van de basishouding:

- De raad is zich ervan bewust dat uitvoering via het college het onderschreven doel (snellere besluitvorming) ten goede komt en kiest vrij consequent voor deze optie, tenzij er vermoeden is van:  
specifieke overlast, effecten voor omwonenden, potentiële weerstand uit de omgeving of indien er een unieke situatie of een basiswaarde of -kwaliteit in het geding is.
- Er is vrijwel altijd een valide argument aangevoerd om het besluit aan de raad zelf te houden. In de meeste gevallen is het raadsleden dan onduidelijk of het belang dat het raadslid noemt, al geborgd is in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie of het Omgevingsplan of een wettelijk kader van derden. Als een raadslid daarvan overtuigd is, kiest zij alsnog voor uitvoering door het college. Interessant hierbij is om te bezien hoe vaak het goed gaat en welke informatiebehoefte er is.
- Het is begrijpelijk dat raadsleden vaak in detail ingaan op specifieke situaties. Maar onder de Omgevingswet wordt het nog belangrijker dan nu, om ook te blijven denken in algemene kaders, waarden en doelen.
- Wat daarbij vooral meespeelt is de gevoelde verantwoordelijkheid voor het beperken van overlast voor de omwonenden en het bewaken van een basiskwaliteit van de leefomgeving. In veel gevallen is niet duidelijk hoe deze verantwoordelijkheid van de raad met andere instrumenten wordt vormgegeven en geborgd. In een aantal gevallen wordt opgemerkt dat het college vertrouwd wordt geacht in de uitvoering van het besluit. Maar hoe het kaderen en sturen op dat besluit door de raad zou moeten, is in veel gevallen onbekend. Raadsleden komen bij uitzondering met voorbeelden hoe dat in een Omgevingsvisie kan worden geborgd.
- Zowel door raads- als collegeleden is opgemerkt dat “administratieve lijsten” niet de boventoon moeten voeren in het beoordelen van aanvragen en vergunningen. Ook al heeft het college de vrije hand in de uitvoering, als aan de voorkant vermoed wordt dat de impact van een initiatief om welke reden groot is, dan kan het tijdig betrekken van de raad een procesafpraak worden.

Ten aanzien van de participatie:

- Bij het beoordelen van de getoonde situaties gaf de raad consequent aan in de meeste gevallen toe het gesprek met de omwonenden als meest minimale te zien. De raad heeft een overwegende voorkeur om de verantwoordelijkheid vooral bij de initiatiefnemer te laten. De uitzondering is ook hier dat bij mogelijke weerstand, specifieke overlast of effecten de omgevingstafel wordt ingezet of bij meerdere (potentieel) conflicterende belangen, de wens is dat de gemeente de regie overneemt.
- Vertrouwen voert in het algemeen de boventoon. Zowel binnen de deur (college voert uit) als buiten deur (initiatiefnemer gaat in gesprek met de omgeving).
- Bij afwijkingen en doorvragen bleek dat raadsleden de specifieke situatie gingen invullen met veronderstellingen. Net als hiervoor genoemd, de routine om specifieke situaties te

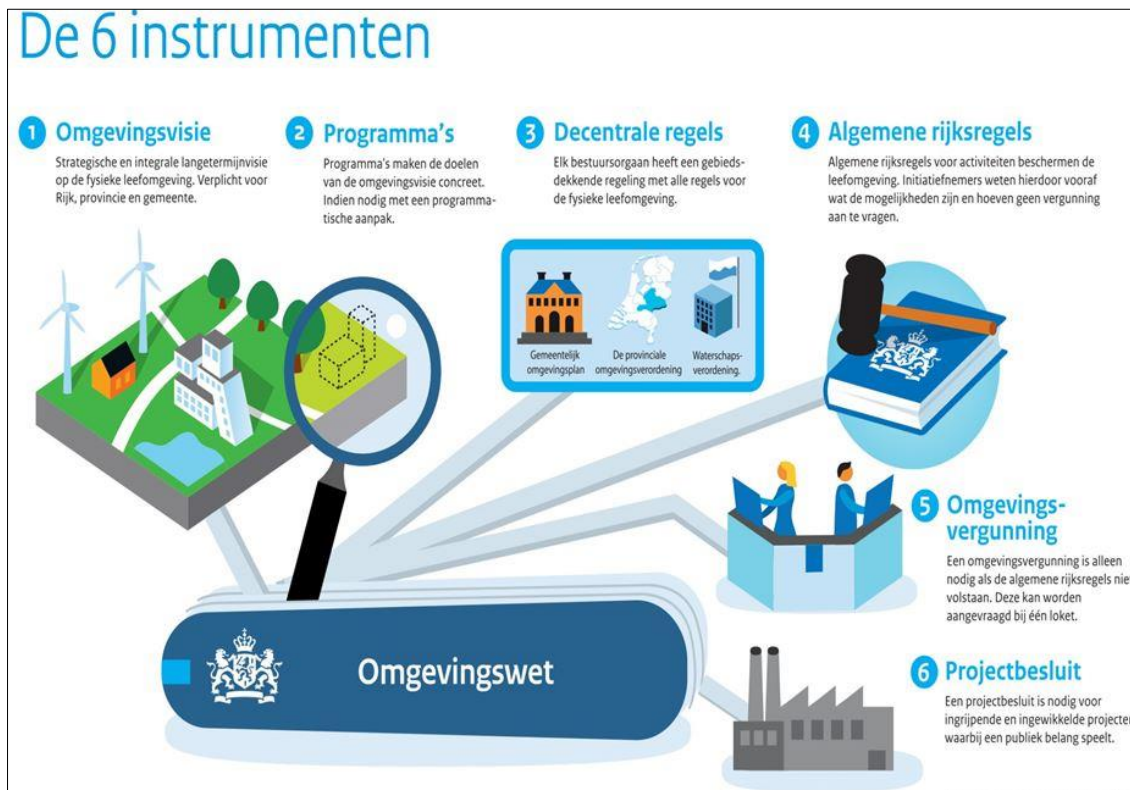
beoordelen is groot en het abstraheren van een casus tot meer algemene waarden of doelen vraagt oefening.

- In de eerste getoonde 9 situaties greep de raad in een aantal gevallen naar zwaardere middelen als een Omgevingstafel of het overnemen van de regie. Naarmate duidelijker werd dat een genoemd belang in visie of plan geborgd was, werd vaker gekozen voor het gesprek met de omgeving.
- De inzet van de Omgevingstafel is doelgericht en proportioneel (windturbine, horecafunctie, zonneveld, zorgcentrum met verkeer).



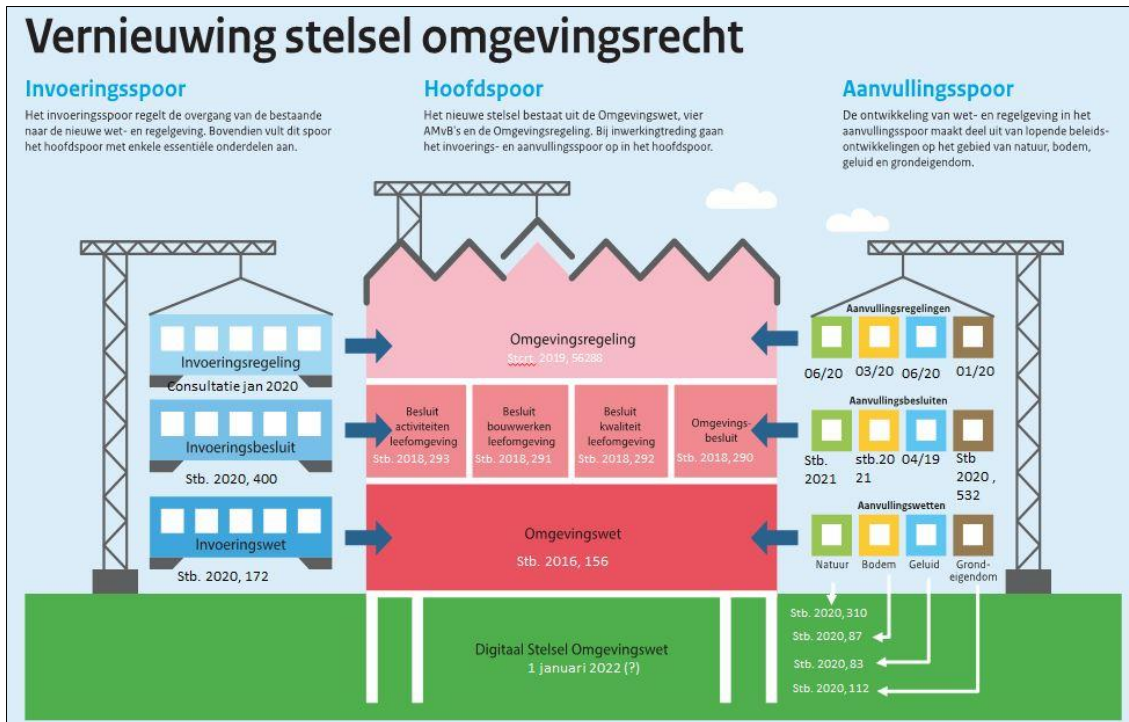
## 5 Wettelijk kader: Omgevingswet en participatie

### 5.1 Inleiding



In deze notitie wordt ervan uitgegaan dat de basiskennis van het wettelijk stelsel bekend is. Voor de goede orde zijn hieronder nog even de belangrijkste instrumenten uit bovenstaande infographic weergegeven.

Voor de gemeente zijn nummer 1-5 de belangrijke instrumenten. De Omgevingsvisie (1) en het Omgevingsplan (3) zijn de instrumenten die de gemeenteraad vaststelt. Programma's (2) en Omgevingsvergunningen (5) zijn instrumenten van het College van B&W, met dien verstande dat de gemeenteraad invloed kan uitoefenen op de buitenplanse omgevingsvergunningverlening middels de adviesbevoegdheid (zie vorige hoofdstuk). Verder kan de gemeenteraad besluiten om de vaststelling van delen van het omgevingsplan (3) te delegeren aan B&W.



De rijksregels (4) zijn in een aparte infographic opgenomen. Bovenstaande infographic geeft het nieuwe wettelijk stelsel weer in de vorm van een huis waaraan nog gebouwd wordt. Het stelsel bestaat straks uit de Omgevingswet, 4 AMvB's en een Omgevingsregeling (ministeriële regeling). De jaartallen en nummers geven de publicaties van de betreffende regelingen weer in het Staatsblad of de Staatscourant.

## 5.2 Adviesrecht en bindend advies

In paragraaf 4.2.3 is het belangrijkste wettelijk kader ten aanzien van de rol van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders al geschetst: adviesrecht en bindend advieslijst. Wij volstaan in deze paragraaf daarom met een verwijzing naar die paragraaf.

## 5.3 Participatieverplichtingen

### 5.3.1 Algemeen

Wat zegt nu de Omgevingswet wet en onderliggende regelingen is opgenomen ten aanzien van participatieverplichtingen van de gemeente en derden.

Regels over participatie zijn in het wettelijk stelsel te vinden in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling (zie hiervoor het in paragraaf 5.1 opgenomen wettelijk stelsel). In deze regels wordt voor het overgrote deel ingegaan op de verplichtingen die de verschillende bevoegde gezagen (waaronder gemeenten) hebben ten aanzien van participatie voor de vaststelling van de bovengenoemde instrumenten omgevingsvisie, programma's, omgevingsplan en omgevingsvergunning.

Over de participatieverplichtingen van derden (initiatiefnemers van activiteiten) wordt veel minder geschreven. Hierover is in het kader van de Invoeringswet echter wel gesproken met de Tweede en Eerste Kamer. Naar aanleiding daarvan is artikel 16.55 van de Omgevingswet, dat gaat over participatie bij het verlenen van omgevingsvergunningen, aangepast bij amendement van Eijs<sup>3</sup>. Wij komen daar hierna op terug.

In de Omgevingsregeling zijn voorts in paragraaf 7.2 de aanvraagvereisten opgenomen voor omgevingsvergunningen. Dit betreft alle omgevingsvergunningen. In artikel 7.4 is ten aanzien van participatie het volgende bepaald:

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 betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.*

Dit is het enige artikel waarin er inhoudelijk iets is bepaald over participatieverplichtingen voor initiatiefnemers (niet overheden).

In het Omgevingsbesluit is verder nog wel wat te vinden over de participatieverplichtingen van overheden - dat betreft verplichtingen bij het publiceren van een voornemen van en het vaststellen van een omgevingsvisie/plan en programma's, etc. - maar dat gaat dus niet over derden/initiatiefnemers.

### **5.3.2 Participatie door de gemeente**

Op grond van bovenstaande kan in de eerste plaats worden afgeleid dat de gemeenteraad zich moet beraden op de wijze van participatie die de gemeente zelf wenst te geven en organiseren bij vaststelling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan, maar ook wat zij verwacht van het college bij de vaststelling van uitwerkingen van de omgevingsvisie in de verschillende programma's en buitenplanse vergunningen.

Het is de bedoeling dat de gemeente per instrument nadere invulling (motivering) geeft aan hoe de participatie er uit moet zien en waarom dat zo gebeurt. Dit laatste is nog eens benadrukt met de motie Nooren die door de Eerste Kamer in 2020 is aangenomen.

In het geval dat de gemeenteraad besluit om delen van de vaststelling van het omgevingsplan te delegeren aan B&W, zou de gemeenteraad zich dus ook kunnen uitspreken over wat zij in die gevallen van participatie verwacht. Daarmee wordt een volledig 'pakket' van participatie door de gemeente weergegeven.

### **5.3.3 Participatieplichten van derden**

Bij initiatieven van particulieren en bedrijven beoogt de Omgevingswet initiatiefnemers te stimuleren om in gesprek te gaan met hun omgeving en belanghebbenden te betrekken. Bij de

---

<sup>3</sup> Van Eijs c.s., 34986, nr. 10

vergunningaanvraag moet daarom worden aangegeven of, en zo ja, hoe derden zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Hierboven waren bij artikel 7.4 al bewust de woorden **of** en **als** vet weergegeven want hieruit blijkt dat als een aanvrager aangeeft dat er niet aan participatie is gedaan dat geen weigeringsgrond op zich mag zijn omdat de vergunning niet compleet is.

Door het amendement Van Eijs is artikel 16.55 de Omgevingswet aangevuld met een lid 7:

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.*

Hieruit valt te lezen dat de gemeenteraad (alleen) bij buitenplanse omgevingsvergunningen participatie mag opleggen aan de aanvrager van zo'n vergunning. Dit betreft een mogelijkheid en betekent net als bij het adviesrecht dat de gemeenteraad, als zij wil dat derden zelf aan participatie doen, dus gevallen van activiteiten moet gaan aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is<sup>4</sup>. Voor alle duidelijkheid, gaat het hier dus om activiteiten die niet zijn toegestaan in of door het Omgevingsplan en waarvoor dus een vergunning moet worden aangevraagd. Dit noemt met de buitenplanse omgevingsvergunningen of ook wel buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De initiatiefnemer moet dan bij het aanvragen van een vergunning laten zien hoe participatie heeft plaatsgevonden. Wanneer de vergunningaanvrager geen informatie levert over participatie kan de gemeente besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten.

Wij wijzen er ook op dat, waar het gaat om de *inrichting van het participatieproces* de Omgevingswet de vrijheid geeft aan het bevoegd gezag, maar dus ook aan een initiatiefnemer om eigen keuzes te maken over hoe de participatie wordt uitgevoerd. Daar is heel bewust voor gekozen. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders.

#### **5.3.4 Conclusie participatieverplichtingen voor derden**

De gemeenteraad kan bij buitenplanse omgevingsvergunningen voor bepaalde gevallen een participatie-eis opleggen. Als een initiatiefnemer echter aan participatie heeft gedaan, maar niet de gemeentelijke wijze van participatie heeft gevolgd dan is dat geen grond om de behandeling van de vergunning niet voort te zetten. Aan het indieningsvereiste (dat er aan participatie is gedaan) is immers voldaan.

De verlening van de vergunning kan echter wel stranden op het feit dat de gemeente door onvolledige participatie geen volwaardige afweging heeft kunnen maken of er wel sprake is van een goede fysieke leefomgeving (de wet spreekt van evenwichtige toedeling van functies aan locaties). Dit laatste is een inhoudelijke afweging om de vergunning te weigeren.

---

<sup>4</sup> In de 2<sup>e</sup> raadsessie zijn met de Mentimeter voorbeelden behandeld om een eerste indruk te krijgen welke kant de gemeenteraad op denkt.

Door dit laatste ook nadrukkelijk in het participatiebeleid te benadrukken en dit ook in het voortraject naar een vergunning te melden, zal een initiatiefnemer normaal gesproken het beleid van de gemeente gaan volgen.

Voor meer informatie over participatie en de invulling daarvan verwijzen wij naar de website:

<https://vng.nl/artikelen/wegwijzer-9-participatie-bij-initiatieven-ingericht>.