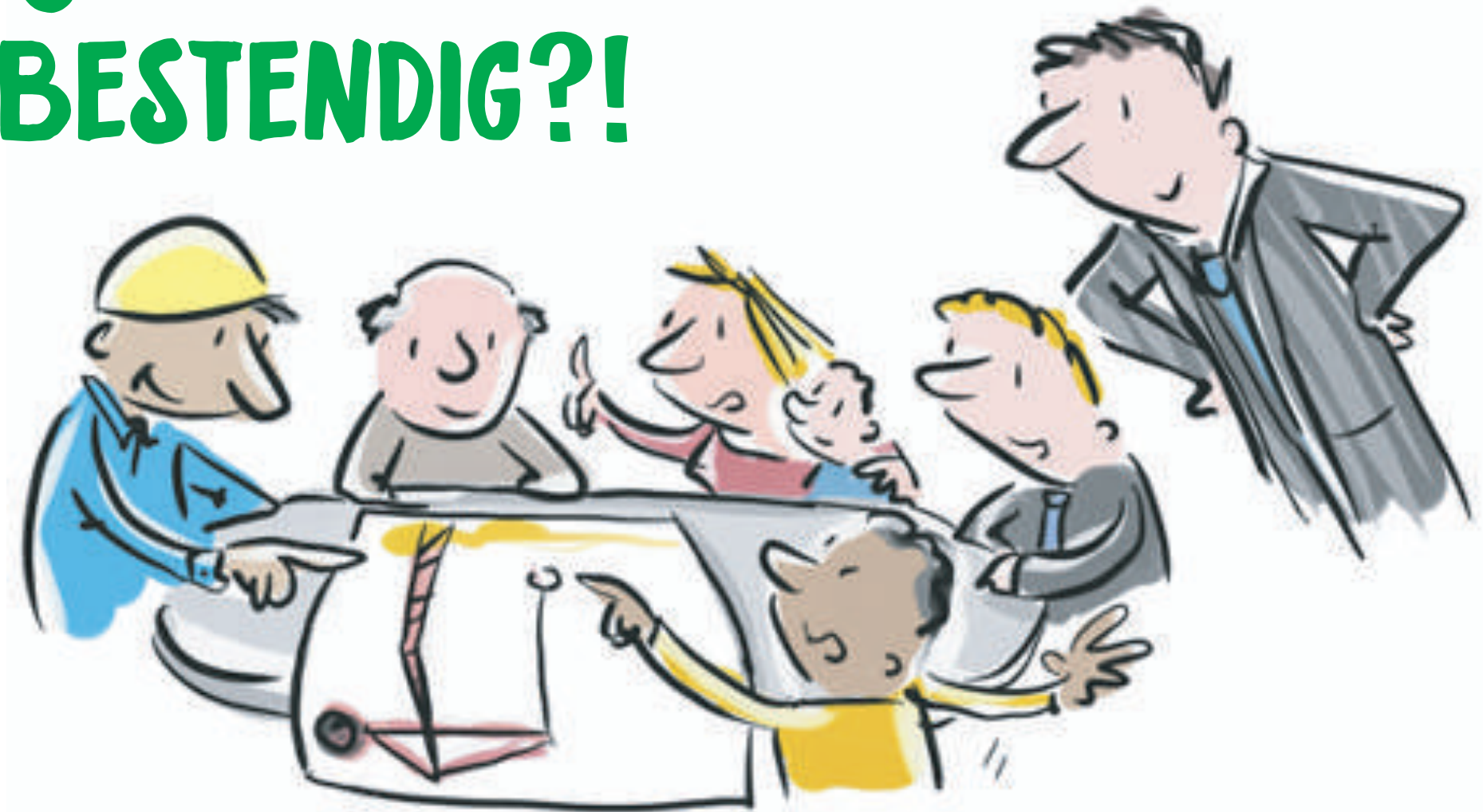


# PARTICIPATIE IN MONTFERLAND: OMGEVINGSWET BESTENDIG?!



Illustratie: Participatie bij gebiedsontwikkeling - Tertium

# ONDERZOEK



## Centrale vraag

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

## Achtergrond

In 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Nieuw in de wet is dat er meer ruimte komt voor initiatieven uit de samenleving. 'Nee, tenzij' maakt plaats voor 'ja, mits'. En meer participatiemogelijkheden aan de voorkant van beleidsontwikkeling en bij de concrete invulling van besluiten.

## Doel onderzoek

- Inzicht in de huidige situatie
- Bouwstenen Omgevingswet bestendig participatiebeleid



## Deelvragen

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



# 1. BELEID

- 1 **Beleid**
- 2 **Uitvoering**
- 3 **Ervaringen**
- 4 **Gemeenteraad**



## Hoofdconclusie

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

## Deelconclusies

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

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



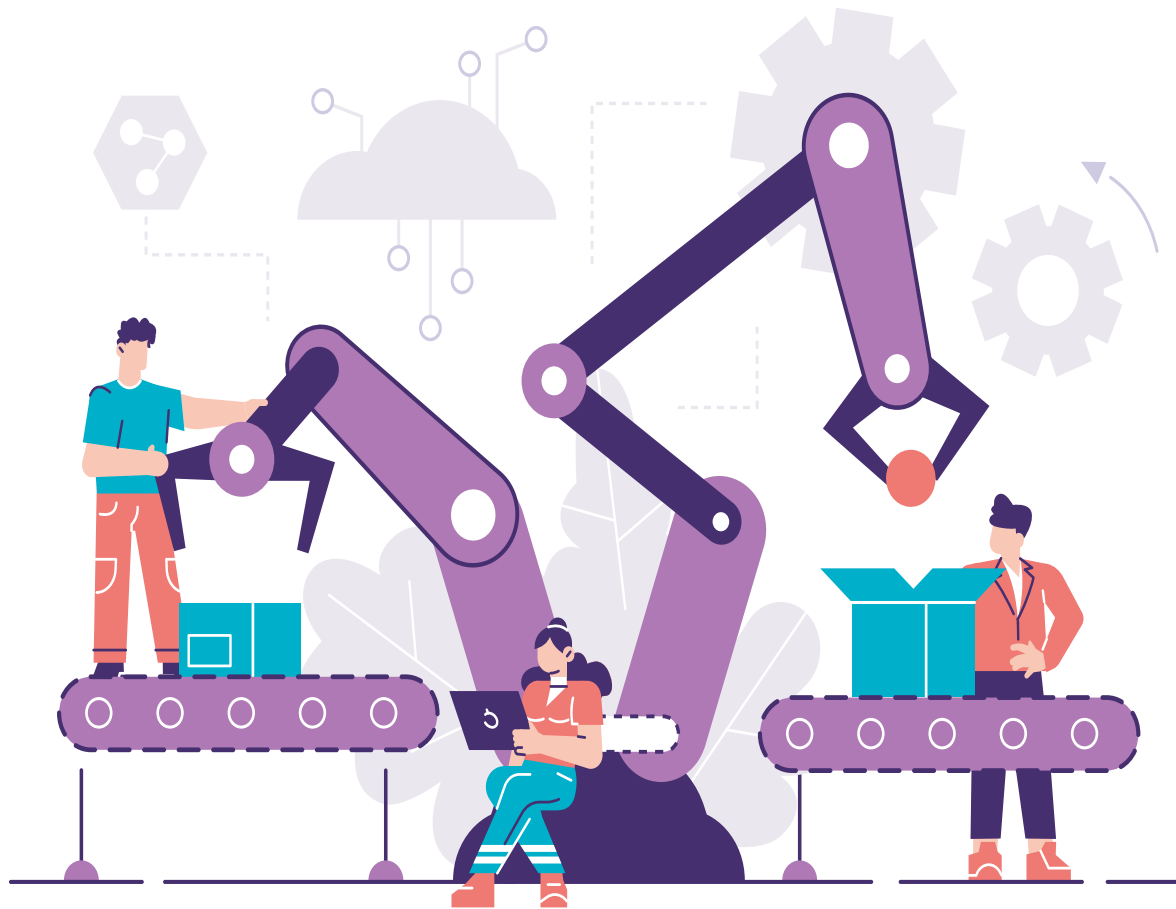
## 2. UITVOERING

1 **Beleid**

2 **Uitvoering**

3 **Ervaringen**

4 **Gemeenteraad**



### Hoofdconclusie

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

### Deelconclusies

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

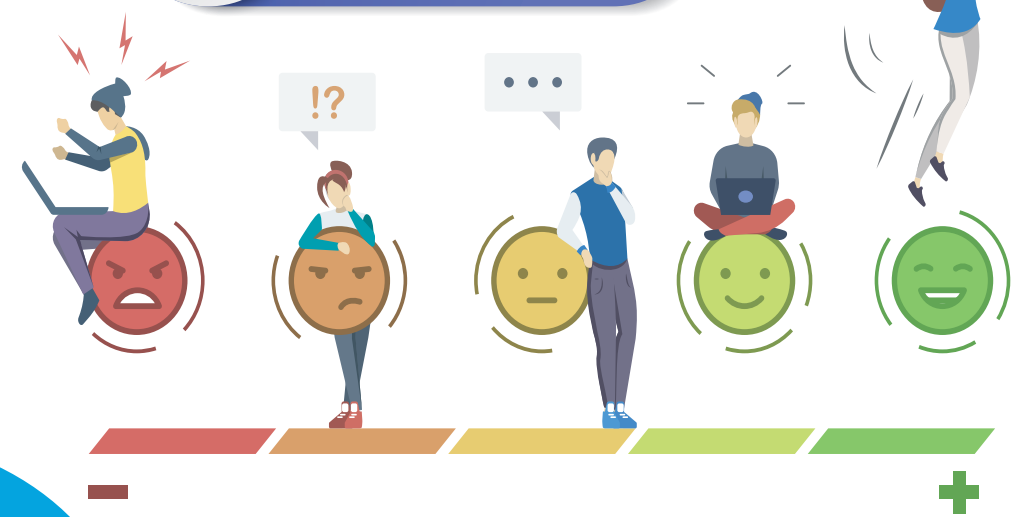
# 3. ERVARINGEN



5 Initiatieven  
Verheijstraat Didam  
Grootschalige Energieopwekking  
Zandwinning Werfhout  
Centrumplan Didam  
Dorpsvisie Loil



## LESSEN UIT DE PRAKTIJK



### Wat werkt goed

- Rol van de gemeenteraad in plan van aanpak opnemen
- Vroegtijdig betrekken met duidelijk kaders vooraf
- Input belanghebbenden vragen voor schetsontwerp
- Inzet onafhankelijk gespreksleider bij grote belangen
- Externe initiatiefnemers stimuleren tot participatie
- Participatie- & communicatieparagraaf met duidelijke planning
- Toegankelijke en begrijpelijke informatievoorziening
- Participatieverslag

### Wat werkt minder goed

- Bij informatieverzoek alleen doorverwijzen naar initiatiefnemer
- Overleg over zienswijzen overlaten aan initiatiefnemer
- Beperkte oog hebben voor het realiseren van draagvlak
- Niet openstaan voor belangen/bezwaren van belanghebbenden
- Te beperkte en weinig gedifferentieerde klankbordgroep
- Participatie beperken tot informeren

### Conclusies

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan participatie afhankelijk is van of zij initiatiefnemer is of niet.

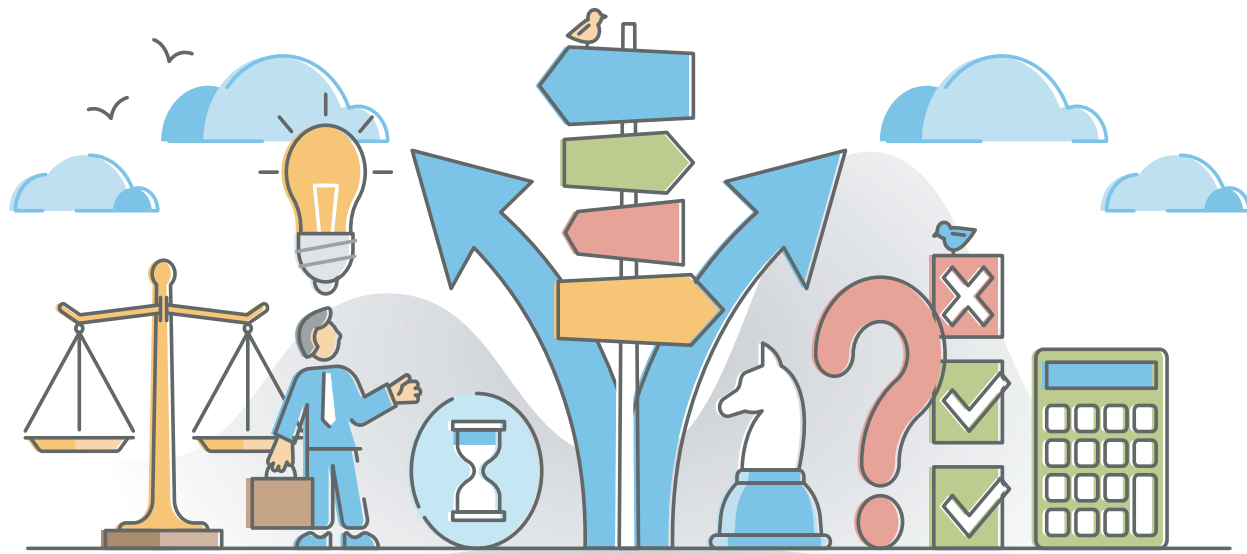
Zij voldoet in de praktijk voor een groot deel aan de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet. Belangrijke zaken die daarin nog ontbreken zijn tussentijdse evaluatie, overleg met ketenpartners en het bepalen van toetsingscriteria van het participatietraject.

Zodra er sprake is van een externe initiatiefnemer, neemt de gemeente een regelgestuurde rol aan. Ze stimuleert de initiatiefnemer tot participatie en werkt volgens het 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' principe maar verwijst andere belanghebbenden voor informatie en participatie door naar de initiatiefnemer. Zij vervult hierin geen actieve rol maar houdt afstand. De gemeenteraad verzoekt het college meermaals om die rol wel op zich te nemen.

# 4. GEMEENTE- RAAD

- 1 **Beleid**
- 2 **Uitvoering**
- 3 **Ervaringen**
- 4 **Gemeenteraad**

## KEUZEMOGELIJKHEDEN



### Hoofdconclusie

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

### 3 Belangrijkste keuzes

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

# SAMENGEVAT

## VAN ACHTERHOEDE NAAR KOPGROEP?!

### Gemeenteraad

01

Houd voorlopig de touwtjes in handen

02

Vraag college om participatieaanpak

03

Bied podium voor gemeenschap

04

Monitor



### College

Passend kader en startnotitie

05

Stuur op lerende organisatie

06

Speel actievere rol externe initiatieven

07

Informeer de raad tijdig en periodiek

08

Structureer overleg met overheden

09



### Hoofdconclusie

De gemeente Montferland is in de positie om vanuit de achterhoede door te stoten naar de groep van koplopers in participatie. In de uitvoering zijn hiertoe al belangrijke stappen gezet. Dat kan zij bereiken door:

- Een goede invulling van het participatiekader.
- Te blijven inzetten op het ontwikkelen van het participatie-DNA in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.
- Een actievere rol te spelen in de participatie bij externe initiatieven.



# AANBEVELINGEN

Voor de  
gemeenteraad

*Extra tips in het  
onderzoeksrapport!*



## 1 Houd voorlopig de touwtjes in handen.

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

## 2 Vraag het college een participatie aanpak uit te werken

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

## 3 Bied een podium voor geluiden vanuit de gemeenschap.

Aangezien de gemeenteraad groot belang hecht aan zijn volksvertegenwoordigende rol, lijkt het vanzelfsprekend om als gemeenteraad een podium te bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Bijvoorbeeld door het instellen van een "hoorcommissie". In deze commissie wordt aan initiatiefnemers en betrokkenen de mogelijkheid geboden om hun initiatief, dan wel zienswijze toe te lichten. Onderzoek hierbij op welke wijze dit mogelijk is zonder uw toch al hoge werkdruk verder te verzwaren. Heb aandacht voor de rolvastheid in de advisering.

## 4 Monitor implementatie Omgevingswet en participatieproces.

Besteed hierbij specifieke aandacht aan het participatieproces. Monitor bijvoorbeeld of:

- Een vergunning om af te wijken binnen 5 jaar wordt ingepast.
- Het omgevingsplan nog steeds voldoet aan de omgevingsvisie.
- Iedereen op een gelijke manier mee kan doen en evenveel informatie heeft.
- Het participatieresultaat voldoende wordt meegenomen bij de besluitvorming.



# AANBEVELINGEN

*Extra tips in het onderzoeksrapport!*

Voor het college van B&W



## 5 Zet in op een passend participatiekader en startnotitie

Leg een participatiekader aan de gemeenteraad voor dat voldoet aan de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet. Besteed specifiek aandacht aan het proces, de randvoorwaarden en het stimuleren van een lerende organisatie. Versterk het format startnotitie bestuurlijke vernieuwing door hierin specifieke aandacht te besteden aan:

- Het betrekken van alle belanghebbenden, ook omwonenden of mensen met een potentiële achterstandspositie.
- Het opnemen van criteria om te bepalen of het participatietraject succesvol of voldoende was.
- Het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie.

## 6 Stuur op een lerende organisatie

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

## 7 Speel actievere rol bij externe initiatieven met grote belangen

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

## 8 Informeer de raad tijdig en periodiek over de voortgang

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

## 9 Structureer overleg met andere overheden

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving, gezondheid én veiligheid. Grensoverschrijdende vraagstukken vragen om samenwerking met andere gemeenten, waterschap en provincie. Zorg niet alleen voor ambtelijk overleg op casus niveau bij knelpunten, maar ook gestructureerd en bestuurlijk overleg over inhoudelijke én strategische vraagstukken.