



Rekenkamercommissie Voorst

REKENKAMERBRIEF over Participatie bij de Omgevingswet (2022-03150)

Geachte raad,

Uit gesprekken met de gemeenteraad is gebleken dat er behoefte bestaat aan een bijdrage van de rekenkamercommissie over 'de rol van participatie in de beleidscyclus van de raad'. Meer specifiek blijkt deze behoefte ook te bestaan ten aanzien van de rol van participatie bij de Omgevingswet.

Om die reden beschrijft de rekenkamercommissie in deze brief de rol van de raad én de plaats van participatie bij de Omgevingswet. De rekenkamercommissie heeft daarbij een selectie gemaakt uit de informatie uit tal van publicaties die er al op dit gebied zijn. Daarbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met de situatie in de gemeente Voorst. Dat het om een selectie gaat, betekent echter per definitie dat deze brief nooit volledig kan zijn.

De bedoeling van de Omgevingswet is meer ruimte te bieden voor initiatieven van inwoners, ondernemers en van de overheid zelf. De Omgevingswet maakt het mogelijk de verantwoordelijkheden van de gemeente en de gemeenschap anders te verdelen. De gemeente Voorst heeft in de periode 2015 t/m 2017 samen met elf andere overheden deelgenomen aan de Pilot Omgevingsvisie. De tijdens die pilot opgestelde Omgevingsvisie is op 17 december 2017 door de raad vastgesteld. Ondertussen zijn er nieuwe wettelijke regels voor de participatie in het Invoeringsbesluit Omgevingswet vastgelegd.

De voorbereiding voor een nieuw Omgevingsplan wordt voor de gemeente Voorst eind 2022 opgestart met één of meer deelplannen. Vaststelling hiervan door de raad zal naar verwachting in 2024 plaatsvinden. Uiterlijk 2029 zal er een gebiedsdekkend Omgevingsplan zijn.

Hieraan voorafgaand staan een aantal voorstellen en verordeningen op de Lange Termijn Agenda. In het voorjaar van 2022 betreft dat de discussienota Participatiebeleid en de Verordening nadeelcompensatie. Voor 1 juli wordt het definitieve Participatiebeleid met Participatieverordening aangeboden en ook volgt voor 1 juli een raadsvoorstel over het adviesrecht van de raad/delegatiebesluit, de Verordening commissie ruimtelijke kwaliteit en de Legesverordening (met wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet).

Sommige onderdelen zullen door de huidige raad en sommige delen zullen door de nieuwe raad behandeld worden. Er is nog een heel kleine kans dat het Rijk de invoering van de Omgevingswet zelf opnieuw uitstelt. Op dit moment is 1 juli 2022 als invoeringsdatum vastgelegd.

Voor het vervolg van het proces van beleidsvoorbereiding en politieke besluitvormingen vraagt de rekenkamercommissie uw aandacht voor de volgende zeven aandachtspunten:

- 1. De Omgevingswet zet een beleidscyclus in werking die loopt van planvorming tot en met evaluatie.** De raad heeft in vrijwel elke fase van deze beleidscyclus een rol. Dat geldt ook voor de participatie van inwoners. Die rollen en de inhoud van die rollen zijn wel in elke fase verschillend.

In de Omgevingswet is de rol van de 'initiatiefnemer' belangrijk. Soms is dit de gemeente, soms een bedrijf of een burger die iets wil in de fysieke omgeving. Aandachtspunt is het belang van derden (zoals omwonenden naast een initiatief, of jongeren en volgende generaties of natuur- en landschapsbeschermers). Dit heeft een minder prominente plek in de Omgevingswet. In het schema (zie bijlage 1) is voor de zeven fases in de beleidscyclus aangegeven wie wanneer een rol vervult. Tevens zijn daarbij mogelijke vragen vanuit de positie van raadsleden geformuleerd. In de geelgekleurde vakken is aangegeven waarbij de raad aan zet is. Daarbij is de hele laatste kolom van belang.

2. **Het Omgevingsplan is politiek.** In het door de raad vast te stellen Omgevingsplan worden in feite alle juridische regels gesteld die voortvloeien uit het beleid en de uitgangspunten van de Omgevingsvisie. De uitwerking in het Omgevingsplan is ook politiek van aard. Dit omdat het plan onder andere regels bevat over wat vergunnings- en meldingsplichtig is. (Daarnaast blijven er overigens rijksregels voor vergunningvrije bouwwerken gelden.) De gemeenteraad bepaalt zelf in hoeverre het 'Nee tenzij' omgezet wordt in een 'Ja, mits'.
3. **De verordeningen zijn politiek.** Het Participatiebeleid en de Participatieverordening, Verordening nadeelcompensatie, (verzwaard) adviesrecht en delegatiebesluit, instellen ruimtelijke adviescommissie regelen de spelregels; het proces. Zij worden vastgesteld voordat de Omgevingswet in werking treedt en voordat het nieuwe Omgevingsplan wordt opgesteld. Dat is dus wel het politieke moment waarop de gemeenteraad al regels met betrekking tot het Omgevingsplan vaststelt.
Tot nu toe werd een bestemmingsplan eens in de tien jaar herzien. Zo'n plan had slechts betrekking op een gedeelte van de gemeente. Een Omgevingsplan gaat echter over de hele gemeente en kan - in principe - op elk moment gewijzigd worden. Ook qua timing kan dus in de toekomst politiek bedreven worden.
4. **De raad is aan zet.** In het schema is voor elke fase in de beleidscyclus van de Omgevingswet weergegeven wie wanneer aan zet is. Hoe en op welke wijze inhoud en vorm wordt gegeven aan de participatie van inwoners wordt door de raad bepaald, met name in het participatiebeleid en de Participatieverordening.
5. **De raad kan zich duidelijk uitspreken over participatie van inwoners.** De gemeenteraad kan/moet regels stellen in het participatiebeleid en de Participatieverordening. Veel vragen in de laatste kolom zijn in feite vragen die in de regels over participatie, in het participatiebeleid en de Participatieverordening beantwoord en vastgelegd kunnen worden.
6. **Ook monitoring en evaluatie zijn van belang.** In elke beleidscyclus is monitoring tijdens de uitvoering en evaluatie achteraf van belang. Dat geldt ook voor de regels die tussen raad en college zijn vastgelegd. Daarvoor kan een termijn vastgelegd worden. Ook bij evaluatie en monitoring kan een rol zijn weggelegd voor participatie. Als immers blijkt dat de gekozen vormen, of deelname niet voldoet, kan de raad dit bijstellen. Voorwaarde voor een goede monitoring is dat de raad voldoende informatie heeft over de tevredenheid van inwoners over de participatie.
7. **De Algemene wet bestuursrecht blijft van kracht.** De Omgevingswet is ingericht op inspraak en participatie vooraf, in de fase van de planvorming. Maar achteraf, dus na een (voorgenomen) besluit kan een inwoner nog steeds bezwaar maken of in beroep gaan. Bij de uitgebreide procedure voor een omgevingsvergunning kan een inwoner ook een zienswijze indienen.

De MER-plicht (Milieu-Effect Rapportage) verandert, maar de MER kan nog steeds een belangrijke bron van informatie zijn, zowel voor de raad als voor participanten.

Met bovenstaande adviezen/aandachtspunten en het bijgevoegde schema hebben wij in beeld gebracht welke vragen de gemeenteraad kan stellen om een goede kwaliteit van participatie te waarborgen bij de (verdere) invoering van de Omgevingswet. Kern daarvan is dat in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet de raad vanwege het cyclische karakter continu aan zet is, maar dat het vaststellen van zowel de verordeningen als het Omgevingsplan dé politieke momenten zijn waarop regels worden vastgesteld.

Namens de Rekenkamercommissie,

Carlo van Dijk, voorzitter

28 januari 2022



Bijlage 1

Onderdeel Omgevingswet ¹	Rollen college en gemeenteraad	Rol Inwoners/ private partijen	Initiatiefnemer	Mogelijke vragen vanuit de gemeenteraad
1. Rijksregels	Het college is er o.a. voor verantwoordelijk dat de gemeente uiterlijk 1 juli 2022 aansluit op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).		Gemeente	a. Is de informatie in het Omgevingsloket in overeenstemming met het vastgestelde beleid in het Omgevingsplan?
2. Omgevingsvisie	Door de raad vastgesteld op 17 december 2017.	Inwoners kunnen vooraf hun visie geven en niet pas achteraf in een inspraakprocedure.	Gemeente De gemeente moet de kennisgeving doen dat zij een Omgevingsvisie gaat maken én in de kennisgeving bekend maken hoe zij de participatie zal vormgeven. (Dit is dan in de Participatieverordening geregeld).	a. In hoeverre wil de raad gebruik maken van de ruimte die de Omgevingswet biedt om vraagstukken op het fysieke domein op een andere manier aan te pakken? b. Welke maatschappelijke opgaven wil je de komende jaren uitvoeren? c. Welke kernkwaliteiten in de leefomgeving wil je beschermen en behouden? d. Wil je regionale ambities in de Omgevingsvisie opnemen? En wil je daarbij samenwerken met regionale partners? Kies je voor een regionale of een lokale aanpak? e. Wil je een bepaalde ambitie – zoals duurzaamheid – leidend laten zijn voor de gehele omgevingsvisie? f. Wil je die ambitie vastleggen in een (vrijwillig) Programma? g. Heeft er bij het opstellen van de Omgevingsvisie participatie plaatsgevonden? Hoe is deze verwerkt (motiveringsplicht)? h. Ligt álles van álle betrokkenen zo veel mogelijk op tafel? Zijn er andere belangen (natuur, toekomst, buiten de gemeente) die ook afgewogen moeten worden?
3. Participatieverordening ²	Door de raad vast te stellen. Participatie is wettelijk verplicht bij de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en bij een Programma.	De rollen worden in de Participatieverordening vastgelegd (gemeente, initiatiefnemer, belanghebbenden, derden).	Gemeente	a. In de Participatieverordening bepaal je de spelregels voor zowel de gemeente als de initiatiefnemers. b. Hoeveel (procesmatige) ruimte wil je initiatiefnemers geven in het participatieproces?, Wat wil de gemeente bepalen? Wanneer ben je tevreden als raad over de democratische uitgangpunten en participatieaanpak? c. Welke rol geef je participanten bij: het toekennen van ruimtelijke functies, regels voor bepaalde activiteiten, beoordelingsregels voor vergunningen, evenwichtige toedeling van functies op locaties, MER? d. Wanneer vindt participatie in het proces plaats? e. Wie zijn belanghebbend? f. Wat is de benodigde informatie voor participanten? g. Hoe wordt het resultaat van de participatie betrokken in de besluitvorming? h. Stel je hogere eisen aan eigen gemeente (participatiebeleid) dan aan andere initiatiefnemers (Participatieverordening) als het om vergunningen of meldingen gaat? i. Hoe gaat de raad om met participatie en de verantwoordelijkheid voor het horen van alle belangen?

¹ Een projectbesluit wordt nationaal, door de provincie of een waterschap genomen. Het vervangt bijvoorbeeld het oude tracébesluit. Een gemeente neemt zelf geen projectbesluit maar kan wel met de gevolgen geconfronteerd worden. Het kan dan zijn dat bijvoorbeeld het Omgevingsplan dan gewijzigd moet worden. Het projectbesluit is in dit schema niet als aparte fase opgenomen.

² De Participatieverordening is het gevolg van een motie in de Eerste Kamer bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Motie Nooren.

Onderdeel Omgevingswet ¹	Rollen college en gemeenteraad	Rol Inwoners/ private partijen	Initiatiefnemer	Mogelijke vragen vanuit de gemeenteraad
4. Delegatiebesluit/adviesrecht raad (verordening)	Door de raad vast te stellen. De raad legt daarmee ook vast of hij wel/niet verzoekt adviesrecht wil. Zie ook 8 b.		Gemeente	a. Wil de raad verzoekt adviesrecht uit te oefenen bij een vergunningaanvraag voor buitenplanse activiteiten? (zie 8 b) (Beslistermijn van 8 weken)
5. Overige verordeningen: Verordening nadeelcompensatie, verordening commissie ruimtelijke kwaliteit, legesverordening	Door de raad vast te stellen		Gemeente	a. Hier niet verder uitgewerkt.
6. Omgevingsplan Een omgevingsplan is MER-plichtig	Er is uiteindelijk één Omgevingsplan voor de hele gemeente. De raad stelt dit vast. Daarmee stelt de raad ook vast: - regels voor vergunningplichtige en meldingplichtige activiteiten; - regels voor monitoring en evaluatie.	Inwoners worden in de fase van beeldvorming over het Omgevingsplan betrokken, en niet (pas) achteraf in een inspraakprocedure.	Gemeente De gemeente moet de kennisgeving doen dat hij een Omgevingsplan gaat maken én in de kennisgeving bekend maken hoe hij de participatie zal vormgeven. (Dit is dan in de Participatieverordening geregeld).	a. In hoeverre wil de raad gebruik maken van de ruimte die de Omgevingswet biedt om vraagstukken op het fysieke domein op een andere manier aan te pakken? b. Hoeveel (inhoudelijke) ruimte wil je initiatiefnemers geven? c. Is in het omgevingsplan aangegeven hoe de participatie bij het tot stand komen van het plan heeft plaatsgevonden en hoe hier mee in het omgevingsplan is omgegaan? (motiveringsplicht) d. Wil de raad gebiedsgericht en/of thematisch werken in het omgevingsplan? e. Welke activiteiten wil de raad vergunningplichtig of vergunning vrijmaken? (Ter informatie: het Rijk regelt de standaard vergunningvrije activiteiten.) f. Wil de raad veel of weinig vergunningplichtig maken? (Bij activiteiten volgens het plan en bij activiteiten in strijd met het plan, zie 8. a. en 8. b.) g. Van welke activiteiten moeten initiatiefnemers melding maken? h. Hoe wil de raad omgaan met bestuurlijke afwegingsruimte? i. Welke keuzes maak je over werkwijze voor de gemeentelijke organisatie voor dienstverlening en digitalisering?
7. Programma (facultatief instrument) Een Programma kan MER-plichtig zijn.	Het college stelt vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet Programma's vast. In een Programma worden maatregelen vastgesteld. In Voorst zijn al een aantal Programma's vastgesteld en zullen nog een aantal Programma's volgen.	De inwoners participeren vooraf in de formulering van de Programma's en ook in de uitvoering daarvan.	Gemeente De gemeente moet de kennisgeving doen dat zij een Programma gaat maken én in de kennisgeving bekend maken hoe zij de participatie zal vormgeven. (Dit is dan in de Participatieverordening geregeld).	a. Is in het Programma aangegeven hoe de participatie bij het tot stand komen van het Programma heeft plaatsgevonden en hoe hiermee is omgegaan in het Programma? (motiveringsplicht) b. Zijn er vergunningen of meldingen vereist? (Dit moet dan in het Omgevingsplan zijn/worden vastgelegd) c. Heeft de participatie conform het participatiebeleid en – verordening plaatsgevonden? d. Is het Programma conform het eerder vastgestelde beleid in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan?

Onderdeel Omgevingswet ¹	Rollen college en gemeenteraad	Rol Inwoners/ private partijen	Initiatiefnemer	Mogelijke vragen vanuit de gemeenteraad
8. a. Omgevingsvergunning volgens het Omgevingsplan	Het college geeft een vergunning af.	Bij vergunningverlening gaat het altijd om participatie vooraf. (Bij welke activiteiten dit is moet dan in het Omgevingsplan vastgelegd zijn)	College of private partij	<ul style="list-style-type: none"> a. Is een vergunning of melding vereist? (Dit moet dan in het Omgevingsplan zijn vastgelegd). b. Heeft de participatie conform het participatiebeleid/verordening plaatsgevonden? c. Indien het initiatief bij een private partij als initiatiefnemer ligt: hoe heeft deze gezorgd voor participatie? En is dit voldoende? Wanneer ben je als raad tevreden over de participatie die door een private partij als initiatiefnemer is georganiseerd? Let op: Dit moet dan in participatieverordening zijn vastgelegd. In de praktijk zal de raad overigens vrijwel geen bemoeienis hebben met vergunningen die passen binnen het omgevingsplan. De raad heeft daartoe immers de kaders al vastgesteld in het Omgevingsplan.
9. b. Omgevingsvergunning omdat activiteit in strijd is met het Omgevingsplan	Het college geeft een vergunning af (of weigert een vergunning). College neemt een besluit over de aanvraag. Raad heeft wel/niet verzwaaard adviesrecht (zie onder 4).	Bij vergunningverlening gaat het altijd om participatie vooraf. In het Omgevingsplan wordt aangegeven of participatie verplicht is.	College of private partij	<ul style="list-style-type: none"> a. Is een vergunning of melding vereist? (Dit moet dan in het Omgevingsplan zijn vastgelegd). b. Heeft de participatie conform het participatiebeleid/verordening plaatsgevonden? c. Als het initiatief bij een private partij als initiatiefnemer ligt: hoe heeft deze gezorgd voor participatie? En is dit voldoende? Wanneer ben je als raad tevreden over de participatie die door een private partij als initiatiefnemer is georganiseerd? (Dit moet dan in participatieverordening zijn vastgelegd). d. Past het initiatief binnen de kaders van de Omgevingsvisie (vastgesteld door de raad)?
10. Monitoring en evaluatie	Dit is vormvrij. Dat betekent dat de raad hiervoor zelf regels kan vaststellen. Regels vaststellen gebeurt in het Omgevingsplan en de Participatieverordening.	Afhankelijk van welke regels de raad hier voor stelt in Omgevingsplan en Participatieverordening.	Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> a. Maakt de gemeente participatie voor alle inwoners en andere belanghebbenden voldoende toegankelijk? b. Welke doelgroepen zijn te onderscheiden en welke zijn bereikt? c. Is er speciale aandacht (nodig) voor zwakkere of minder zelfredzame doelgroepen? d. Zijn bekendmakingen voor een ieder toegankelijk? e. Zijn de gekozen vormen voor een ieder toegankelijk? (wel/niet digitaal bijvoorbeeld) f. Wil de raad in het Omgevingsplan of Participatieverordening vastleggen of en hoe hij inwoners bij monitoring en evaluatie wil betrekken?



Bijlage 2 Informatie om verder te lezen

De Rekenkamercommissie heeft van verschillende bronnen gebruik gemaakt. De belangrijkste en interessantste vindt u hieronder:

1. Hoe gaat u om met participatie?

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het verplicht om het in het kader van een Omgevingsvisie, Programma of een Omgevingsplan participatie toe te passen en daarvoor als gemeente beleid op te stellen. De wijze waarop participatie wordt toegepast is wettelijk gezien in alle gevallen vormvrij. Het gemeentelijke participatiebeleid is echter wél bindend voor het vaststellend bestuursorgaan. Uitgebreide informatie over participatie en de Omgevingswet vindt u op Open Recht via [deze link](#).

2. Welke invoeringsstrategie kiezen we?

Het is belangrijk om als gemeenteraad met elkaar in gesprek te gaan over de manier van werken als overheid. Elke invoeringsstrategie kent een eigen manier om afspraken te maken over participatie. En om samenwerking te onderzoeken of te borgen.

- **Veranderen:** Grijpt u de invoering van de Omgevingswet aan om het samenspel tussen burger en overheid, tussen overheden en binnen de eigen ambtelijke en bestuurlijke organisatie helemaal te vernieuwen?
- **Aanpassen:** Wilt u uitgaan van de huidige participatiekaders en alleen aanpassen wat nodig is?
- **Externe focus:** Onderzoekt u nieuwe vormen van participatie met bewoners, ondernemers, marktpartijen, medeoverheden en ambtelijke organisaties bij enkele opgaven?
- **Interne focus:** Richt u zich op de interne samenwerking tussen afdelingen, om te zien of die efficiënt verloopt?

Meer informatie over waar u als volksvertegenwoordiger op let als het gaat om participatie bij elke invoeringsstrategie vindt u op het [Informatiepunt Leefomgeving](#).

3. Welke positie kiest u als volksvertegenwoordiger?

Een ander gesprek dat u in de gemeenteraad kunt voeren, gaat over uw eigen positie. Doel van de wet is dat alle partijen in het samenspel (dat zijn inwoners, partners, marktpartijen en volksvertegenwoordigers) opnieuw positie kiezen.

Om te bedenken welke rol u als raadslid of als collectief wilt spelen, heeft u een keuze:

1. Stuurt u als **koersbepaler** of **procesontwerper** vooral op inhoud of proces?
2. Of wilt u als **belangen afweger** of **verbinder** vooral actief zijn in de startfase, of juist tijdens de uitvoering?

Op het [Informatiepunt Leefomgeving](#) vindt u meer informatie hoe u ontdekt welke rol uw voorkeur heeft.

4. Bekijk ook eens onderstaande informatie

- Het [Kompas invoering Omgevingswet \(verwijst naar een andere website\)](#) beschrijft de stappen om te komen tot een samenhangende invoeringsstrategie, die aansluit bij de ambities en de maatschappelijke opgaven. Het is geen wegwijzer van A naar B. U kunt het gebruiken om op elk moment in het invoeringsproces de gekozen route te herijken.

- De gemeente Kampen ontwikkelde een matrix (verwijst naar een andere website) om als gemeenteraad vinger aan de pols te houden.
- Er zijn verschillende routeplanners gemaakt om als gemeente, waterschap of provincie in gesprek te gaan over de veranderingen door de invoering van de Omgevingswet. De routeplanners zijn voor en samen met de toekomstige gebruikers ontwikkeld.