



# Participatie als bouwsteen

Participatiebeleid binnen de Omgevingswet



gemeente

**dronten**

## Samenvatting

De Omgevingswet (de wet) vraagt om een nieuwe bestuursstijl en een ja, mits houding. De wet wil participatie stimuleren en legt het eigenaarschap daarvoor bij de initiatiefnemer neer. De Omgevingswet wil ruimte voor belangen creëren. De Omgevingswet vraagt van gemeenten om bij de totstandkoming van de verschillende instrumenten<sup>1</sup> van de wet inwonersparticipatie toe te passen. De gemeente vraagt dan aan inwoners en organisaties om te participeren in het initiatief dat door de gemeente gestart is. Daarnaast vragen initiatieven vanuit de samenleving om overheidsparticipatie: de gemeente is dan participant in het initiatief van inwoner/organisatie. Participatie is een aanvraagvereiste voor vergunningen bij binnenplanse initiatieven (activiteiten die passen binnen de regels van het Omgevingsplan). Ook is er de mogelijkheid voor gemeenten om een lijst met gevallen vast te stellen waarbij de initiatiefnemer van een buitenplans initiatief (activiteiten die niet passen binnen de regels van het Omgevingsplan) verplicht is participatie te organiseren. De wet geeft opdracht om participatiebeleid vast te stellen. Ook maatschappelijke ontwikkelingen en actuele casuïstiek vragen om een heldere kijk op rolneming en een proces dat het samenspel van belangen goed vormgeeft.

In Dronten hebben wij leidende principes voor de brede Omgevingswet bepaald:

- Draagkracht samenleving
- Vertrouwen
- Vernieuwend
- Verantwoordelijkheid
- Ruimte geven

Datgene wat de Omgevingswet zegt over participatie en de leidende principes van Dronten maakt: we kunnen niet al te veel eisen stellen en we willen dit ook niet doen. We willen dan ook niet beleid vaststellen wat aangeeft welke regels altijd en overal gelden. We willen afspraken maken over hoe we met elkaar het gesprek aan gaan en eenieder zijn verantwoordelijkheid kan nemen. Want participatie, het horen en samenbrengen van verschillende belangen rond initiatieven, hebben we hoog in het vaandel.

Door verschillende ingrediënten als bestaande visies, uitkomsten van inwonersparticipatie en maatschappelijke ontwikkelingen samen te voegen komen we tot onze bedoeling van participatie:

Participatie is tijdig op een open en eerlijke manier in gesprek gaan met elkaar over initiatieven in de leefomgeving. Zo maken we samen Dronten elke keer een beetje mooier.

Wat we doen in Dronten doen we samen, met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Ieder in zijn eigen rol. We zijn blij met mensen die met goede ideeën voor de kernen en het buitengebied komen en willen hen ruimte geven en eigen verantwoordelijkheid.

Wij staan ten dienste van de samenleving; we ondersteunen de eigen kracht van mensen. Tegelijkertijd willen we hier ook uiting aan geven door een stem te geven aan eenieder in Dronten en het algemeen belang te behartigen.

We nemen elkaar in Dronten serieus; we zijn allemaal uniek en volwaardig. Als overheid zien we participatie als onmisbare bouwsteen voor het



<sup>1</sup> Instrumenten van de Omgevingswet zijn bijvoorbeeld het Omgevingsplan en de Omgevingsvisie (integrale visie in Dronten)

maken van beslissingen. Of het nu gaat om Inwonersparticipatie waarbij de gemeente eigenaar van een initiatief is of overheidsparticipatie waarbij de initiatiefnemer eigenaar is. Alleen als we verschillende belangen kennen kunnen we een goede afweging maken. Participatie is een middel en geen doel op zich. Draagvlak is daarmee ook niet het doel, maar het doel is het horen van de verschillende belangen.

We vertalen vanuit die bedoeling de eerder vastgestelde leidende principes van de Omgevingswet naar kernwaarden van participatie als volgt:

<b>Draagkracht samenleving</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Balans benutten en bevragen</li> <li>Stem geven aan belangen</li> </ul>	<b>Vernieuwend</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen beton maar maatwerk</li> <li>Het vroegtijdige fatsoenlijke gesprek centraal</li> <li>Leren door te doen</li> </ul>
<b>Verantwoordelijkheid</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elke partij draagt zijn eigen verantwoordelijkheid</li> </ul>	<b>Vertrouwen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>We zien elkaar als partners</li> <li>Verwachtingen en rolverdeling helder aan de voorkant</li> </ul>
<b>Ruimte geven</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regie aan de samenleving; eigenaarschap en invloed</li> <li>Een goed plan? Kom maar op!</li> </ul>	

Om participatie goed te kunnen uitvoeren willen we verwachtingen helder hebben tussen alle betrokkenen. Besluitvorming daarover willen we naar voren trekken. Bij de uitvoering van inwonersparticipatie werken we volgens de al vastgestelde visies op inwonersparticipatie<sup>2</sup>. Als het gaat om overheidsparticipatie hanteren we de volgende uitgangspunten:



We stellen participatie in sommige gevallen verplicht namelijk bij buitenplanse initiatieven waarbij de verwachting is dat:

- deze aanzienlijke gevolgen heeft voor de leefomgeving,
- verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

De uitvoering van dit participatiebeleid maken we onderdeel van het proces van de Omgevingstafel en hierbij gebruiken we de methodiek van het participatieplan en stappenplan vanuit de Uitvoeringsnota Inwonersparticipatie. De Omgevingswet is voor ons allen nieuw en de uitvoering van dit participatiebeleid is een ontwikkelproces. Een ontwikkelproces van alle betrokkenen. Leren en bijsturen is hiermee verbonden.

<sup>2</sup> Raadsvisie Inwonersparticipatie en Uitvoeringsnota Inwonersparticipatie

## Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding .....	5
1.1 Aanleiding .....	5
1.2 Leeswijzer .....	6
1.3 Wat zegt de Omgevingswet .....	6
1.4 Het proces van totstandkoming van de visie .....	7
1.5 Ontwikkelproces .....	10
Hoofdstuk 2: Het participatiebeleid: Het fundament .....	11
2.1 De bedoeling van participatie .....	11
2.2 Leidende principes en kernwaarden .....	13
Hoofdstuk 3: Strategie Inwonersparticipatie .....	16
3.1. Context .....	16
3.2. Uitvoering binnen de Omgevingswet .....	17
Hoofdstuk 4: Strategie Overheidsparticipatie .....	17
4.1 De context .....	17
4.2 Uitgangspunten overheidsparticipatie binnen de Omgevingswet in Dronten .....	18
4.3 Verplichte participatie .....	20
4.4 Verwachtingen en rollen .....	20
4.5 De uitvoering .....	22
Hoofdstuk 5: Organisatie en vervolg .....	23
5.1. Organisatieontwikkeling .....	23
5.2. Financiën .....	24
5.3. Relatie met andere instrumenten .....	25
5.4. Vervolgproces .....	26
Bijlage 1: Participatieplan beleidsnota 'Participatie binnen de Omgevingswet' .....	28
Bijlage 2: Visuels buitenplanse initiatieven 'uitkomsten online bijeenkomst over de rol van participatie' .....	33

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet (de wet) in werking; één van de grootste wijzigingen in de ruimtelijke wetgeving in de Nederlandse geschiedenis. De nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Wens is dat door het vroeg betrekken van de omgeving bij initiatieven (participatie) kennis, creativiteit en verschillende perspectieven op tafel komen. Zo zorgt participatie voor het kunnen horen van verschillende belangen, een transparant proces en betere besluiten. De Wet vraagt aan elke gemeente om participatiebeleid vast te stellen.

We hebben naast deze gegeven opdracht ook zelf als Dronten de behoefte om met een visie te komen op hoe we als gemeente willen omgaan met participatie binnen de Omgevingswet. Over het betrekken van inwoners bij initiatieven (inwonersparticipatie) vanuit de gemeente hebben we al een visie vastgesteld in Dronten<sup>3</sup>. Echter, als de samenleving met een initiatief komt zijn we (samenleving, raad, college en organisatie) zoekende naar het antwoord op de vraag hoe een ieders (nieuwe) rol er uit ziet. Maatschappelijke ontwikkelingen, de wijzigingen die de Omgevingswet met zich meebrengt en de Drontense actualiteit vragen om reflectie. Het is belangrijk dat betrokkenen, zowel initiatiefnemers, andere belanghebbenden en ketenpartners als medewerkers en bestuurders van de gemeente, weten wat de verwachtingen zijn op het gebied van participatie. Dit geldt zowel wanneer we te maken krijgen met initiatieven uit de samenleving, als wanneer de gemeente het initiatief neemt bij een ontwikkeling en daarbij participatie wil inzetten.

De bedoeling van participatie is om Dronten steeds een beetje mooier te maken door nieuwe verbindingen te maken met onze inwoners, (maatschappelijke) organisaties en ondernemers. Vanwege de belangen die bij nieuwe initiatieven kunnen spelen, willen we zorgvuldig met participatie omgaan. Daarom is het doel van deze nota om samenhang te creëren in de praktijk van participatie, besluitvorming naar voren te trekken en helderheid te creëren in rolneming. Het geeft duidelijkheid over de rol die de gemeente Dronten inneemt, maar ook over wat dat betekent voor inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties die deelnemen in participatietrajecten.

Voor u ligt de nota op participatie binnen de Omgevingswet. Deze nota is tot stand gekomen met behulp van verschillende bronnen. Zo is er aangesloten bij verschillende landelijke informatie- en netwerkbijeenkomsten en is er uitgewisseld met andere gemeenten en betrokken partijen. Ook heeft er inwonersparticipatie plaatsgevonden. Daarnaast zijn er verschillende afstemmings- en inspiratiemomenten geweest met raad, raads werkgroep, college en medewerkers van de gemeente. Al deze bronnen gezamenlijk hebben mede geleid tot de nota die nu voor ligt.

Dit is geen beleidsnota met alle antwoorden op alle mogelijke vragen. We hebben ervoor gekozen om, passend bij de geest van de Omgevingswet en de stijl van Dronten, vooral in te steken op de bedoeling, principes, uitgangspunten en het werkproces en ons streven om een lerende organisatie te zijn. Omdat bij participatie geldt; geen enkel geval is hetzelfde, elke casus is uniek. Zo willen we de logica van de inwoner zoveel mogelijk blijven volgen en dus niet van te voren alles bepaald hebben. Daarnaast is de Omgevingswet nieuw. Er wordt wel gezegd “we bevinden ons niet in tijden van verandering, maar in een verandering van tijden.” Het omgaan met participatie is onderdeel van deze forse vernieuwing. Wij hebben

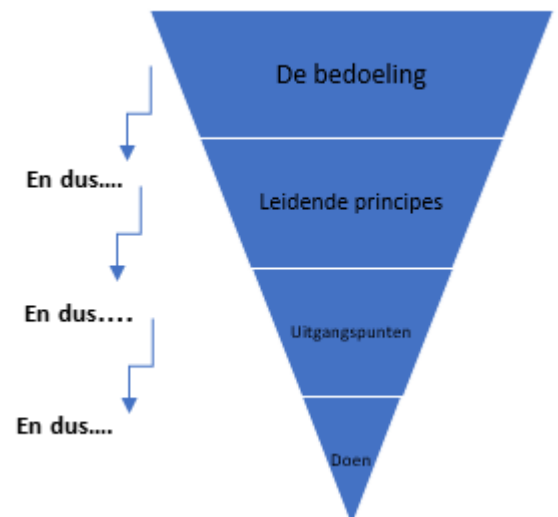
---

<sup>3</sup> Raadsvisie Inwonersparticipatie en collegebesluit Uitvoeringsnota Inwonersparticipatie

nog geen ervaring met het werken volgens deze Wet. We moeten hierin dus ervaren, leren en aanpassen. We zien deze visie en de uitvoering daarvan dan ook als een ontwikkelproces. Hierbij zijn reflectie en evaluatie belangrijk en noodzakelijk. Deze visie is opgesteld in de wetenschap dat deze al doende zichzelf zal gaan verbeteren. De visie gaat niet in op de uitwerking van de concrete hulpmiddelen voor participatie en specifieke invulling van de onderdelen van het werkproces. Na vaststelling van deze visie zal die verdere uitwerking gedaan worden door de organisatie.

## 1.2 Leeswijzer

Dit document is begonnen met de samenvatting van het participatiebeleid en de inhoudsopgave. In dit huidige inleidende hoofdstuk geven we de context van het thema, het vraagstuk en de procesgang weer. Daarna gaan we in hoofdstuk 2,3 en 4 in op de inhoud van de visie. We zijn bij het formuleren van de bedoeling van participatie gestart en daarna afgedaald naar de vertaling hiervan naar uiteindelijk een werkproces. Bij het level van uitgangspunten zijn we onderscheid gaan maken in inwonersparticipatie en overheidsparticipatie. Over inwonersparticipatie heeft raad en college al eerder besluitvorming gehad (2019 en 2020). In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de organisatorische kant van dit beleid en het vervolgproces.



## 1.3 Wat zegt de Omgevingswet

### Doel Omgevingswet

De Omgevingswet is, behalve een omvangrijk stelsel van nieuwe wetgeving, ook de aanzet om op een nieuwe manier te gaan werken. Dit is samen te vatten in de manier van werken met de grondhouding “ja, mits”. Het uitgangspunt is dus dat een initiatief in principe mogelijk zou moeten zijn, in plaats van dat wordt geredeneerd vanuit de onmogelijkheid om een initiatief uit te voeren. Hierbij is het in hoofdlijnen de bedoeling dat de gemeente meedenkt en meehelpt bij het zoeken naar mogelijkheden voor het initiatief. De gebruiker, in dit geval de

initiatiefnemer, wordt centraal gesteld bij het zoeken naar oplossingen; dit is een nieuwe bestuursstijl die wordt nagestreefd met de nieuwe wet. Hierbij is ook essentieel dat de verschillende belangen die spelen bij een initiatief meer ruimte gaan krijgen; dit komt uitgebreid aan bod verderop in deze nota.

### Uitgangspunten OW

- Stel gebruiker centraal
- Gebiedsgericht werken / maatwerk
- Minder regeldichtheid
- Vertrouwen als basis
- Veel meer participatie, vooral aan de voorkant



### Participatie in de Omgevingswet

De Omgevingswet schrijft 2 soorten participatie voor:

#### 1. Inwonersparticipatie

De gemeente is initiatiefnemer: de gemeente moet inwoners laten participeren bij projecten (zoals bij het realiseren van een nieuwe weg) of bij de totstandkoming van beleid (bijvoorbeeld bij het opstellen van de integrale visie op de leefomgeving). Wanneer de overheid initieert is zij eigenaar van het initiatief en daarmee verantwoordelijk voor het organiseren en uitvoeren van de participatie.

## 2. Overheidsparticipatie

Een inwoner of organisatie is de initiatiefnemer. Hij/zij dient een aanvraag in voor een omgevingsvergunning. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het betrekken van belanghebbenden (participatie) en heeft daarbij het eigenaarschap van participatie. De gemeente is bij sommige initiatieven zelf ook belanghebbende (zoals bij de ontwikkeling van een woonwijk door een projectontwikkelaar) en soms bevoegd gezag (bijvoorbeeld om toestemming te geven voor de uitbouw van een woning), facilitator, bestuurder en/of publieke dienstverlener.

De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. De wet geeft ruimte aan initiatiefnemers en het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken. Participatie is maatwerk. De locatie, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Wel is de gemeente verantwoordelijk om bij inwerkingtreding van de Omgevingswet participatiebeleid te hebben vastgesteld. Hierin moet omschreven worden hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Deze opdracht ligt nu voor aan Dronten en is onderwerp van deze visie.

### 1.4 Het proces van totstandkoming van de visie

Het totaal proces van de totstandkoming en uitvoering van het participatiebeleid binnen de Omgevingswet kent een aantal stappen.

1. Formuleren en vaststellen van visie
2. Implementatie
3. Uitvoering
4. Evalueren / door ontwikkelen
5. Uitvoering

Deze nota is het product van stap 1 en is tot stand gekomen met behulp van verschillende bronnen. Zo is er aangesloten bij verschillende landelijke informatie- en netwerkbijeenkomsten en is er uitgewisseld met andere gemeenten en betrokken partijen. Ook heeft er inwonersparticipatie plaatsgevonden. Daarnaast zijn er verschillende afstemmings- en inspiratiemomenten geweest met raad, raads werkgroep, college en medewerkers van de gemeente. Al deze bronnen gezamenlijk hebben mede geleid tot de visie die nu voor ligt.

### Inwonersparticipatie

Als gemeente willen we de samenleving betrekken bij het vormgeven van beleid. We hebben dan ook bij de totstandkoming van deze visie aan inwoners van Dronten gevraagd hun ervaringen en meningen te delen. Zie hiervoor ook bijgevoegd participatieplan. Dit hebben we via 3 lijnen gedaan.

#### 1. Enquête via Dronten.ikpraatmee.nl

<b>Hoe</b>	Digitale enquête via het platform dronten.ikpraatmee.nl
<b>Wie</b>	Iedereen die wilde kon via het digitale platform meedoen aan de enquête. Maar de enquête was specifiek gericht op potentiële of ervaren initiatiefnemers van binnenplanse initiatieven.

<b>Respondenten</b>	Er hebben 263 mensen de enquête ingevuld. Doel van dit onderzoek was het verkrijgen van een goede indruk van wat inwoners vinden van participatie bij omgevingsinitiatieven. Omdat dit een onderwerp is dat voor niet iedereen relevant is, hebben niet alle leden van het panel gereageerd. Rekening houdend met dit feit zijn wij tevreden met dit aantal respondenten en zien wij de uitkomsten als betrouwbaar.
<b>Hoofd- onderwerpen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ervaring in de afgelopen 5 jaar met omgevingsinitiatief en omgevingsvergunning</li> <li>• In gesprek met burens over een omgevingsinitiatief</li> <li>• U neemt zelf een initiatief; wat vindt u redelijk?</li> <li>• Er wordt door anderen een initiatief genomen in uw omgeving, wat vindt u redelijk?</li> <li>• Uw advies aan de gemeente</li> </ul>
<b>Uitkomsten</b>	<p><b>Binnenplans</b> <a href="http://dronten.ikpraatmee">dronten.ikpraatmee</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 66% burens informeren prima maar hoe?</li> <li>• 17% niet actief informeren</li> <li>• Zelf initiatief: 33% informeert, 33% vraagt mening</li> <li>• Ander initiatief: goed geïnformeerd worden</li> <li>• 83% zegt gemeente goed informeren en mogelijk ondersteunen</li> <li>• Bv door online tool en voorbeelden</li> <li>• Bij problemen advies</li> </ul>

## 2. Vragenlijst aan eerdere initiatiefnemers van maatschappelijke activiteiten

<b>Hoe</b>	Digitale enquête via mail. Verstuurd aan het netwerk van Samen Actief.
<b>Wie</b>	Bewoners die bij Samen Actief bekend zijn als initiatiefnemers van maatschappelijke initiatieven en daarmee kunnen spreken vanuit hun ervaring.
<b>Respondenten</b>	Er hebben 26 van de 110 mensen gereageerd.
<b>Hoofdonderwerpen / vragen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ervaring werkwijze gemeente verleden</li> <li>• Wensen voor de toekomst van de werkwijze van gemeente</li> <li>• Wat stimuleert het opstarten van maatschappelijk initiatief?</li> </ul>

## Uitkomsten

### Vragenlijst maatschappelijke initiatiefnemers

#### Verwachtingen

- Initiatief bij bewoners. Verwachting is dat gemeente adviseert over regeling.
- De gemeente toont interesse en weet wat er speelt, komt eens kijken.
- Meer concrete hulp bij moeilijke vragen

#### Tips

- Meer publiciteit over mogelijkheden maatschappelijke initiatieven
- Makkelijkere website met evt. tools om je op weg te helpen
- 1 aanspreekpunt
- Betrokkenheid, ook als het initiatief is afgerond

### 3. Online dialoog sessies met betrokkenen bij buitenplanse initiatieven.

<b>Hoe</b>	Kwalitatief gesprek; de diepte in kunnen gaan. Daarom kleinschalig. Dialoog in 3 online sessies onder begeleiding van Bureau Twist met de methodiek van Lego Serious Play.
<b>Wie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Initiatiefnemers en belanghebbenden van buitenplanse initiatieven.</li><li>• Diverse groep (bv bouwbedrijf, kleine ondernemer, agrariër)</li></ul> Via bestaand netwerk uitgenodigd bv partijen die betrokken zijn (geweest) bij de omgevingstafel.
<b>Deelnemers</b>	Van de 30 genodigden waren er 15 aanwezig. Dit is passend bij het aantal buitenplanse initiatieven dat er op jaarbasis een aanvraag doet. Ratio is ongeveer 90 % binnenplannen en 10% buitenplannen. De dialogen zijn van waarde geweest doordat we met de aanwezigen de diepte in hebben kunnen gaan en zij veel praktijkervaring met zich meebrachten.
<b>Hoofdonderwerpen / vragen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wat is participatie voor jou vanuit de rol die je nu hebt?</li><li>• Waarom en wanneer is het nuttig participatie verplicht te stellen?</li><li>• Wat verwacht u van de gemeente?</li></ul>
<b>Uitkomsten</b>	 <p>Complexere vraagstukken</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Buiten de lijntjes: participatie verplichten goed en logisch</li><li>Ondersteuning wenselijk</li><li>Verschillende rollen duiden</li><li>Duidelijkheid en communicatie vroeg stadium</li><li>Contactpersoon</li></ul>

In de bijlagen staan ter informatie 3 visuals waarin de uitkomsten van de 3 dialoogsessies per sessie getekend zijn. Deze zijn ook teruggekoppeld naar de betrokkenen.

### **Raad/raads werkgroep**

De raad en de raads werkgroep worden op regelmatige tijden over de ontwikkelingen van het brede thema Omgevingswet geïnformeerd of geraadpleegd. Daarnaast zijn op verschillende momenten de raads werkgroep Omgevingswet en de gemeenteraad betrokken geweest bij specifiek de totstandkoming van voorliggende beleidsnota.

- In juni 2020 is er met de Raads werkgroep gesproken over de actuele ontwikkeling rond participatie en de opdracht waar we als gemeente voor stonden.
- In september 2020 is de raads werkgroep geïnformeerd over de voortgang en is er gesproken over het vormgeven van inwonersparticipatie bij dit onderwerp.
- December 2020 heeft de raads werkgroep de kaders voor het inwonersparticipatieplan besproken.
- In januari 2021 is er een Raads informatiebrief verstuurd. Daarin is de raad geïnformeerd over het thema participatie binnen de Omgevingswet (feitelijke kennis), het inwonersparticipatieplan, planning en proces van de nota.
- In maart 2021 zijn de leden van de raads werkgroep uitgenodigd om als toehoorder aan te sluiten bij de dialoogsessies met partijen in het kader van het inwonersparticipatieproces.
- In juni 2021 is de raads werkgroep geïnformeerd over de uitkomsten van het proces van inwonersparticipatie. Daarnaast is zij meegenomen in de hoofdlijnen van het concept van de beleidsnota en heeft zij hier input op geleverd. De raads werkgroep heeft aangegeven in het verdere ontwikkelproces (dus na besluitvorming en bij implementatie) graag te willen meedenken over communicatie en verwachtingsmanagement naar initiatiefnemers toe. Ook om zelf te willen nadenken over wat de visie betekent voor hun eigen rol.

### **Bindend advies en uitgebreide procedure**

Participatie is één van de instrumenten die onder de Omgevingswet van invloed zijn op de procedure bij de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. Het instrument participatie hangt samen met een aantal andere instrumenten, te weten bindend adviesrecht en toepassing van de uitgebreide procedure. De initiatieven die te maken hebben met 'bindend advies' zijn dermate groot dat deze ook de component (verplichte) participatie in zich hebben. Er zijn dus raakvlakken tussen deze twee instrumenten. De visies op deze twee instrumenten zijn dan ook afgestemd op elkaar en moeten in samenhang met elkaar bekeken worden. Daarom worden de raadsvoorstellen participatiebeleid en bindend advies tegelijkertijd aangeboden aan college en raad.

### **1.5 Ontwikkelproces**

Het thema participatie vraagt om een integrale benadering tussen de verschillende partijen, maar ook intern binnen de gemeentelijke organisatie. Het brengt het sociale, fysieke en dienstverlenende domein dichterbij elkaar. Als overheid hebben we verschillende "petten op" als het gaat om de leefomgeving. De ene keer zijn we vergunningverlener, dan weer expert, financier, initiatiefnemer of facilitator. Ook van bestuur en raad vraagt dit om een (nieuwe) bepaalde bestuurscultuur. Participatie betekent een constante afwisseling of combinatie van rollen als overheid en politiek. Daarnaast vraagt het ons omgevingsbewust te zijn, eigenaarschap te tonen en vooral heldere afspraken te maken. Het goed vormgeven van participatiebeleid is dus een ontwikkelproces, van ons allemaal. We zijn ons hiervan bewust, gaan deze uitdaging aan en realiseren ons dat dit een groeiproces is, waarbij we allemaal bijdragen aan het succes van dit groeiproces.

## Hoofdstuk 2: Het participatiebeleid: Het fundament

### 2.1 De bedoeling van participatie

De Omgevingswet (de wet) is een complexe stelselwijziging. Stap voor stap bouwen we aan dit stelsel en leggen we steeds de verbinding tussen wat de wet verplicht en hoe we dit stelsel Drontens inkleuren. Het antwoord op de vraag hoe wij participatie willen uitvoeren, start met het scherp krijgen van onze identiteit als Gemeente Dronten en wat wij ten diepste verstaan onder “participatie”. Wat voor een gemeente willen wij zijn? Hoe zien wij de samenleving en onszelf ten opzichte van die samenleving? Wat is volgens ons de bedoeling van participatie? Bij de formulering van deze bedoeling van participatie zijn verschillende ingrediënten samengevoegd tot één verhaal. Deze ingrediënten komen uit reeds vastgestelde visies, vernieuwde inzichten, uitkomsten van het proces van inwonersparticipatie op het thema participatie binnen de Omgevingswet en input vanuit de actuele casuïstiek rond initiatieven in de leefomgeving:

Wat we doen in Dronten, doen we met de samenleving. Met inwoners, met ondernemers, met maatschappelijke organisaties. Wij zien onszelf als partner en werken samen, faciliteren en maken nieuwe verbindingen. Met de raad, met de samenleving, de organisatie en met elkaar.

### Coalitieakkoord 2018-2022

- Voor de inwoner zijn we één gemeente Dronten;
- Onze inwoners staan centraal;
- We geven onze inwoners eerder, vaker en waar mogelijk intensiever het woord en initiatief in onze beleidsplannen;
- De dialoog vormt de basis;
- Onze inwoners krijgen de kans om elkaars belangen te leren kennen en te begrijpen.

### Raadvisie inwonersparticipatie

Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. De nieuwe wet zorgt voor een inzichtelijke en samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming.

Participatie moet leiden tot verbetering van de fysieke leefomgeving door alle belangen beter in beeld te krijgen. De Omgevingswet wil dat participatie niet alleen afvinken is, maar van wezenlijke invloed.

### De Omgevingswet

1. Participatie wordt altijd overwogen
2. Participanten weten vooraf waar ze aan toe zijn
3. Communicatie is in een participatieproces essentieel en vanzelfsprekend.
4. Participatie is maatwerk
5. Diversiteit is belangrijk
6. Participatie wordt geëvalueerd
7. Participatie verandert de verantwoordelijkheid van de overheid niet

### Uitvoeringsnota inwonersparticipatie

## *Ingrediënten* voor visievorming participatie binnen de omgevingswet

Bij binnenplanse activiteiten vinden inwoners het normaal om burens te informeren. Dit gebeurt alleen als omwonenden ook echt gevolgen kunnen ervaren van het plan. Wat je nog meer aan participatie kunt doen behalve aanbellen bij burens is inwoners niet duidelijk. Bij buitenplanse complexe activiteiten, bijvoorbeeld bij erfgrænsoverschrijding, zou de gemeente participatie kunnen verplichten.

### Uitkomsten inwonersparticipatie over participatie binnen de Omgevingswet

Dienstverlening = alle vormen van contact en/of transactie tussen inwoners, bedrijven of instellingen en de gemeente. Zij vormen onze 'klanten', waarvoor we met ons hart voor dienstverlening willen werken. De gemeente Dronten wil in verbinding naar haar klanten, vanuit goed vakmanschap, vernieuwend werken zodat de klanten vertrouwen houden in de dienstverlening van de gemeente.

### Visie op dienstverlening

### Strategie sociaal domein/themaplan leefbaarheid en veiligheid

Bij alles wat we doen denken aan inwoners, we doen zoveel mogelijk in gezamenlijkheid  
Initiatieven uit de samenleving maken we mogelijk, we bieden ruimte voor innovatie  
Samenwerken met partners is hiervoor hard nodig  
Maatwerk en integrale samenwerking staan voorop

## Zo komen we tot de bedoeling van participatie in Dronten:

Participatie is tijdig op een open en eerlijke manier in gesprek gaan met elkaar over initiatieven in de leefomgeving. Zo maken we samen Dronten steeds een beetje mooier.

Wat we doen in Dronten doen we samen, met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Ieder in zijn eigen rol. We zijn blij met mensen die met goede ideeën voor de kernen en het buitengebied komen en willen hen ruimte geven en eigen verantwoordelijkheid.

Wij staan ten dienste van de samenleving; we ondersteunen de eigen kracht van mensen. Tegelijkertijd willen we hier ook uiting aan geven door een stem te geven aan eenieder in Dronten en het algemeen belang te behartigen. We nemen elkaar in Dronten serieus; we zijn allemaal uniek en volwaardig.

Als overheid zien we participatie als onmisbare bouwsteen voor het maken van beslissingen. Of het nu gaat om Inwonersparticipatie waarbij de gemeente eigenaar van een initiatief is of overheidsparticipatie waarbij de initiatiefnemer eigenaar is. Alleen als we de verschillende belangen kennen kunnen we een goede afweging maken. Participatie is een middel en geen doel op zich. Draagvlak is daarmee ook niet het doel, maar het doel is het horen van de verschillende belangen.



## 2.2 Leidende principes en kernwaarden

In januari 2020 heeft de gemeenteraad leidende principes en vertrekpunten voor de Omgevingswet vastgesteld (zie de twee figuren hieronder). Deze dienen als kompas bij onze verdere Drontense invulling van het thema participatie binnen de Omgevingswet. De bedoeling van participatie en de leidende principes en vertrekpunten vertalen we nu door naar de betekenis ervan voor participatie en daarmee naar de kernwaarden van het participatiebeleid.



### Vertrouwen & participatie

Met vertrouwen bedoelen we het wederzijds vertrouwen tussen initiatiefnemers en partners in de samenleving en de gemeente Dronten. We zijn transparant, zorgvuldig en betrouwbaar over en weer. De gemeente voert zelf participatie uit wanneer zij initiatiefnemer is en neemt deel aan de dialoog met initiatiefnemers en partners. Voor participatie betekent dit dat de gemeente Dronten een faciliterende rol kan innemen indien de situatie daarom vraagt, maar ook dat we het vertrouwen hebben dat initiatiefnemers de geboden ruimte nemen om relevante belanghebbenden te laten participeren bij hun ideeën.

Leidend principe	Kernwaarde participatie
<b>Vertrouwen</b>	We werken vanuit wederzijds vertrouwen tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en de gemeente Dronten (raad, college en organisatie).
	We vertrouwen erop dat initiatiefnemers en partners samen tot mooie plannen kunnen komen.
	We zien elkaar als partners; onderdeel van hetzelfde team. Wel met verschillende rollen en verantwoordelijkheden.
	We houden ons aan gemaakte afspraken en zijn reflectief en transparant.
	Dronten doet wat ze belooft en beweegt mee met de mogelijkheden van vandaag.

### Verantwoordelijkheid & participatie

Elke partij heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en neemt deze ook. Indien een initiatief participatie vereist, vertrouwt de gemeente erop dat de initiatiefnemer de verantwoordelijkheid neemt om hiermee aan de slag te gaan. De gemeente kan hierbij ondersteunen indien gewenst of nodig en is altijd bereid om het gesprek aan te gaan als partner. De verdeling van verantwoordelijkheden spreken we van te voren met elkaar af.

Leidend principe	Kernwaarde participatie
<b>Verantwoordelijkheid</b>	Elke partij draagt zijn eigen verantwoordelijkheid.
	De initiatiefnemer is (eind)verantwoordelijk voor het proces en uitvoeren van participatie (halen en brengen).
	Belanghebbenden zijn ook verantwoordelijk voor het halen en brengen van informatie of hun mening.

### Ruimte (geven) & participatie

'Dronten geeft je de ruimte' zit in ons DNA. Niet alleen vanwege de fysieke ruimte van de gemeente. We geven de samenleving de ruimte en denken in mogelijkheden. Ook vanuit dit principe biedt de gemeente de ruimte aan initiatiefnemers en partners om participatie in praktijk te brengen.

Leidend principe	Kernwaarde participatie
<b>Ruimte geven</b>	We gunnen elkaar de ruimte; we gunnen de samenleving de ruimte. Een goed plan? Kom maar op!
	We geven regie aan de samenleving; eigenaarschap en invloed.
	Denken in mogelijkheden in plaats van beperkingen is de leidraad. Breng de menselijke maat terug in beleidsvorming.
	Participatie is niet alleen afvinken van een processtap, maar wezenlijke invloed mogelijk maken.
	Wij staan voor een effectieve en toegankelijke overheid met een hoge kwaliteit van dienstverlening.
	Zijn de regels en besluiten die we ooit hebben opgesteld nog wel dienend aan de samenleving? Geef mensen ruimte en richting. Dát is leiderschap.

### Draagkracht samenleving & participatie

We streven een draagkrachtige samenleving na. Draagkracht creëren is inherent verbonden aan participeren: laat partners en belanghebbenden actief meedenken én meepraten over een initiatief, zodat het niet alleen een initiatief wordt van de initiatiefnemer, maar van iedereen die ermee te maken heeft. Wanneer de verantwoordelijkheid over participatie de draaglast van een initiatiefnemer te boven gaat, ondersteunen wij als gemeente hierin.

Leidend principe	Kernwaarde participatie
<b>Draagkracht samenleving</b>	Inwoners worden betrokken bij initiatieven in de (fysieke) leefomgeving.
	Wij willen de draagkracht van de samenleving benutten.
	Wij zien initiatiefnemers als mensen met kennis van zaken.
	Wij willen initiatiefnemers niet belasten met een participatievraag die de draagkracht te boven gaat.
	Als overheid hebben we een verantwoordelijkheid om te zorgen voor mensen die niet in staat zijn om deel te nemen aan de participatie of niet in staat zijn om hun belangen naar voren te brengen.

### Vernieuwend & participatie

Participatie is allang niet meer zoals het ooit was: de klassieke inloopavonden met kant-en-klare plannen, cake en kannen koffie vertellen al tijden niet meer het hele verhaal. Tegenwoordig willen we de samenleving actief betrekken bij de ontwikkeling van de gemeente. Nog sterker: de ontwikkeling van de gemeente is in handen van de samenleving, waarbij de gemeente 'op ooghoogte' meepraat over de wensen en ideeën die ontstaan. Participatie in een nieuwe vorm, gedragen door de samenleving, is daar inherent mee verbonden.

Leidend principe	Kernwaarde participatie
<b>Vernieuwend</b>	De Omgevingswet en de bedoeling van participatie vragen om een andere manier van werken. Van alle betrokkenen.

	We willen dan ook niet beleid vaststellen wat aangeeft welke regels altijd en overal gelden. We willen afspraken maken over hoe we met elkaar het gesprek aan gaan en eenieder zijn verantwoordelijkheid kan nemen.
	Dit beleid is niet in beton gegoten en voor altijd. We zien het als een ontwikkelproces van ons allen en willen dus ook evalueren en bijsturen wanneer nodig.
	Wij willen vernieuwend zijn door van wij/zij naar ons te gaan.
	Als gemeente willen we meebewegen met de samenleving en haar ideeën.
	We stellen het gesprek voeren centraal.

Om dit mogelijk te maken is het nodig dat we op het gebied van participatie:

- Samenhang brengen in beleid
- Rollen helder maken
- Besluitvorming naar voren trekken
- De organisatie faciliteren



## Hoofdstuk 3: Strategie Inwonersparticipatie

### 3.1. De context

De Omgevingswet vraagt van gemeenten om bij de totstandkoming van de verschillende instrumenten van de wet inwonersparticipatie toe te passen. Daarnaast is er via de Motie Nooren opdracht gegeven tot participatiebeleid:

*“Verplichting aan overheden om Participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden en dit Participatiebeleid vast te stellen door de gemeenteraad. Liefst voor inwerkingtreding van de Omgevingswet”.*

### Belangrijk om te weten

Het betrekken van de samenleving bij planvorming van de gemeente is in Dronten al een gewenste en toegepaste manier van werken. Voor inwonersparticipatie heeft de Raad al een visie vastgesteld en deze visie is vertaald door het college naar een uitvoeringsnota (januari 2020). Hiervoor hoeft dus geen verdere/nieuw beleid geformuleerd te worden met de komst van de Omgevingswet. Wel moeten we bij de totstandkoming van de instrumenten binnen de Omgevingswet kennisgeving maken en motiveringsplicht uitvoeren.



### 3.2. Uitvoering binnen de Omgevingswet

Bij de totstandkoming van de verschillende instrumenten binnen de Omgevingswet volgen de uitgangspunten en werkwijze vanuit de raadsvisie en uitvoeringsnota. Bij elk proces wordt vooraf een participatieplan gemaakt waarin omschreven staat op welke manier de samenleving betrokken wordt. De uitkomsten van het proces worden meegenomen in het formuleren van de desbetreffende visie of aanpak en bij het college- en/of raadsvoorstel verantwoord.

## Hoofdstuk 4: Strategie Overheidsparticipatie

Nu we de eerder geformuleerde bedoeling, leidende principes en kernwaarden scherp hebben, kunnen we keuzes maken in het vormgeven van het onderdeel overheidsparticipatie. In dit hoofdstuk omschrijven we de uitgangspunten en het werkproces van het onderdeel participatie bij initiatieven vanuit de samenleving.

### 4.1 De context

#### Wat belangrijk is om te weten

De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het betrekken van belanghebbenden (dat is participatie). De gemeente is bij sommige initiatieven zelf ook belanghebbende (zoals bij de ontwikkeling van een woonwijk door een projectontwikkelaar) en soms alleen bevoegd gezag (bijvoorbeeld om toestemming te geven voor de uitbouw van een woning).

Bij de vergunningaanvraag moet de initiatiefnemer aangeven of hij/zij participatie heeft toegepast en zo ja, wat daar de uitkomsten van zijn. Deze uitkomsten moet worden meegewogen in de afhandeling van de aanvraag door de gemeente. Hierbij is het echter van belang om onderscheid te maken in twee soorten activiteiten:

1. Activiteiten die passen binnen de regels van het omgevingsplan (binnenplanse initiatieven); en
2. Activiteiten die niet passen binnen de regels van het omgevingsplan (buitenplanse initiatieven).

#### *Binnenplanse initiatieven*

Binnenplanse initiatieven zijn initiatieven die passen binnen de regels van het omgevingsplan. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of, hoe en met welke uitkomst participatie is toegepast (het is daarmee een aanvraagvereiste). Een vergunning kan echter niet worden afgewezen als een initiatiefnemer geen participatie heeft toegepast. De wetgever wil door deze constructie dus vooral participatie stimuleren, maar niet verplicht stellen. Of de gemeente participatie verder willen stimuleren en de manier waarop, daarover moet de raad lokale keuzes maken.

#### *Buitenplanse initiatieven*

Buitenplanse initiatieven zijn initiatieven die niet passen binnen de regels van het omgevingsplan. Met andere woorden, het omgevingsplan staat het initiatief in principe niet toe. Voor buitenplanse initiatieven proberen we met de initiatiefnemer te bepalen wat de best mogelijke manier is om het initiatief te realiseren, geredeneerd vanuit het 'ja mits'-



principe van de Omgevingswet. Daarbij wordt uiteraard ook gekeken of er zwaarwegende / onoverkomelijke redenen zijn om nee te zeggen. Hiervoor hebben we het proces van de omgevingstafel ingericht, een voortraject op een vergunningsaanvraag waar ook andere belanghebbenden en ketenpartners bij aanschuiven (zie paragraaf 1.5.). De initiatiefnemer is ook hier verantwoordelijk voor het uitvoeren van participatie. Het is aan de gemeente om te bepalen of en hoe zij haar rol als facilitator van initiatiefkracht wil vormgeven en hoe zij haar rol als vergunningverlener goed kan vormgeven, op het gebied van participatie.

#### *Verplichte participatie*

Voor specifieke gevallen die door de raad worden aangewezen, kan participatie wél verplicht worden gesteld. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse activiteit. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het uitvoeren van participatie. Het is aan de gemeente om te bepalen of en hoe zij haar rol als facilitator van initiatiefkracht wil vormgeven en hoe zij haar rol als vergunningverlener goed kan vormgeven, op het gebied van participatie.

#### *Maatschappelijke initiatieven*

Het kan voorkomen dat individuele of georganiseerde inwoners initiatieven nemen die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet biedt ruimte aan deze initiatieven en de gemeente wil het nemen van deze initiatieven graag stimuleren. Onder een maatschappelijk initiatief verstaan we bijvoorbeeld een groep inwoners die samen een groenstrook willen gaan maken en onderhouden, in plaats van de gemeente. Het karakter van de initiatieven waar het hierbij om gaat, is anders dan dat van binnenplanse en buitenplanse initiatieven. In Dronten speelt op dit moment het concept van Samen Actief een belangrijke rol in het stimuleren en begeleiden van (kleinschalige) buurt- en wijkinitiatieven.

#### **Het vraagstuk**

De vragen die hierbij komen kijken:

- Welke rol heeft participatie bij het vormgeven van de gemeentelijke rol als vergunningverlener?
- Binnenplanse initiatieven: wil de gemeente de initiatiefnemer motiveren, stimuleren, faciliteren bij het organiseren van participatie? En zo ja; hoe dan?
- Buitenplanse initiatieven: wil de gemeente de initiatiefnemer faciliteren bij het uitvoeren van participatie waar hij/zij verantwoordelijk voor is? En zo ja; hoe ziet dat er dan uit?
- Buitenplanse initiatieven: stelt de raad bij bepaalde initiatieven participatie verplicht en zo ja bij welke soort buitenplanse initiatieven dan? En welke eisen worden er dan gesteld?

## **4.2 Uitgangspunten overheidsparticipatie binnen de Omgevingswet in Dronten**

### **Uitgangspunt 1:**

1. Participatie is een bouwsteen voor het maken van een besluit over de aanvraag.

De initiatiefnemer komt bij de gemeente met de vraag een mening te hebben over het initiatief en/of een besluit te nemen over de doorgang van het initiatief. De opbrengsten van participatie vormen een bouwsteen voor het nemen van het besluit. Participatie draagt bij aan het in kaart brengen van belanghebbenden en belangen, helpt bij het doorlopen van een zorgvuldig proces en kan eventuele waardevolle aanvullingen op het initiatief opleveren. Belangen kunnen zo vroegtijdig in de besluitvorming meegenomen worden en zo kunnen wij onze rol als vergunningverlener goed vormgeven. Uitkomsten van participatie bepalen niet automatisch de uitkomst van het te nemen besluit. College (al dan niet met een bindend adviesrecht van de raad) beslist uiteindelijk over de vergunningverlening.

### **Uitgangspunt 2:**

2. Participatie heeft als doel belangen te horen en te kunnen afwegen

Participatie heeft niet als doel om draagvlak te creëren (dat jij het met mij eens wordt). Draagvlak kan een vrucht zijn. Participatie heeft als doel belangen te horen en synergie in planvorming te bereiken. Daarmee ontstaan beteren en afgestemde plannen. Daarnaast kan participatie bijdragen aan het gevoel van “acceptatie” van de uitkomst, ondanks wat de uitkomst is. Het is niet de verwachting dat altijd iedereen het eens zal zijn met een plan of een besluit, dat is niet de realiteit. Maar participatie kan wel bijdragen aan het gevoel te zijn gehoord en invloed te hebben kunnen uitoefenen. Het doorlopen van een goed participatieproces kan ervoor zorgen dat alle belangen vroegtijdiger en beter in het beslissingsproces meegenomen kunnen worden. En dat dit ook transparant kan worden gecommuniceerd naar betrokkenen.

### **Uitgangspunt 3:**

3. Wij kiezen primair voor stimuleren van participatie, maar bij complexe initiatieven voor een actievere rol.

In Dronten geven we de samenleving de ruimte en willen we zaken niet moeilijker maken dan nodig. Dit sluit ook aan op de ja, mits houding die de Omgevingswet beoogd en de ruimte die de wet biedt. Daarom kiezen we primair voor het kleinschalig stimuleren van participatie. Maar wanneer vraagstukken complexer worden door de mogelijke impact van het initiatief en/of de verschillende belangen die erbij betrokken zijn, pakken we onze verantwoordelijkheid naar initiatiefnemer en samenleving door een actievere rol op te pakken. Dat kan zijn door het verplicht stellen van participatie, maar ook door een actievere ondersteunende de rol.

### **Uitgangspunt 4:**

4. Participatie verschilt bij binnenplanse en buitenplanse initiatieven

We maken onderscheid tussen binnenplanse en buitenplanse initiatieven als het gaat om de verwachting en verplichting van participatie en de invulling van de rollen. Dit onderscheid is gerechtvaardigd aangezien de belangenafweging bij binnenplanse initiatieven minder van belang is. Bij deze initiatieven biedt de wet vaak niet de ruimte voor deze extra belangenafweging (participatie is een aanvraagvereiste, meer niet). Dit komt doordat de Omgevingswet ervan uitgaat dat de belangenafweging heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van het omgevingsplan. Daar is geparticipeerd door inwoners (dat verplicht deze wet) bij de totstandkoming van de algemene regels van het omgevingsplan en aanpassingen in de leefomgeving die mogelijk zijn binnen het omgevingsplan. Bij specifieke buitenplanse complexe initiatieven is participatie passend, nodig en helpend en daarom een verplichting.

### **Uitgangspunt 5:**

5. Bij binnenplanse initiatieven is participatie niet verplicht en stellen wij hier dus ook geen eisen aan. We faciliteren initiatiefkracht, maar op kleine schaal.

Goede dienstverlening is niet moeilijk doen waar het makkelijk kan. We willen ruimte geven aan goede ideeën, aan ondernemers en burgerparticipatie. Als mogelijkhedenmaker willen we initiatieven uit de samenleving stimuleren en onnodige vertraging voorkomen. Dat sluit ook aan bij de Omgevingswet. Initiatieven die passen binnen het omgevingsplan hebben daarom geen verplichting tot participatie. Omdat wij geloven in de toegevoegde waarde van goede communicatie met belanghebbende, stimuleren wij participatie wel. Dit doen we door bewustwording over participatie te vergroten en het aanreiken van tools voor het uitvoeren van participatie.

## **Uitgangspunt 6:**

6. Bij buitenplanse initiatieven stellen we in specifieke gevallen participatie verplicht, in andere gevallen volgen ze de lijn van binnenplanse initiatieven.

### **4.3 Verplichte participatie**

We stellen participatie in sommige gevallen verplicht namelijk bij buitenplanse initiatieven waarbij de verwachting is dat:

- C. deze aanzienlijke gevolgen heeft voor de leefomgeving en
- D. verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Hieronder verstaan wij in ieder geval de initiatieven waarbij Bindend Advies van toepassing is.

Deze criteria komen ook terug in de lijst bindend advies en bij het gebruik van de uitgebreide procedure. Zo zorgen we voor aansluiting en eenheid tussen deze samenhangende instrumenten.

We kiezen voor het verplicht stellen van participatie bij complex initiatieven om een aantal redenen. Als Dronten zeggen we “alles wat we doen, doen we samen met de samenleving”. Juist bij complexe situaties is dit erg belangrijk maar ook lastig. De Omgevingswet geeft het eigenaarschap van en verantwoordelijkheid over participatie aan de initiatiefnemer. Als overheid sta je wat dat betreft dus eigenlijk buiten spel. Door participatie verplicht te stellen in complexe situaties hebben we de mogelijkheid om kaders voor participatie mee te geven (nadrukkelijk niet over de vorm). Dit bijdraagt aan een zorgvuldig proces waarin eenieder de kans heeft gekregen zijn stem te laten horen, passend is bij onze verantwoordelijkheid om (alle) belangen de ruimte te geven en daardoor af te wegen. Een waardevolle bouwsteen voor de totale afweging. Het spreken over en ontwerpen van participatie op deze manier (meer) naar de voorkant van het proces gehaald wordt en zorgt voor een gezamenlijk beeld hiervan. Zo kunnen we met elkaar in gesprek en eventuele aanpassingen doen als dingen anders gaan dan afgesproken of verwacht. Vanuit het uitgevoerde inwonersparticipatieproces bleek dat men verplichte participatie passend en helpend acht bij complexe vraagstukken. Mits het passend is bij de grote van het vraagstuk. Als er “buiten de lijntjes” gekleurd gaat worden. Dat ondersteunt de keuze tot verplichte participatie bij deze criteria.

De Omgevingswet is de juridische grondslag voor het verplicht stellen van verplichte participatie bij de initiatieven zoals eerder omschreven. Na vaststelling van dit beleid zal er een raadsbesluit rond verplichte participatie moeten worden vastgesteld. Tot aan de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2022 zullen we participatie actief stimuleren.

### **4.4 Verwachtingen en rollen**

#### **Aanvraagvereiste**

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of, hoe en met welke uitkomst participatie is toegepast (het is daarmee een aanvraagvereiste). Bij binnenplanse initiatieven is het geen verplichting en dus aan de initiatiefnemer zelf of en hoe hij/zij participatie vormgeeft. Bij buitenplanse initiatieven die aan de gestelde criteria voldoen is de initiatiefnemer verplicht participatie uit te voeren. Daarmee is het niet uitvoeren van participatie een afwijzingsgrond. Over de vorm mogen we niets zeggen. Wel geven we via dit beleid verwachtingen mee waardoor we stimuleren dat participatie volgens onze “bedoeling” wordt uitgevoerd. Dit geven we ook mee aan de initiatiefnemer (zie hieronder). Participatie is een bouwsteen voor de totale afweging. En daarmee is enerzijds participatie

niet het enige waarop je besluit maar kan een goed besluit ook niet genomen worden zonder participatie.

### **Participatieplan**

Ons uitgangspunt is dat participatie maatwerk is. De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. De wet geeft ruimte aan initiatiefnemers en het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken. Wij kiezen ervoor om niet voor te schrijven hoe participatie uitgevoerd dient te worden. Wel formuleren we verwachtingen. Een daarvan is dat er in een zo vroeg mogelijk stadium een participatieplan geformuleerd wordt door de initiatiefnemer van een initiatief waarbij participatie verplicht is. We willen dat er tijdig en gedragen keuzes gemaakt worden als het gaat om kaders, rolneming en andere verwachtingen binnen het participatieproces. Daarbij helpt een participatieplan. De rol van de gemeente (ambtelijke organisatie, college en raad) wordt hier ook in benoemd. De gemeente kan een initiatiefnemer ondersteunen bij het formuleren van het plan (faciliteren).

Bij het maken van een participatieplan hanteren we dezelfde methodiek als benoemd in de uitvoeringsnota Inwonersparticipatie. We maken deze stap onderdeel van het proces van de omgevingstafel. Zo sluiten we ook aan bij de werkwijze van de Nieuwe Route uit het sociaal domein. Wanneer mensen samen besluiten wat er nodig is en ze voelen zich eigenaar van de situatie en de oplossingen, zijn ze ook gemotiveerd om zich voor langere tijd te verbinden aan de gekozen oplossingen. Motivatie, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en samenredzaamheid zijn het effect van deze aanpak.

### **Initiatiefnemer**

We hebben de volgende verwachtingen (aansluitend op de bedoeling van participatie) van de initiatiefnemer van een initiatief waarbij participatie verplicht is:

- De initiatiefnemer formuleert een participatieplan. Het Drontense stappenplan is hiervoor een hulpmiddel, geen verplichting. Zolang het plan maar samenhang creëert en verwachtingen en rollen helder maakt.
- Er wordt een transparant proces uitgevoerd.
- Het proces geeft belanghebbenden de kans om invloed uit te oefenen op het initiatief en/of de besluitvorming van de gemeente.
- De uitkomsten dienen als input voor de belangenafweging van de gemeente.
- De kosten voor het formuleren en het uitvoeren van het participatieplan komen op rekening van de initiatiefnemer.

### **De gemeente**

De rol van de gemeente is als volgt:

- Omdat wij geloven in de toegevoegde waarde van goede communicatie met belanghebbende, stimuleren wij participatie. Dit doen we door bewustwording over participatie te vergroten en het aanreiken van tools voor het uitvoeren van participatie.

Bij buitenplanse initiatieven;

- Aan de intaketafel wordt beoordeeld of dit initiatief voldoet aan de geformuleerde criteria om participatie verplicht te stellen.
- Wanneer nodig of wenselijk ondersteunen we de initiatiefnemer die verplichte participatie moet uitvoeren bij het schrijven van het participatieplan, als coach.
- De rolneming van ambtelijke organisatie, college en raad wordt vastgelegd in het participatieplan. Dit is dus maatwerk.
- De uitkomsten van het participatieproces worden door college en raad meegenomen bij de afwegingen die gemaakt moeten worden om tot besluitvorming over het initiatief te komen.

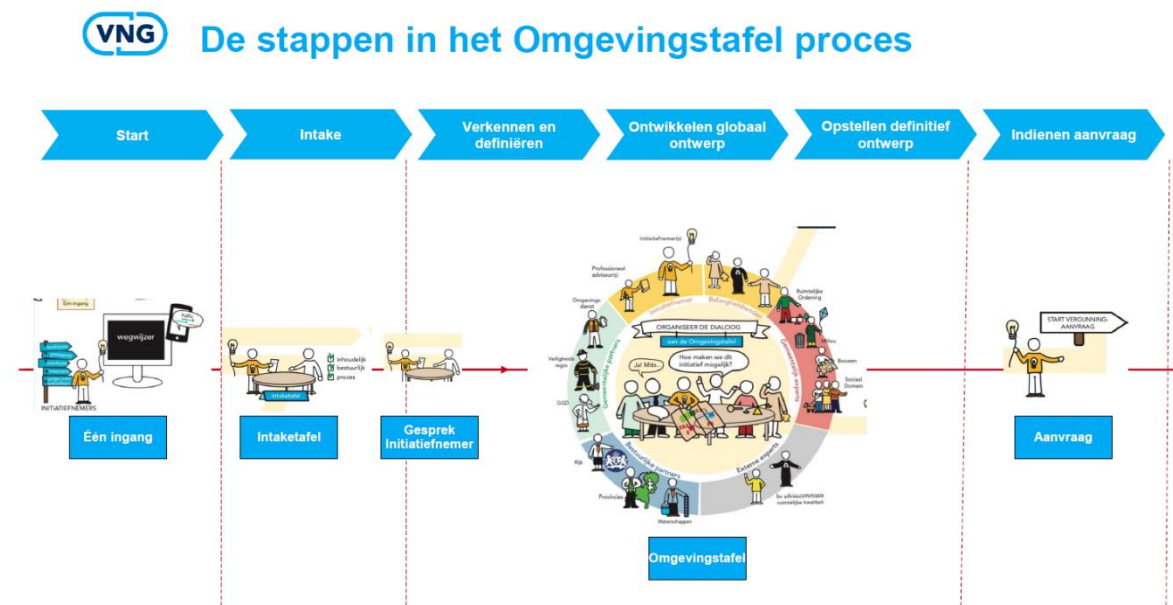
## 4.5 De uitvoering

### Het werkproces

Participatie maken we onderdeel van het werkproces van de Omgevingstafel. We sluiten daarbij aan bij het Omgevingswet concept "1 loket voor alles". Ook wordt participatie op deze manier één van de bouwstenen voor het maken van een besluit rond initiatieven.

### De omgevingstafel

Het omgevingstafelproces is een werkproces dat wordt gebruikt in de informele fase van de behandeling van een initiatief die niet past binnen het omgevingsplan en heeft tot doel het initiatief te verkennen. Het proces geeft een houvast en een route die een initiatief in onze samenleving verder kan brengen of die duidelijkheid kan geven over wenselijkheid en haalbaarheid, voordat de formele route wordt doorlopen. Door het inrichten van een uniform proces zijn taken, verantwoordelijkheden, rollen en verwachtingen helder aan de voorkant, zowel voor de initiatiefnemer, samenleving, bevoegd gezag en ketenpartners.



Het proces kent 4 hoofdstappen:

**Stap 1:** één ingang: Alle initiatieven komen binnen komen op één plek binnen de organisatie. Niet alle initiatieven hoeven het proces van de omgevingstafel te doorlopen. Buitenplanse en/of complexe initiatieven, initiatieven waarbij een belangenafweging noodzakelijk is, zullen worden verder gebracht naar de intaketafel.

**Stap 2:** Vervolgens worden de verzoeken die vragen om een nadere afweging besproken aan de intaketafel. Aan deze tafel wordt op omgevingsvisieniveau beoordeeld of een initiatief wenselijk is. In deze fase kan ook afstemming plaatsvinden met het college. Vervolgens wordt aan deze tafel het vervolgproces bepaald. Moet het initiatief worden besproken aan de Omgevingstafel, en zo ja, is het initiatief hier rijp genoeg voor? Wie of welke disciplines moeten er deelnemen aan de omgevingstafel? En moet er ook eerst participatie plaatsvinden?

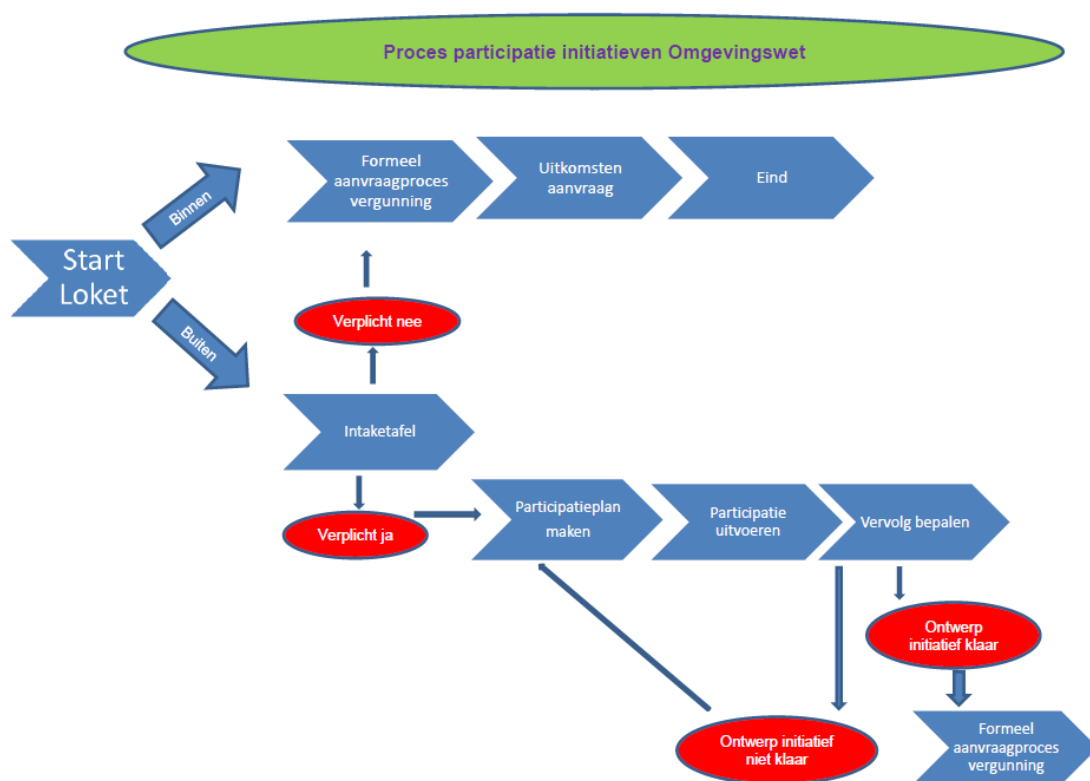
**Stap 3:** Voor een klein aantal grote ontwikkelingen zal de omgevingstafel ook daadwerkelijk worden gebruikt. Aan deze tafel vindt een integrale belangenafweging plaats en er wordt dus een belangenafweging met elkaar gemaakt. Dit met een 'Ja, mits...' grondhouding. Belangrijk is dat aan de omgevingstafel alle belangen voldoende in beeld zijn en

vertegenwoordigd worden. Belangen van bijvoorbeeld belanghebbenden en omwonenden zouden in beeld kunnen worden gebracht met een participatietraject. Zo kunnen die belangen als één van de bouwstenen van de totale belangenafweging dienen.

**Stap 4:** Vervolgens kan de omgevingsvergunning worden aangevraagd. En na een dergelijk uitgebreid voorbereidingsproces kan een vergunning snel verleend worden, alles is immers al helder en onderzocht. Maar de uitkomst van dit proces kan ook zijn dat met de procedure om het bestemmingsplan dan wel omgevingsplan aan te passen wordt gestart. Ook dan zijn een groot aantal zaken al duidelijk en kan het proces soepel worden doorlopen.

Participatie is een van de bouwstenen die de omgevingstafel moet opleveren. Het thema participatie maken we dan ook onderdeel van het proces van de omgevingstafel. Eigenlijk zetten we er een soort dialoogtafel bij.

Figuur: totaalproces binnen de omgevingstafel



## Hoofdstuk 5: Organisatie en vervolg

In dit hoofdstuk gaan we in op wat ervoor nodig is om op deze manier te werken en welk vervolgproces we voor ogen hebben.

### 5.1. Organisatieontwikkeling

#### Werken volgens de 4V's

Dronten op Koers is sinds 2018 de basis voor de manier waarop we als organisatie met elkaar willen werken en in Dronten op Koers '22 hebben we beschreven welke ontwikkeling

we de komende jaren door willen maken. Bij de gemeente Dronten werken mensen die, vanuit hun hart, Dronten steeds een beetje mooier willen maken. We halen het beste uit onszelf, omdat we zo het beste kunnen doen voor de samenleving. We hebben het Dienend Leiderschap omarmd: we geloven erin dat we de beste resultaten halen als we de groei en het geluk van onze collega's op de eerste plaats stellen. We sluiten aan bij onze talenten en nemen de ruimte om te kunnen groeien. We willen een lerende, wendbare organisatie zijn. Werken vanuit de bedoeling, integraal samenwerken en het verder versterken van eigenaarschap bij alle medewerkers, zijn belangrijke pijlers. Onze 4 V's blijven als kernwaarden onze basis voor alles wat we doen.



### **Initiatievenmanager**

Als gemeente komen er allerlei initiatieven op ons af. Deze willen we goed kunnen stroomlijnen en beantwoorden. En dit vanuit het 1 loket principe van de Omgevingswet. Daarom is de Omgevingstafel in het leven geroepen. Dit omgevingstafelproces vraagt om nieuwe rollen van medewerkers. Een cruciale rol in dit proces is de rol van de initiatievenmanager. De initiatievenmanager onderzoekt en creëert het speelveld voor het benutten en beschermen van de sociale en fysieke leefomgeving, vanuit ons kompas (DoK '22). De initiatievenmanager heeft een onafhankelijke rol en wordt ook zo ervaren. Vanuit zijn/haar rol zorgt de initiatievenmanager onder andere voor de begeleiding van de initiatiefnemer door het proces, van integrale afweging tot aan besluitvorming. Hij/zij zorgt ook voor aansturing op inwonersparticipatie als onderdeel van het proces. Hoe dit precies vorm gaat krijgen, wordt op dit moment verder uitgewerkt.

### **5.2. Financiën**

#### Structurele kosten:

Op dit moment gaan we er vanuit dat de uitvoering van dit beleid (waaronder de rol van een initiatievenmanager) past binnen de huidige formatie. Als we eenmaal een periode volgens deze visie hebben gewerkt, kunnen we pas echt scherp krijgen wat het maatschappelijke effect van deze beleidsdoelen voor resultaat heeft. En welke inspanningen nodig zijn om het gewenste effect te behalen inclusief financieel kader. Wanneer nodig koppelen we resultaten van evaluatie terug aan het bestuur aangevuld met een beleids- en financieel advies over het vervolg.

#### Incidente kosten:

Kosten voor het uitvoeren van inwonersparticipatie door de gemeente (wanneer wij zelf initiatiefnemer zijn) moeten worden bekostigd uit het budget van het betreffende project, zoals nu ook het geval is.

#### Ontwikkelkosten

Ontwikkelkosten, denk hierbij bijvoorbeeld aan het inregelen van informatievoorziening over participatie en training van medewerkers in de nieuwe manier van werken, kunnen gedekt worden uit het bestaande transformatiebudget Omgevingswet, dat bij de Programmabegroting 2022 is aangevraagd voor de periode 2022-2025.

Samenvattend wordt er op dit moment dus niet om extra dekking gevraagd.

### 5.3. Relatie met andere instrumenten

Participatie is één van de instrumenten die onder de Omgevingswet van invloed zijn op de procedure bij de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. Het instrument participatie hangt samen met een aantal andere instrumenten, te weten:

- Bindend adviesrecht;
- Toepassing van de uitgebreide procedure.

De initiatieven die te maken hebben met 'bindend advies' zijn dermate groot dat deze ook de component (verplichte) participatie in zich hebben. Er zijn dus raakvlakken tussen deze twee instrumenten. De visies op deze twee instrumenten zijn dan ook afgestemd op elkaar en moeten in samenhang met elkaar bekeken worden.

#### Bindend adviesrecht

Het instrument 'bindend adviesrecht' is net als verplichte participatie van toepassing op buitenplanse omgevingsactiviteiten. Onder de Omgevingswet zal de raad een lijst moeten opstellen met buitenplanse activiteiten waarover ze een bindend advies wil geven. Indien een buitenplanse activiteit op deze lijst voorkomt, dan zal het college eerst advies van de raad moeten vragen over de vergunningsaanvraag. Zoals de naam doet vermoeden is dit advies bindend en kan het college dit advies niet naast zich neerleggen.

Het systeem van bindend advies door de raad is in hoofdlijnen de omgedraaide versie van de verklaring van geen bedenkingen die de raad in het stelsel vóór de invoering van de Omgevingswet hanteert. Onder de Omgevingswet gaat het dus zo zijn dat er geen advies van de raad nodig is, tenzij de raad dit heeft bepaald en heeft vastgelegd in deze lijst.

#### Uitgebreide procedure

Naast de mogelijkheid om bij de aanvraag voor omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit participatie verplicht te stellen of de gemeenteraad een bindend adviesrecht te geven kan er ook een uitgebreide procedure worden voorgeschreven. Verschil met bovenstaande instrumenten is dat het voorschrijven van de uitgebreide procedure een bevoegdheid van het college betreft waar de andere instrumenten bevoegdheden van de raad zijn. Het college moet per individueel geval beoordelen of een uitgebreide procedure gerechtvaardigd is. Wel kan de raad een lijst opstellen met gevallen waarin ze het college adviseert om wel of niet van haar bevoegdheid gebruik te maken.

In de oude situatie is de uitgebreide procedure van toepassing bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet zal de reguliere procedure echter de standaardprocedure zijn. Dit betekent dat de beslistermijn van 26 weken naar acht weken gaat. De Omgevingswet heeft echter wel de mogelijkheid om de uitgebreide procedure toe te passen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Daarvoor is vereist dat het initiatief aanzienlijke gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en dat er naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben tegen het initiatief. Het college is bevoegd om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren op een initiatief. In het voorstel voor de lijst bindend advies is tevens het voorstel gedaan om, indien mogelijk, in de gevallen dat de raad een bindend adviesrecht heeft ook een uitgebreide procedure voor te schrijven. Dit geeft de raad en het college de ruimte om de procedure van het bindend adviesrecht zorgvuldig te doorlopen.

Hoewel het verplicht stellen van participatie, het bindend adviesrecht en het voorschrijven van de uitgebreide voorbereidingsprocedure verschillende instrumenten zijn, is er een grote mate van samenhang tussen de instrumenten. Door slim en logisch gebruik te maken van

deze drie instrumenten en voor bepaalde gevallen er één, twee of drie te benutten kan de raad invloed uitoefenen op de te volgen procedure en de mate van invloed die vanuit de maatschappij en derden uitgeoefend kan worden bij een initiatief. We zien de drie instrumenten dan ook niet los van elkaar maar als onderling sterk samenhangend; door slim aan deze drie 'knoppen' te draaien kan de juiste balans worden gevonden om een initiatief te behandelen en kan de raad uitvoering geven aan hun rol als volksvertegenwoordiger, kaderstellend- en controlerend orgaan.

#### 5.4. Vervolgproces

Het totaal proces van de totstandkoming en uitvoering van het participatiebeleid binnen de Omgevingswet kent een aantal stappen.

1. Formuleren en vaststellen van visie
2. Implementatie
3. Uitvoering
4. Evalueren / door ontwikkelen
5. Uitvoering

Na vaststelling door de raad zal verder gegaan worden met de implementatiefase van dit beleid. Dat betekent enerzijds betrokkenen op de hoogte stellen van de veranderingen en anderzijds het werkproces inregelen en de organisatie klaar maken voor de uitvoering van dit beleid. Hierbij benoemen we in ieder geval de volgende aandachtspunten:

- **Informatievoorziening**

Omdat wij geloven in de toegevoegde waarde van goede communicatie met belanghebbenden, stimuleren wij participatie wel. Dit doen we door bewustwording over participatie te vergroten en het aanreiken van tools voor het uitvoeren van participatie. De website moet voorzien worden van de nodige informatie over het participatiebeleid. Het beleid zelf, wat dit betekent voor inwoners en initiatiefnemer en het werkproces moet voor alle betrokkenen helder zijn. Ook willen we via de website kennis over de mogelijkheden van de uitvoering van participatie beschikbaar maken. Daarnaast zijn ambtenaren te benaderen met vragen en voor informatie. Hierbij willen we kijken of en op welke wijze we inwonersparticipatie kunnen toepassen om zo informatievoorziening te matchen met de behoefte van betrokkenen.

- **Beleid en werkproces implementeren**

Het beleid en beschreven werkproces van zowel inwonersparticipatie als overheidsparticipatie moet (verder) onderdeel gemaakt worden van de (nieuwe) werkwijze binnen de Omgevingswet. Borgen in hoofd, hart en handen van de organisatie, bestuur en raad. Daarnaast moeten medewerkers voorbereid worden op hun nieuwe taak door bijvoorbeeld trainingen. De rol van initiatievenmanager moet daarnaast verder uitgewerkt worden.

- **Ontwikkelproces en evaluatie**

Zoals gezegd kiezen we voor een ontwikkelproces. Evaluatie van de uitvoering van dit participatiebeleid is dus nodig. Op basis daarvan kan wanneer nodig beleid of uitvoering worden aangepast. In de implementatiefase zullen we ook de wijze van monitoren en evalueren verder vormgeven. Hierbij willen we kijken of en op welke wijze we inwonersparticipatie kunnen toepassen om zo ook het perspectief van inwoners, initiatiefnemers en andere belanghebbenden onderdeel te laten zijn van evaluatie.

- **Inwonersparticipatie bij instrumenten**

Bij de totstandkoming van de verschillende instrumenten binnen de Omgevingswet volgen de uitgangspunten en werkwijze vanuit de raadsvisie en uitvoeringsnota. Bij elk proces wordt vooraf een participatieplan gemaakt waarin omschreven staat op welke manier de samenleving betrokken wordt. De uitkomsten van het proces worden meegenomen in het formuleren van de desbetreffende visie of aanpak en bij het college- en/of raadsvoorstel verantwoord.

- **Onderzoeken participatieverordening**

Het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau is een uitbreiding van artikel 150 van de Gemeentewet. In het wetsvoorstel (nog niet geagendeerd voor besluitvorming) wordt, naast het verankeren van het uitdaagrecht<sup>4</sup> voorgesteld de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Zonder het stellen van inhoudelijke eisen spoort het wetsvoorstel de decentrale overheden aan om beleid te ontwikkelen voor de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. En dit eventueel uit te werken in een participatieverordening (komt in de plaats van de huidige inspraakverordening). Na vaststelling van deze beleidsnotitie zullen we onderzoeken of het helpend en nodig is dat we de huidige inspraakverordening aanpassen.

- **Vaststellen raadsbesluit verplichte participatie**

De Omgevingswet is de juridische grondslag voor het verplicht stellen van participatie bij de initiatieven zoals eerder omschreven. Na vaststelling van dit beleid zal er een raadsbesluit rond verplichte participatie moeten worden vastgesteld, zodat de verplichte participatie ook derden werking krijgt. Tot aan de inwerkingtreding van de wet vooralsnog op 1 juli 2022 zullen we participatie actief stimuleren conform de werkwijze die in deze nota is beschreven. We kunnen participatie echter nog niet verplicht stellen zolang de Omgevingswet nog niet in werking is getreden omdat de wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt.

- **Procedure raad en college bij verplichte participatie bespreken**

De huidige formele procedure van bijvoorbeeld het komen tot een raadsvoorstel neemt, in het perspectief van initiatieven uit de samenleving, een lange tijd in beslag. Om dit participatiebeleid goed te kunnen uitvoeren is het nodig dat er wordt nagedacht over hoe college en raad geïnformeerd worden en beslissingen kunnen nemen zonder de snelheid te verliezen die nodig is voor de voortgang van het proces van het initiatief. Deze procedure moet verder uitgewerkt worden, in samenspraak met de griffie.

---

<sup>4</sup> Bij het Uitdaagrecht (ook wel Right to Challenge genoemd) kunnen bewoners e.a. taken van overheden overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. <https://www.righttochallenge.nl/>

# Bijlage 1: Participatieplan beleidsnota 'Participatie binnen de Omgevingswet'

## Participatieplan Beleidsnota "Participatie binnen de Omgevingswet"

*Hoe betrekken we inwoners bij de vormgeving van de beleidsnota "Participatie binnen de Omgevingswet".*

### 1. Inleiding

#### Context

De Omgevingswet wil ruimte geven aan het informeren en betrekken van belanghebbenden bij nieuwe initiatieven. De initiatiefnemer is zélf verantwoordelijk om belanghebbenden te betrekken bij zijn initiatief.

Bij een vergunningaanvraag moet de initiatiefnemer aangeven of hij participatie heeft toegepast en zo ja, wat daar de uitkomsten van zijn en wat er mee gedaan is. Maar, als een activiteit past binnen de regels van het Omgevingsplan, dan kan een vergunning niet worden afgewezen als een initiatiefnemer geen participatie heeft toegepast. Dat kan ook niet als de uitkomst van de participatie negatief is ten aanzien van het initiatief. De wetgever wil door deze constructie dus vooral participatie stimuleren, maar niet verplicht stellen. Over de manier *waarop* wij participatie willen stimuleren, moeten wij lokale keuzes maken.

Voor specifieke gevallen die door de gemeenteraad worden aangewezen, kan participatie wél verplicht worden gesteld. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een activiteit die buiten het Omgevingsplan valt (buitenplanse activiteit). De initiatiefnemer is ook hier verantwoordelijk voor het uitvoeren van participatie.

Het is de aan de gemeente om te bepalen of en hoe zij haar rol als facilitator van initiatiefkracht wil vormgeven en hoe zij haar rol als vergunningverlener goed kan vormgeven, op het gebied van participatie.

Niet alleen inwoners en bedrijven kunnen initiatiefnemer zijn. Ook de gemeente heeft soms de rol van initiatiefnemer. Bijvoorbeeld als we nieuw beleid gaan maken of omdat we zelf initiatieven in de fysieke leefomgeving ontplooiën. Dan moeten wij dus ook belanghebbenden betrekken. De manier waarop wij dat als initiatiefnemer doen is beschreven in de visie op inwonersparticipatie die door de raad is vastgesteld.

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet de gemeenteraad van Dronten een beleidsvisie "Participatie binnen de Omgevingswet" vaststellen waarin de gemaakte keuzes op bovenstaande vraagstukken worden geformuleerd. Bij het ophalen van input voor deze visie zullen inwoners betrokken worden. Dit proces van Inwonersparticipatie wordt beschreven in voorliggend participatieplan. Dit participatieplan is gebaseerd op de methodiek beschreven in de collegenota "Uitvoeringsnota Inwonersparticipatie".

#### Uitgangspunten Inwonersparticipatie algemeen

Belangrijke uitgangspunten in deze visie op Inwonersparticipatie zijn:

- Voor inwoners zijn we 1 gemeente
- Inwoners staan centraal
- We betrekken inwoners vaker en intensiever bij ontwikkeling beleid
- Dialoog vormt de basis
- We bieden betrokkenen en inwoners goed zicht op de verschillende belangen die spelen

Om hier verder invulling aan te geven is er het Drontens participatiemodel en het Drontense Stappenplan ontwikkeld. Participatievragen kunnen zo methodisch worden beantwoord.

## 2. Stappenplan Inwonersparticipatie

### Stap 1: Voordat je begint.....

#### Waarom willen we inwonersparticipatie bij dit onderwerp?

De raad wordt gevraagd volgend jaar keuzes te maken in de manier waarop wij omgaan met bepaalde participatievraagstukken. Specifiek wordt aan de raad gevraagd om te bepalen:

- of en zo ja hoe we participatie door initiatiefnemers willen stimuleren en faciliteren,
- wanneer wij participatie verplicht stellen bij buitenplanse activiteiten en welke eisen we daar dan aan stellen.

Naast het feit dat de Omgevingswet vraagt om Inwonersparticipatie bij de totstandkoming van de betrokken instrumenten, zien we ook de toegevoegde waarde voor inwonersparticipatie vanuit een ander argument. De op te halen input kan bijdragen aan het ontwikkelen van visie, beleid en instrumenten die ook echt voorzien in de behoefte van de samenleving en bij de gewenste rol als overheid. Zo kunnen de juiste lokale keuzes worden gemaakt. Inwonersparticipatie kan bijdragen aan de kwaliteit van de beleidsnota en aan bewustwording van de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt bij betrokkenen.

#### Het participatiedoel

- Het gesprek met de samenleving moet in ieder geval zorgen voor een goede invulling van onze rol op het gebied van participatie binnen de Omgevingswet. Dan gaat het dus over: **kwaliteit van het beleid**.
- Vervolgens is een tweede doel dat onze gespreksdeelnemers zich **bewuster worden** van de gevolgen die de Omgevingswet heeft voor initiatiefnemers op het gebied van participatie.



### Stap 2: Fase

We willen de input van inwoners gebruiken bij de totstandkoming van de beleidsvisie en dus bevinden we ons daarmee in de definitiefase. We willen ophalen wat er leeft en welke meningen er zijn om zo verder te kunnen gaan met ons antwoord op hoe we daarmee om willen gaan.

### Stap 3: Stakeholders / Publiek

Binnen de Omgevingswet kunnen we 3 verschillende soorten initiatieven onderscheiden:

- Binnenplanse initiatieven
- Buitenplanse initiatieven
- Maatschappelijke initiatieven

Bij deze verschillende initiatieven horen ook andere "soorten" initiatiefnemers. Ook de rol van de gemeente verschilt per soort initiatief. Daarom is het belangrijk om de verschillende soorten initiatiefnemers ook op een passende manier te betrekken bij het maken van de visie op participatie in de Omgevingswet.

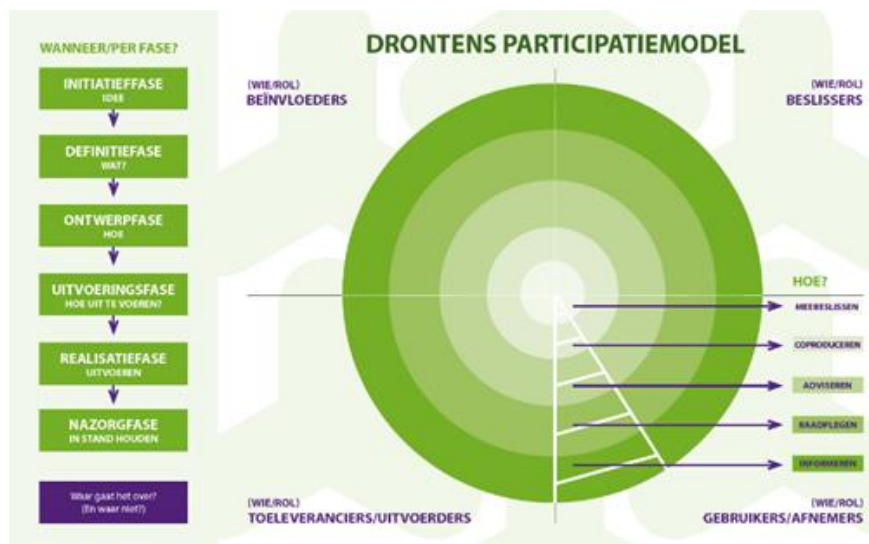
Hieronder wordt dat verder uitgewerkt.

**Binnenplanse initiatieven:** waarbij het initiatief past binnen het Omgevingsplan.

Bij een vergunningaanvraag moet de initiatiefnemer aangeven of hij participatie heeft toegepast en zo ja, wat daar de uitkomsten van zijn en wat er mee gedaan is. Maar, als een activiteit past binnen de regels van het Omgevingsplan, dat kan een vergunning niet worden afgewezen als een initiatiefnemer geen participatie heeft toegepast. Dat kan ook niet als de uitkomst van de participatie negatief is ten aanzien van het initiatief.

**Publiek:**

1. Inwoners die al eens het vergunning-proces hebben doorlopen
2. Potentiele toekomstige gebruikers van het vergunning proces (Drontenaren die zich daarin aangesproken voelen)



**Buitenplanse initiatieven:** waarbij het initiatief niet past binnen het Omgevingsplan.

De noodzaak voor overleg met gemeente in de vorm van een Omgevingstafel en een uitgebreider participatietraject met belanghebbenden is dan vaak groter. Voor specifieke gevallen die door de gemeenteraad worden aangewezen, kan participatie wél verplicht worden gesteld. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een activiteit die buiten het Omgevingsplan valt (buitenplanse activiteit). De initiatiefnemer is ook hier verantwoordelijk voor het uitvoeren van participatie.

**Publiek:**

1. Partijen die al eens het vergunning-proces hebben doorlopen of betrokken zijn bij de omgevingstafel.
2. Potentiele initiatiefnemers
3. Belanghebbenden

Een diverse groep van grote en kleine partijen, van professionals en particulieren en initiatiefnemers en belanghebbenden. Kleinschalig en persoonlijk uitgenodigd.

**Maatschappelijke initiatieven:** individuele of georganiseerde inwoners nemen initiatieven die van invloed zijn op de fysieke omgeving. De Omgevingswet biedt ruimte aan deze initiatieven en de gemeente wil het nemen van de goede initiatieven graag stimuleren. Een voorbeeld van een maatschappelijk initiatief is een groep inwoners die samen een groenstrook willen gaan maken en onderhouden (in plaats van de gemeente). Het karakter van de initiatieven waar het hier om gaat is anders dan de binnenplanse en buitenplanse initiatieven. Een goed participatietraject om zo belanghebbenden te betrekken bij het initiatief kan belangrijk zijn.

**Publiek:**

1. Bij ons bekende initiatiefnemers (bv via Samen Actief)
2. Dorpsraden die ervaring hebben met initiatieven.

**Stap 4 en 5: Verwachtingen**

### Participatieniveau

We kiezen bij dit proces van inwonersparticipatie voor het participatieniveau "raadplegen / consulteren". We willen van betrokkenen weten wat hun ervaringen en meningen zijn op het door ons bepaalde vraagstuk. We zijn daarbij niet gebonden aan de uitkomst, maar nemen dit mee in onze eigen meningsvorming.

### Publiekvrage:

Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor participatie m.b.t. zijn initiatief. De vraag die ter raadpleging wordt voorgelegd aan het publiek is:

"De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor participatie. Wat heeft de initiatiefnemer nodig (van de gemeente of andere partijen) om participatie te kunnen uitvoeren?"

### Rollen

Gemeenteraad: beslist uiteindelijk over de door het college voorgelegde beleidsvisie. De raad heeft de kaders meegegeven waarop dit participatieplan verder is uitgewerkt.

College: voert het participatieproces uit en betreft deze in de te formuleren visie.

Inwoners en partijen: geven hun input op de voorgelegde vraag. Worden geïnformeerd over de vervolgstappen / uitkomsten van het proces.

Ambtelijke organisatie: is opdrachtnemer van het college en voert het proces uit.

### Randvoorwaarden

De te maken kosten voor dit proces worden betaald vanuit het programma Omgevingswet.

### Planning

Januari 2021: dit participatieplan wordt als onderdeel van een raadsinformatiebrief aan de raad toegezonden

Eerste kwartaal 2021: input ophalen bij de diverse publieksgroepen

Medio 2021: Concept beleidsvisie "Participatie binnen de Omgevingswet" bij het college.

Deze planning is uiteraard mede afhankelijk van de beschikbaarheid van de te betrekken inwoners en organisaties.

## 3. Het participatieplan samengevat op het canvas inwonersparticipatie

### Binnenplanse initiatieven

Fase	participatiedoel	publiek	Publieksvraag	afzender	Gespreksvorm
1.	1. Kwaliteit verhogen van visie op participatie 2. Bewustwording bij betrokkenen van veranderingen Omgevingswet	1. Inwoners die al eens het vergunning-proces hebben doorlopen 2. potentiële toekomstige gebruikers	De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor participatie. Wat maakt dat dit succesvol kan verlopen? Welk beeld is er van de rol van de gemeente?	Gemeente	Digitale poll / Enquête

### Buitenplanse initiatieven

Fase	participatiedoel	publiek	Publieksvraag	afzender	Gespreksvorm
<b>1</b>	1. Kwaliteit verhogen van visie op participatie 3. Bewustwording bij betrokkenen van veranderingen Omgevingswet	1. Bij ons bekende initiatiefnemers 2. Dorpsraden	De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor participatie. Wat maakt dat dit succesvol kan verlopen? Welk beeld is er van de rol van de gemeente?	Gemeente	Digitale poll / Enquête


### Maatschappelijke initiatieven

Fase	participatiedoel	publiek	publieksvraag	afzender	Gespreksvorm
<b>1</b>	1. Kwaliteit verhogen van visie op participatie 2. Bewustwording bij betrokkenen van veranderingen Omgevingswet	4. Partijen die al eens het vergunning-proces hebben doorlopen of betrokken zijn bij de omgevingstafel. 5. Potentiele initiatiefnemers 6. Belanghebbenden Een diverse groep van grote en kleine partijen, professionals en particulier en initiatiefnemers en belanghebbenden.	De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor participatie. Wat maakt dat dit succesvol kan verlopen? Welk beeld is er van de rol van de gemeente?	Gemeente	Kleinschalig kwalitatief onderzoek bv d.m.v. interviews / online meeting.


Bijlage 2: Visuals buitenplanse initiatieven 'uitkomsten online bijeenkomst over de rol van

## BUITENPLANSE INITIATIEVEN

ONLINE BIJENKOMST OVER DE ROL VAN PARTICIPATIE BIJ BUITENPLANSE INITIATIEVEN BINNEN GEMEENTE DRONTEN



MAANDAG  
29 MAART 2023  
19<sup>u</sup> - 21<sup>u</sup>



@ ZOOM

### WAT BETEKENT PARTICIPATIE VOOR JOU VANUIT DE ROL DIE JE NU HEBT?

METEEN IEDEREEN INSCHAKELEN ALLE PARTIJEN AAN BOORD!

NOOIT 100% TEVREDEN WEL DICHTERBIJ!

WAT ZIJN DE KADERS? RANDEN OPZOEKEN. WAT IS ER MOGELIJK?

KLEURRIJK GEHEEL

WAT AANSPREEKPUUNT ALS KATALYSATOR

WAAR MOGEN WE ALS PARTICIPANTEN OVER MEEDENKEN?

ROL VOOR GEMEENTE ALS GESPREK- EN PROCESBEGELEIDER. VEEL WETTEN: HULP WELKOM!

STREVEN: JUICHEND OP DE BANK! MAAR 'MINSTENS COMFORT' BIJ DE AFSPRAKEN

### WAAROM EN WANNEER HEEFT HET ZIN OM PARTICIPATIE VERPLICHT TE STELLEN?

BIJ CONFLICTERENDE WETGEVING: WAT GAAT VOOR? WIE HEEFT DE LEAD?

EEN 'NIEUWE' HARMONIE DOOR BEGRIP EN EMPATHIE.

TEGENWIND NIET UIT DE WEG GAAN

MEER MENSEN DIE HET PLAN OMARMEN (MOTIVATIE EN INFORMATIE)

WAT IS PARTICIPATIE? WAKEN VOOR 'AFKOPEN' WAT IS RECHTVAARDIG?

WAAROM DEZE BIJENKOMST?

BELEID MAKEN WE NIET ACHTER DE TAFEL MAAR SAMEN MET U!

HOE GEVEN WE PARTICIPATIE IN HET KADER VAN DE OMGEVINGSWET VORM?

### SUPPORT VOOR PARTICIPATIE (HET BELANG ERVAN STAAT NIET TER DISCUSIE)

WAT HEEFT MIJ VERRAST?

BETROKKENHEID

POSTIEVE DEELNAME

MEE MOGEN EN KUNNEN PRATEN

STERKE WETS VOOR: EEN BEGELEIDER OF FACILITEERER. ROL VAN DE OVERHEID

### TRANSPARANTE

DRAAGVLAK VS VERSCHILLENDE MENINGEN

KADERS


HOE BEPALEN WE WIE ER BELANGHEBBENDEN ZIJN?


WAT ALS ER ECHT GEEN OVEREENSTEMMING IS? OF ZELFS WEERSTAND?


1 → 2 → 3 → 4

HOE RICHT JE NU ECHT EEN GOED PARTICIPATIEPROCES IN?

WAAR WIL IK NOG OP WIL KAUWEN?



 gemeente **dronten**

 MULA BUREA

# BUITENPLANSE INITIATIEVEN

ONLINE BIJENKOMST OVER DE ROL VAN PARTICIPATIE BIJ BUITENPLANSE INITIATIEVEN BINNEN GEMEENTE DRONTEN



WAT BETEKENT PARTICIPATIE VOOR JOU VANUIT DE ROL DIE JE NU HEBT?

INITIATIE ZOU PROBLEEMOPLOSSING AANSPRIJKEN MOETEN ZIJN. NIET DE GEMEENTE DIE WIJST OP WAT NIET KLOFT IN EEN PLAN IN PLAATS VAN SAMEN ZOEKEN NAAR WAT KAN



VOORAF KADERS MEEGEVEN



WIE BEWAAKT HET ALGEMEENE BELANG? WIE TOETST DE OVERHEID?



WAT IS HET BELANG VOOR DE MAATSCHAPPIJ?



VOLGENS DE WET IS PARTICIPATIE DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE INITIATIEFNEEMER IS HET NIET IETS VAN ONS SAMEN?



EEN SOORT ARBITRAGE

WAAROM DEZE BIJENKOMST?



HELEP MAKEN WE NIET AGTER DE TAfel, MAAR SAMEN MET U!



HOE GEVEN WE PARTICIPATIE IN HET KADER VAN DE OMGEVINGSWET VORM?

WAAROM EN WANNEER HEEFT HET ZIN OM PARTICIPATIE VERPLICHT TE STELLEN?



GRIJS GEBIED?



DUIDELIJKE SPELREGELS VOORAF!

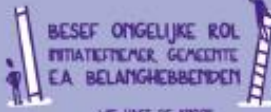


OEFEN IN HET KLEIN



BLIJVEN LUISTEREN?

WANNEER CREATIVITEIT NODIG IS



BESEF ONGELIJKE ROL INITIATIEFNEEMER, GEMEENTE EA. BELANGHEBBENDEN

WIE MAKT DE STUOP VOOR ALS PARTICIPATIE NIET WERKT?



OP WIE HEEFT HET INITIATIEF INVLOED?



MAKELIJKE PROCESSEN NIET MOEILIJER, MAKEN PARTICIPATIE ALLEEN WAAR NODIG INZETTEN!!



FACILITEER EN PARTICIPEER IN POSITIEVE PLANVORMING



SAMEN HET PROCES EN HET SUCCES AFSPREKEN

GOEP	BELANG	ROEG	STRATEGIE

GEDRAGEN BELANGENMATRIX



EXTERNE ONAFHANKELIJKE REGISSEUR

WAAR WIL IK NOG OP WIL KAUWEN? WAT HEEFT MIJ VERRAST?



VOELT SOMS ALSOF ONDERNEMERS IN DIENST ZIJN VAN DE OVERHEID; DAAR MAG EEN KANTELING IN KOMEN!



OVERHEID DRAAGT ZORG VOOR GOEDE ECONOMISCHE TOEKOMSTBESTENDIGE EN VEILIGE MAATSCHAPPIJ WAAR HET GOED TOEVEN IS



HOE KOMEN WE VAN ZIJ NAAR WIJ?



TRANSPARANTIE VOOR PARTICIPATIE



WIE IS 'DE GEMEENTE'?



GEMEENTE ALS REGISSEUR



KAN EEN PARTICIPATIEPROCES ECHT WERKEN?

MIJN HOOFDBOODSCHAP IS...



# BUITENPLANSE INITIATIEVEN

DINSDAG  
27 JANUARI 2020  
09:00 - 12:00

ONLINE BIJENKOMST OVER DE ROL VAN PARTICIPATIE BIJ  
BUITENPLANSE INITIATIEVEN BINNEN GEMEENTE DRONTEN



## WAT BETEKENT PARTICIPATIE VOOR JOU VANUIT DE ROL DIE JE NU HEBT?

SAMEN EEN  
INITIATIEF  
DRAGEN

GEMEENTE ALS FACILITATOR  
COMPLEXITEIT VAN INVLOED OF PAALE VAN  
PARTICIPATIE EN ROL VAN DE GEMEENTE



NIEUW ALLEEN MAAR SAMEN  
VERANTWOORDELIJK VOOR  
DE LEEFOMGEVING

HOUD HET PRAKTISCH EN EENVOUDIG.  
PLANNEN VAAK TETNET GEDAAN DOOR  
ALLERLEI INGEWIKKELDE PLANVORMING

NIEUW ELKE WERK  
KOMT UIT:  
DUIDELIJK  
ZIJN  
OVER  
VERWACHTINGEN

LEFST AAN DE KEUKENTAFEL  
MAAR SOMS IS ER MEER NODIG!

ONTZORGEN

ELKAAR DE  
HAND REKENEN

WAT VRAGEN WE WANNEER  
VAN INITIATIEFNEEMERS?  
WIE PARTICIPEERT WANNEER?

## WAAROM DEZE BIJENKOMST?

BELED MAKEN WE NIET ACHTER  
DE TAFEL MAAR SAMEN MET U!

HOE GEVEN WE PARTICIPATIE  
IN HET KADER VAN DE  
OMGEVINGSWET VORM?

## WAAROM EN WANNEER HEEFT HET ZIN OM PARTICIPATIE VERPLICHT TE STELLEN?

BIJ HOGE COMPLEXITEIT  
VEEL BOTSERDE BELANGEN EN PARTIJEN

WETGEVING VS.  
HANDELEN VANUIT EMOTIES

WAT IS DE  
INTENTIE?

PARTICIPATIE AAN DE VOORKANT  
VOORKOMT GEDOE AAN DE ACHTERKANT

COLLEGE EN RAAD NIET ALTIJD OP EEN LIJN  
OP TIJD BETROKKEN EN GOED INFORMEERD  
(JUST BIJ BUITSPILS)

PARTICIPATIE OM ZORG EN  
TWIJFEL WEG TE NEMEN

HOE BRENG JE VOOR, TEGEN  
EN NEUTRAAL BIJ ELKAAR?

WAT DOE JE MET INITIATIEFNEEMERS  
DIE NIET ZIJN DOORDRUKKEN?  
OF RAADSLIEDEN BERVLOEDEN?

IS HET DOEL VAN  
PARTICIPATIE DRAAGVLAK?  
IS HET ALTIJD ZERVOEL?

RAAD BETREKKEN  
BIJ PARTICIPATIE

JUSTE SAMENSpraak TUSSEN  
BETROKKEN PARTIJEN

AAN DE HAND VAN DE GROOTTE VAN  
HET PROJECT DE PARTICIPATIEVORM BEPALEN

WAAR WIL IK NOG  
OP WIL KAUWEN?  
WAT HEEFT MIJ VERRAST?

WORDT PARTICIPATIE VERPLICHT?  
OF IS ER OOK EEN MOGELIJKHEID NIET NIET TE DOEN?

ROL ADVISEURS BIJ  
OMGEVINGSPANNEN

HOE GAAT DE GEMEENTE OPDREKERS HELPEN?  
KOMT ER EEN RICHTLIJN?

BETREK DE OMGEVING IN EEN VROEG STADIUM  
COMMUNICATIE VAN GROOT BELANG

KOM KIJKEN EN PRAAT MEE  
OVER ONS INITIATIEF

KLEINE PLANNEN LETS GO!  
GROTE PLANNEN DOEN WE SAMEN

VOLEGENDE DRAAGVLAK  
ZORGT VOOR VLOTTERE  
PROCEDURES EN MOEKE PLANNEN!

DOEN WE HET SAMEN?

DENK MET ONS MEE;  
DAT HEEFT MEER ZIN DAN  
JE WELLIJK ZOU DENKEN!

DOEL?  
OET ZO GOED  
MOGELIJK, NIET!

MIJN HOOFDBOODSCHAP IS...

