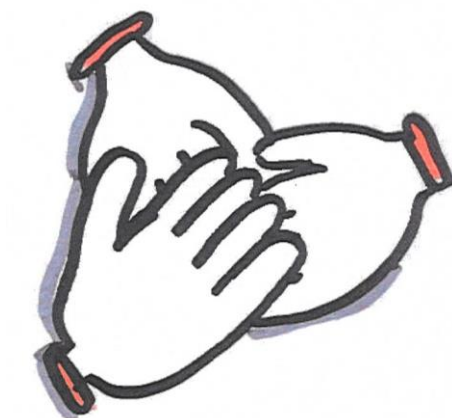




Gemeente Epe

Samen werken aan een plan

Spelregels voor participatie bij ruimtelijke initiatieven



Samen werken aan een plan

Spelregels voor participatie bij ruimtelijke initiatieven

Een nieuwe wijk, een nieuwe woning, het bouwen van een schuur of de aanleg van een zonnepark. Zomaar wat voorbeelden van ruimtelijke initiatieven waarvoor uiteindelijk een omgevingsvergunning nodig is. Deze initiatieven hebben impact op de omgeving en kunnen gevolgen hebben voor omwonenden. Ook kunnen deze initiatieven van invloed zijn op belangen die bepaalde organisaties vertegenwoordigen. Het is belangrijk dat over alle ruimtelijke initiatieven op tijd het gesprek wordt aangegaan met de omgeving en organisaties en dat dit zo vroeg mogelijk gebeurt. Dus ruim voordat een officiële aanvraag wordt ingediend, waarop door de gemeente Epe een beslissing moet worden genomen.

In de gemeente Epe hebben we spelregels gemaakt om de samenwerking tussen initiatiefnemer, omwonenden, organisaties en de gemeente Epe te ondersteunen. Deze spelregels zijn in samenspraak met een raads werkgroep opgesteld en door de gemeenteraad vastgesteld als beleid. De spelregels moeten bij ruimtelijke initiatieven in acht worden genomen. Zij maken deel uit van het proces van het Conceptverzoek Omgevingsproject. Dit is het nieuwe aanvraagproces in de geest van de Omgevingswet waar we sinds 1 juli 2023 mee werken. In dit proces wordt de wenselijkheid van het initiatief onderzocht en de stappen die daarin gevolgd worden. Dit gaat vooraf aan een officiële aanvraag van een omgevingsvergunning. Participatie, oftewel het omgevingsgesprek, is één van de stappen in het proces van het Conceptverzoek Omgevingsproject.

Samengevat houden de spelregels het volgende in:

- Zij doen een oproep om vroegtijdig het gesprek aan te gaan;
- Zij maken deel uit van het proces van het Conceptverzoek Omgevingsproject;
- Zij zijn onlosmakelijk verbonden met een aanvraag van een omgevingsvergunning.

Bij dit participatiebeleid horen drie bijlagen:

1. **Bijlage 1 – Infographic Conceptverzoek Omgevingsproject:** Dit document vat het proces van het Conceptverzoek Omgevingsproject samen in een aantal stappen. Participatie, oftewel het omgevingsgesprek, is één van de stappen in het proces.
2. **Bijlage 2 – Participatie – Samenwerken aan een plan – Stappenplan:** Dit document laat in 8 concrete stappen zien wat er van de initiatiefnemer verwacht wordt bij het omgevingsgesprek, en welke rol de gemeente hierbij kan hebben. Ook heeft het document een checklist, welke de initiatiefnemer kan gebruiken bij het doorlopen van het omgevingsgesprek.
3. **Bijlage 3 – Participatie – Samenwerken aan een plan - Overzicht:** Dit document laat samenvattend in één oogopslag zien hoe het omgevingsgesprek gevoerd wordt.

Hieronder beschrijven we wat participatie bij initiatieven in Epe betekent en waarom dit belangrijk is. We beschrijven hoe we dit gaan toepassen en welke werkwijze daarvoor gevolgd wordt in de vorm van een stappenplan. Om grip te krijgen op de vorm en reikwijdte van de participatie maken we gebruik van participatiemeters als hulpmiddel.

Het belangrijkste uitgangspunt: met elkaar in gesprek.

De Omgevingswet vraagt van alle betrokkenen om zo snel mogelijk met elkaar in gesprek te gaan bij ruimtelijke initiatieven. Ook de gemeente Epe vindt het belangrijk dat inwoners in een vroeg stadium betrokken worden bij het initiatief van bijvoorbeeld hun burens, een marktpartij of anderen. Een goede communicatie en participatie over ruimtelijke initiatieven is wenselijk en heeft een duidelijke meerwaarde.

We vinden het belangrijk dat een initiatiefnemer op tijd met de omgeving in gesprek gaat en het initiatief bespreekt, meningen peilt, belangen ophaalt en de kennis van anderen gebruikt voor het polijsten van het initiatief. Het goede gesprek, de verbinding: daar gaat het bij participatie om. We betrekken elkaar bij initiatieven. In onze gemeente noemen we dat 'het omgevingsgesprek'.

Samen voor een goed resultaat: het omgevingsgesprek

Vanaf de start samen optrekken vergroot de kwaliteit van het plan en de acceptatie voor het uiteindelijke resultaat. In het omgevingsgesprek kan iedereen meedenken en kennis en creativiteit inbrengen. Ook kunnen zorgen worden geuit en wensen op tafel worden gelegd. Alle belangen komen zo in beeld en vormen de bouwsteen voor het initiatief. Dit helpt de initiatiefnemer bij het maken van een gedragen plan en de acceptatie daarvan.

Het omgevingsgesprek in onze gemeente:

- Zorgt voor betere inzichten in de verschillende belangen die spelen in de omgeving;
- Leidt tot een goede afstemming over plannen op basis van argumenten, hoor en wederhoor;
- Draagt bij aan de acceptatie van de plannen.

Recht doen aan ieders belang

Deze spelregels zijn niet in beton gegoten. Met elkaar gaan we ondervinden op welke wijze initiatiefnemers, omwonenden, betrokkenen en de gemeente aan participatie doen bij ruimtelijke initiatieven, en hier de beste invulling aan kunnen geven zodat het omgevingsgesprek ook echt van meerwaarde is. Het is een adaptief en lerend proces.

Betekent dit dat iedereen het altijd met elkaar eens moet zijn? Nee, instemming is geen vereiste, zegt de rechtspraak. Dit geldt ook straks onder de Omgevingswet. Dat is ook niet waar participatie om gaat. Een buurman moet een erker kunnen aanbouwen, een bedrijf moet kunnen uitbreiden, er zijn woningen nodig en de energietransitie en de klimaataanpak vragen ook aandacht.

Waar gaat participatie dan wel over?

De kern van de participatie is dat het gesprek vroegtijdig ontstaat. Participatie is gericht op meedoen. We luisteren, we zijn open en we hebben vertrouwen. We zijn constructief en hebben oog voor het individuele belang en het collectieve belang. We polariseren niet, maar zoeken elkaar op. Uiteindelijk bepaalt de initiatiefnemer of en hoe de aanvraag bij de gemeente wordt ingediend. Het college of de gemeenteraad zijn beslissingsbevoegd, zij zijn daartoe democratisch gelegitimeerd. Daarbij worden alle belangen afgewogen, inclusief het algemeen maatschappelijk belang van een initiatief.

Hoe bepalen we hoe de participatie eruitziet?

De mate van participatie en de wijze van de invulling daarvan wordt bepaald aan de hand van de impact van het ruimtelijke initiatief. Daarvoor zijn hulpmiddelen ontwikkeld in de vorm van participatiemeters. Bijlage 2 bevat een stappenplan waarin wordt beschreven hoe de initiatiefnemer aan de hand van de participatiemeters het omgevingsgesprek kan voorbereiden en uitvoeren.

De initiatiefnemer is aan zet

De Omgevingswet zet het initiatief centraal. Zij legt de verantwoordelijkheid voor participatie over het ruimtelijk initiatief bij de initiatiefnemer. De gemeente Epe anticipeert op deze koers met deze spelregels. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het betrekken van omwonenden en belangengroeperingen en is degene die ervoor zorgt dat mensen betrokken worden. De

verantwoordelijkheid van het participatietraject ligt bij de initiatiefnemer en de spelregels zijn er om daarin te ondersteunen.

Welke zekerheid geeft participatie?

De spelregels vormen geen juridische zekerheid voor de procedure bij een officiële aanvraag waarop een besluit genomen moet worden. Zij veranderen niets aan de mogelijkheden voor het indienen van zienswijzen of bezwaar bij de gemeente Epe en/of (hoger)beroep bij de rechtbank of afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De omwonenden en belanghebbenden in het omgevingsgesprek

Er ligt een wens bij een initiatiefnemer. Hij/zij wil graag zijn/haar plan gerealiseerd zien. Omwonenden en belanghebbenden moeten ervan op aan kunnen dat een initiatiefnemer met hen het gesprek aangaat: het omgevingsgesprek. De initiatiefnemer moet de overtuiging hebben dat dit gesprek helpt het initiatief gerealiseerd te krijgen. Al in een vroegtijdig stadium worden initiatiefnemers daarop gewezen. Participatie is één van de bouwstenen voor het initiatief. Participatie staat meestal niet op zichzelf. Voordat een initiatiefnemer het gesprek aangaat wil hij/zij weten in hoeverre zijn/haar plan past binnen de gemeentelijke kaders. Hiervoor kennen wij het proces van het Conceptverzoek Omgevingsproject. Participatie maakt deel uit van dit proces, maar ook los hiervan is het wenselijk dat de initiatiefnemer in een vroegtijdig stadium het gesprek voert met omwonenden en belanghebbenden over het plan.

De gemeente als één van de betrokkenen

De participatie start bij de initiatiefnemer. Welke rol heeft de gemeente Epe daarbij?

De mate van betrokkenheid van de gemeente Epe is verschillend en afhankelijk van het type initiatief. Bij initiatieven waarbij een kopje koffie bij de burens volstaat, zit de gemeente Epe niet aan tafel bij het omgevingsgesprek (een klein plan). Dit is anders als de impact van het initiatief groter is. Dan is het belangrijk mee te luisteren (middelgroot plan) en in bepaalde gevallen mee te doen (groot plan). Vooral als sprake is van een maatschappelijk belang, zoals woningbouw, de energietransitie en de klimaataanpak doet de gemeente Epe mee. Ook initiatieven die een impact hebben op de omgeving vanwege het karakter en de vorm van het gebouw, of de aard van het initiatief, kunnen aanleiding zijn actief betrokken te zijn in het participatietraject. Weliswaar is de initiatiefnemer hoofdverantwoordelijk, maar ook de gemeente Epe heeft hier een taak. Enerzijds is dit in de rol van procesregisseur, anderzijds kan ook inhoudelijk kennis van beleid, wet- en regelgeving ingebracht worden. Belangrijk is dat de gemeente Epe in deze fase één van de betrokkenen is en niet als toetser en/of besluitvormer aan het omgevingsgesprek deelneemt. Dit houdt ook in dat de gemeente Epe een interventie kan doen als de gekozen vorm van participatie niet aansluit bij de maatschappelijke behoefte. Als extra inzet nodig is, dan zal daarop gestuurd worden. De participatiemeters blijven altijd een hulpmiddel.

Welke rol heeft de gemeente Epe?

Om de rol van de gemeente Epe te kunnen duiden, wordt eveneens gebruik gemaakt van de participatiemeters. Het participatieniveau bepaalt de rol van de gemeente. Bij initiatieven zonder impact heeft de gemeente geen rol. Wanneer een initiatief wél impact heeft kan de gemeente meedenken, meeluisteren of gezamenlijk met de initiatiefnemer optrekken in het participatietraject. Met behulp van het stappenplan in Bijlage 2 kan bepaald worden welke rol de gemeente Epe heeft bij een initiatief.

Gemeente als (mede) initiatiefnemer

Als de gemeente Epe (mede) initiatiefnemer is, gelden voor haar de spelregels zoals deze hier beschreven staan.

Op welk moment kunnen belanghebbenden betrokken worden bij een initiatief?

Zodra een initiatiefnemer met een plan bezig gaat en erover nadenkt is het belangrijk om omwonenden en betrokkenen aan te haken bij het initiatief. De spelregels bieden daarbij handvaten. Zo worden de omgeving en andere betrokkenen (als dat nodig is, zoals verenigingen, stichtingen e.a.) meegenomen in een vroeg stadium. Mogelijk wordt een initiatief daardoor bijgesteld ten goede. Participatie vindt plaats voordat een officiële aanvraag van een omgevingsvergunning wordt ingediend.

Hoe groot moet de betrokkenheid bij een initiatief zijn?

De inspanning om betrokkenen en omwonenden te betrekken bij een initiatief moet in verhouding staan tot de impact van het initiatief op de omgeving. Hoe groter en veelomvatter het initiatief, hoe omvangrijker de betrokkenheid. Daarbij spelen ook het maatschappelijk belang en de bestuurlijke gevoeligheid een rol.

Het vastleggen van het participatietraject

Zoals hiervoor is aangegeven vergroot het omgevingsgesprek de kwaliteit van het plan en de acceptatie voor het uiteindelijke resultaat. In het omgevingsgesprek kan iedereen meedenken en kennis en creativiteit inbrengen. Het is belangrijk dat de initiatiefnemer de stappen die hij/zij zet bijhoudt en de resultaten van het omgevingsgesprek opschrijft. Dit doet hij/zij in een participatieverslag, zie ook Bijlage 2. Het participatieverslag is een middel om in de formele procedure te kunnen laten zien hoe de initiatiefnemer met het participatietraject is omgegaan.

Welke initiatieven zijn er en welke spelregels horen erbij?

Er zijn verschillende soorten initiatieven waarvoor de spelregels gevolgd moeten worden. Het is aan te raden om ook de spelregels te volgen als er geen omgevingsvergunning of wijziging van het omgevingsplan nodig is. Betrokkenheid draagt altijd bij aan de kwaliteit van het plan en het verder soepele verloop van het initiatief. Een goede relatie met de omgeving is van onschatbare waarde voor het slagen van een initiatief.

De spelregels zijn altijd nodig als het initiatief leidt tot een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). De gemeenteraad van Epe heeft op 14 december 2023 namelijk besloten om participatie bij dergelijke omgevingsvergunningsaanvragen verplicht te stellen. Er zijn twee situaties waarin een initiatief valt onder het begrip BOPA:

1. Het omgevingsplan bevat een vergunningplicht voor het initiatief. De vergunning kan niet binnenplans verleend worden, omdat het initiatief niet past binnen de beoordelingsregels die voor deze vergunningplicht in het omgevingsplan staan.

2. Het omgevingsplan bevat geen vergunningplicht voor het initiatief, maar het initiatief is in strijd met algemene regels in het omgevingsplan.

Hierboven is verteld wat participatie bij ruimtelijke initiatieven inhoudt, waarom het belangrijk en noodzakelijk is en op welke wijze daaraan invulling gegeven wordt binnen de gemeente Epe. Ook is aangegeven dat participatie altijd deel uitmaakt van het proces van het Conceptverzoek Omgevingsproject. Hieronder staat beschreven hoe bij een ruimtelijk initiatief invulling te geven is aan een goede participatie en welke stappen daarin te nemen zijn.

Wat zijn de spelregels voor participatie bij een ruimtelijk initiatief?

Zie ook het stappenplan en de checklist in Bijlage 2.

1. De initiatiefnemer heeft een plan bedacht en laat dat aan de gemeente weten via de website.
2. De gemeente bekijkt het plan en bespreekt dit met de initiatiefnemer. Ook wordt besproken hoe belangrijk het gesprek met de omgeving is en hoe dat eruit kan zien aan de hand van de participatiemeters.
3. De initiatiefnemer maakt een omgevingsanalyse. De omgevingsanalyse brengt de impact van het voornemen in beeld en het effect daarvan op de omgeving. De initiatiefnemer analyseert welke belangen er zijn, benoemt deze en maakt een weging daarvan op basis van het initiatief. Bij een initiatief dat past in het omgevingsplan kan dit vrij snel en eenvoudig. Als sprake is van een initiatief dat niet past (BOPA) moet altijd een omgevingsanalyse gemaakt worden.
4. De initiatiefnemer maakt een participatieplan. De initiatiefnemer geeft op basis van de omgevingsanalyse aan welke participatie het beste bij het initiatief past, zie hiervoor Bijlage 2. De initiatiefnemer brengt in het participatieplan de aard en omvang van het initiatief, het effect daarvan op de omgeving en de wijze van participeren bij elkaar. De gemeente Epe adviseert, stimuleert en faciliteert. De initiatiefnemer is verantwoordelijk en gaat zelf aan de slag met de uitvoering van het participatieplan. Bij een initiatief dat past in het omgevingsplan kan dit vrij snel en eenvoudig. Als sprake is van een initiatief dat niet past (BOPA) moet altijd een participatieplan gemaakt worden.
5. De initiatiefnemer maakt een participatieverslag. De initiatiefnemer legt de resultaten van de participatie vast en neemt daar alle voorgaande stappen in mee. De initiatiefnemer geeft aan wat hij/zij met de opbrengt van de participatie heeft gedaan en welke resultaten het heeft opgeleverd en wat daarmee gedaan is. De initiatiefnemer motiveert dit en weegt alle belangen zorgvuldig af. In het verslag komen alle standpunten aan bod. Niet alleen de 'tegenbelangen' worden in beeld gebracht. Ook de 'voorbelen' worden benoemd. Het participatieverslag maakt deel uit van de stukken die bij de gemeente Epe worden indient. Bij een initiatief dat past in het omgevingsplan kan dit vrij snel en eenvoudig. Als sprake is van een initiatief dat niet past (BOPA), moet altijd een participatieverslag gemaakt worden.
6. De initiatiefnemer koppelt terug en werkt uit wat is opgehaald, beoordeelt en legt vast. Het gaat hierbij om de terugkoppeling en de reactie daarop van de betrokkenen.
7. Het resultaat: Uiteindelijk ligt er een ruimtelijk plan, waarover het omgevingsgesprek gevoerd is en verschillende belangen zijn benoemd en afgewogen.
8. De initiatiefnemer dient de officiële aanvraag omgevingsvergunning in, met daarbij het participatieverslag.

BIJLAGEN

Bijlage 1 – Infographic Conceptverzoek Omgevingsproject

Bijlage 2 – Participatie – Samenwerken aan een plan – Stappenplan en checklist

Bijlage 3 – Participatie – Samenwerken aan een plan - Overzicht