

Besluiten van de raad van de gemeente Nissewaard tot vaststelling van advies- en participatieplichtige buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en van beleidsregels over participatie onder de Omgevingswet

De raad der gemeente Nissewaard;

gelet op de Gemeentewet en op de Omgevingswet;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 februari 2022;

gehoord het advies van de commissie leefomgeving van 9 februari 2022;

besluit:

1. Bijgevoegde lijst met categorieën van activiteiten vast te stellen (**bijlage I**), waarvoor
 - a) advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, conform artikel 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet, en
 - b) participatie verplicht is bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, conform artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet;
2. De Beleidsnotitie participatie 2021 “(Op weg naar) participatie onder de Omgevingswet” (**bijlage II**) vast te stellen ten einde uitvoering te kunnen geven aan de motiveringsplicht van artikel 10.7 lid 2 Omgevingsbesluit (omgevingsvisie), artikel 10.8 lid 2 Omgevingsbesluit (omgevingsprogramma) en artikel 10.2 lid 2 Omgevingsbesluit (omgevingsplan);
3. De lijst genoemd onder punt 1 alsmede het participatiebeleid genoemd onder punt 2 in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt;
4. Jaarlijks beknopt verslag uit te brengen over de gevallen waarin bindend advies is afgegeven als bedoeld in punt 1, onder a, alsmede over de gevallen waarin door initiatiefnemers participatiegelegenheid is geboden als bedoeld in punt 1 onder b; en
5. Een en ander na 6 en na 12 maanden – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – te evalueren en vervolgens telkens na drie jaar

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de gemeenteraad van Nissewaard d.d. 23 februari 2022.

*de griffier,
S.J.M. Mackaij*

*de voorzitter,
F. van Oosten*

Bijlage I

Lijst van categorieën van activiteiten waarvoor:

- a) advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit; en
b) participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht wordt gesteld.

Categorie	a) Adviesrecht (16.15a onder b Ow)	b) Verplichte participatie (16.55 lid 7)
1. Woningen	1.1 Het toevoegen van 20 of meer woningen binnen de bebouwde kom;	1.1 Het toevoegen van 5 of meer woningen binnen de bebouwde kom;
	1.2 Het toevoegen of bouwen van 5 of meer woningen in het buitengebied;	1.2 Het toevoegen of bouwen van 2 of meer woningen in het buitengebied;
	1.3 het gebruiken van 10 of meer recreatiewoningen voor permanente bewoning	1.3 het gebruiken van 2 of meer recreatiewoningen voor permanente bewoning
		1.4 Het gebruiken van 1 of meer <i>woningen</i> voor kamergewijze verhuur
	1.5 De realisatie van nieuwe huisvesting voor tijdelijke bewoning door arbeidsmigranten (20 of meer woonunits)	1.5 De realisatie van nieuwe huisvesting voor tijdelijke bewoning door arbeidsmigranten (5 of meer woonunits)
2. Bedrijvigheid		2.1 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in een <i>zwaardere</i> categorie dan het omgevingsplan toestaat, zowel in de bebouwde kom als op bedrijventerreinen;
	2.2 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische bedrijvigheid van 5000 m2 of meer in het buitengebied;	2.2 Het oprichten, veranderen of uitbreiden van niet-agrarische bedrijvigheid van 1000 m2 of meer in het buitengebied;
3. Projecten m.b.t. energie opwekking	3.1 Het realiseren van 1 of meer windturbines van meer dan 15 meter as-hoogte;	3.1 Het realiseren van 1 of meer windturbines, ongeacht de hoogte;
	3.2 Het realiseren van weiden met zonnepanelen van minimaal 1 hectare;	3.2 Het realiseren van weiden met zonnepanelen van minimaal 250 m2;
	3.3 Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof).	3.3 Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals buurtbatterij, biomassa-installatie en waterstof).
4. Infrastructuurele projecten	Het aanleggen/ bouwen van grootschalige infrastructuurele (kunst)werken;	Het aanleggen/ bouwen van infrastructuurele (kunst)werken;
5. bebouwing in / nabij natuurgebieden	het uitbreiden of oprichten van bebouwing van 1000 m2 of meer in Natura 2000 gebieden en in andere gebieden die onderdeel uitmaken van het NatuurNetwerk Nederland (NNN)	het uitbreiden of oprichten van bebouwing van 1000 m2 of meer in Natura 2000 gebieden en in andere gebieden die onderdeel uitmaken van het NatuurNetwerk Nederland (NNN)

TOELICHTING

Het adviesrecht van de gemeenteraad

De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt kaders vast, en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders).

Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders. Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten.

De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (vvgb)'

Het kan zijn dat een bouwplan niet past in het bestemmingsplan en het niet mogelijk is om via een binnenplanse afwijking of via bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst) medewerking te verlenen. In dat geval kan het college onder de huidige wetgeving uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen, met instemming van de gemeenteraad. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, een zogenoemde vvgb. Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin een vvgb niet nodig is. In 2018 heeft de gemeenteraad deze zogenaamde 'negatieve lijst' vastgesteld. Ingevolge deze lijst is in essentie alleen vvgb vereist in gevallen waarbij een initiatief tevens in strijd is met het (ruimtelijke) gemeentelijke en provinciale beleid.

Het adviesrecht vervangt de vvgb

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Het advies van de raad is bindend. Voor de niet-aangewezen gevallen is (uiteraard) geen advies van de gemeenteraad vereist.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht

De gemeenteraad moet – vóórdat de Omgevingswet in 2022 van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin zij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is' vervalt namelijk automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regelt de gemeenteraad niets, dan heeft het college geen verplichting om bindend advies te vragen aan raad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Eenvoudigere en snellere procedures

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de gevallen meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere procedure van toepassing (in principe 8 weken, optioneel 6 weken verlening). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de termijn kan worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager of als bevoegd gezag dat beslist) is de planning van de raadscyclus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – daarbij echter geen reden om de procedure te verlengen. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij wel en geen rol voor zich ziet.

Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Participatie in de Omgevingswet

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Participatie houdt in dat belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties én andere overheden) in een zo vroeg mogelijk stadium bij een initiatief worden betrokken. Dus voordat een vergunningaanvraag wordt ingediend of een ontwerpbesluit bekend wordt gemaakt. Immers, alleen dan kan een belanghebbende de planvorming nog echt beïnvloeden. De verwachting is dat vroegtijdige participatie zal resulteren in betere besluiten, meer draagvlak en minder bezwaar- en beroepsprocedures. Bij de vaststelling van de kerninstrumenten (omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan) moet de gemeenteraad motiveren hoe belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten hiervan zijn. Hierbij moet aangegeven worden hoe invulling is gegeven aan het participatiebeleid. Bij een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft. En hij moet duidelijk maken wat er uit die participatie is gekomen. De aanvrager mag zelf weten of en op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Vergunningverlening: toets Omgevingsplan

In veruit de meeste gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning. De gemeente toetst dan ook of het initiatief past in het omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

- 1) Het initiatief past binnen de regels. Gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders;
- 2) Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (binnenplanse opa); of

- 3) Het initiatief past niet. Als de gemeente wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa).

Participatie bij vergunningverlening

Bij mogelijkheid 1 en 2 is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het omgevingsplan vallen. Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan staan. Hierover heeft dus nog geen participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen. De gemeenteraad kan namelijk categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt. Dat staat in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet.

Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag echter zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Het besluit van de gemeenteraad

De gemeenteraad beslist dus of participatie ook verplicht moet zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's). Hier zijn drie opties om uit te kiezen:

- 1) Participatie bij buitenplanse opa's is niet verplicht;
- 2) Participatie bij buitenplanse opa's is zo vaak mogelijk verplicht; of
- 3) Alleen in bepaalde categorieën van gevallen is participatie verplicht.

Ad 1.

Voorstanders van deze optie willen terughoudend zijn in het opleggen van regels en dus ook de verplichting van participatie.

Ad 2.

Voorstanders van deze optie menen dat het niet logisch is dat participatie in alle instrumenten van de Omgevingswet verplicht is, behalve bij deze buitenplanse OPA's. Als je het overal verplicht, wees dan ook consequent. Vooral ook omdat er bewust wordt afgeweken van de regels uit het omgevingsplan. Dat kan nogal consequenties hebben voor omwonenden en belanghebbenden.

Echter, een algemeen besluit het 'in alle gevallen' van buitenplanse opa's participatie verplicht te stellen, is niet toegestaan. Er dient expliciet gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie dus wel geldt. In deze optie wordt een zo compleet mogelijke lijst van categorieën van gevallen vastgesteld. Nadeel van deze optie is dat initiatiefnemers in veel gevallen kosten moeten maken om participatiegelegenheid te bieden (afhankelijk van het project zullen zij meer of minder inspanningen moeten leveren en meer of minder kosten moeten maken). Hiernaast moet de gemeente al de betreffende aanvragen toetsen, hetgeen impliceert dat ook moet worden vastgesteld of aanvrager aan zijn participatieplicht heeft voldaan. Dit brengt ook kosten voor de gemeente met zich mee.

Ad 3.

Voorstanders van deze optie kiezen ervoor om heel bewust te kijken naar initiatieven die veel (ruimtelijke) impact hebben. De verwachting bestaat dat participatie juist bij dergelijke (grote) projecten meer zal opleveren en dus meer gerechtvaardigd is. Vaak wordt hier een koppeling gemaakt met de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van haar adviesrecht. Maar het staat de gemeenteraad geheel vrij om eigen categorieën van gevallen aan te wijzen.

Bijlage II

Beleidsnotitie participatie 2021

(Op weg naar) participatie onder de Omgevingswet

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Participatie onder de Omgevingswet
 - 2.1. Algemeen
 - 2.2. Omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan
 - 2.3. Buitenplanse opa's
3. Participatie nu
 - 3.1. Inspraak- en participatieverordening
 - 3.2. Participatie in 2020
 - 3.3. Participatie Omgevingsvisie centrum
 - 3.4. Conclusie
4. Participatie straks
 - 4.1. Ambitie
 - 4.2. Kerninstrumenten: uitgangspunten voor participatie
 - 4.3. Buitenplanse opa's: handvatten voor participatie
 - 4.4. Relatie tot wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau
 - 4.5. Conclusie

1. Inleiding

Participatie wil zoveel zeggen als het vroegtijdig deelnemen van inwoners en andere belanghebbenden aan besluitvormingsprocessen. Vroegtijdig wil zeggen voorafgaand aan de besluitvorming zelf; dus voordat een ontwerp-besluit is vastgesteld of voordat een aanvraag is ingediend. Daarin schuilt de kracht van participatie. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van beleid, visies, programma's, plannen of projecten. Vaak gaat het om initiatieven van de overheid, maar er kan ook sprake zijn van 'burgerinitiatieven'. In de praktijk wordt er al jaren in meer of mindere mate geparticipeerd, ook in de gemeente Nissewaard. In 2015 is de eerste Inspraak- en participatieverordening door de gemeenteraad vastgesteld, die op 1 januari 2020 is geactualiseerd. Vorig jaar (2020) heeft de gemeente haar inwoners bij 46 beleidsonderwerpen uitgenodigd om te participeren (zie het Jaarverslag inspraak en participatie 2020). Deze participatietrajecten hebben waardevolle input opgeleverd. Juist vanwege de diversiteit aan onderwerpen is maatwerk daarbij essentieel gebleken. Mede uit een oogpunt van haalbaarheid en effectiviteit, is het van belang om de mate en wijze van participatie af te stemmen op het onderwerp. Dus geen 'one size fits all' benadering. Wel kunnen uitgangspunten en randvoorwaarden het participatieproces inkaderen en stroomlijnen.

Ondertussen is het nieuwe stelsel van de Omgevingswet uitgekristalliseerd en is de inwerkingtreding thans bepaald op 1 juli 2022. Participatie vormt een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet en aanverwante regelgeving. Op diverse manieren wordt participatie gestimuleerd zonder voor te schrijven hoe participatie in de praktijk wordt vormgegeven.

Met deze beleidsnotitie borduurt de gemeenteraad voort op eerder opgedane ervaring, bijvoorbeeld bij het participatietraject voor de Omgevingsvisie centrum Spijkenisse. Tevens heeft de gemeenteraad zich laten inspireren door het eindrapport Burger- en overheidsparticipatie in Nissewaard van de Rekenkamerfunctie Nissewaard van juni 2017, het Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid van Pro-Demos (Huis voor democratie en rechtstaat), de Denkwijze(r) voor goede participatie en het participatiebeleid van een aantal andere gemeenten die ons voor zijn gegaan (zie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2020/oktober/denkwijze-goede-participatie-gepubliceerd> (gepubliceerd op 2 oktober 2020)).

Met dit participatiebeleid wenst de gemeenteraad in de eerste plaats uitvoering te geven aan haar verplichting ingevolge de Omgevingswet om participatiebeleid te maken voor het vaststellen van de kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan. Hierbij maakt de gemeenteraad graag van de gelegenheid gebruik om in de tweede plaats richtsnoeren te geven voor verplichte participatie bij aangewezen categorieën buitenplanse opa's.

2. Participatie onder de Omgevingswet

2.1. Algemeen

De wetgever verwacht veel van participatie. Participatie kan de kwaliteit van besluitvorming verbeteren, het draagvlak verhogen en het aantal bezwaar- en beroepsprocedures verminderen. Daarom is participatie een van de speerpunten van de Omgevingswet. Voor een aantal kerninstrumenten (omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan) voorziet de Omgevingswet in een motiveringsplicht. Bij de vaststelling van deze instrumenten moet de gemeenteraad motiveren *hoe* belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten hiervan zijn. Hierbij moet tevens aangegeven worden hoe invulling is gegeven aan het participatiebeleid. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven *of* hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft (aanvraagvereiste). En hij moet duidelijk maken wat er uit die participatie is gekomen. De aanvrager mag zelf weten of en op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft. De gemeenteraad kan categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (“buitenplanse opa’s”) aanwijzen, waarbij de initiatiefnemer verplicht is om gelegenheid tot participatie te bieden (indieningsvereiste).

2.2. Omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan

De Omgevingswet kent 6 kerninstrumenten, waaronder de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. In de omgevingsvisie leggen overheden hun ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. In omgevingsprogramma’s formuleren overheden maatregelen die leiden tot de gewenste ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan, tenslotte, bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Het omgevingsplan zorgt dat de doelen en het beleid uit de gemeentelijke omgevingsvisie en de programma’s in de vorm van juridische regels doorwerken naar derden. De motiveringsplicht voor de kerninstrumenten staat in de artikelen 10.2 (omgevingsplan), 10.7 (omgevingsvisie) en 10.8 (omgevingsprogramma) Omgevingsbesluit.

Zie bijvoorbeeld artikel 10.2 lid 2 Omgevingsbesluit:

Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Naar aanleiding van de motie Nooren is deze motiveringsplicht als volgt aangevuld: *“Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid”* (Invoeringsbesluit Ow.). In de toelichting wordt hierover opgemerkt: *“Met deze uitbreiding op de motiveringsplicht wordt geregeld dat decentrale overheden moeten nadenken over participatiebeleid, dit moeten vaststellen en publiceren en worden zij verplicht bij het vaststellen van de genoemde besluiten te motiveren hoe daar in het concrete geval invulling aan is gegeven. Het is aan de overheden om te bepalen hoe het participatiebeleid eruit komt te zien”* (Stb. 2020, 400, p. 1217 e.v.).

Met deze beleidsnotitie wenst de gemeenteraad hieraan uitvoering te geven.

Kennisgevingsplicht omgevingsplan

Overigens geldt voor het omgevingsplan niet alleen een motiveringsplicht achteraf, maar ook een kennisgevingsplicht vooraf. Dit houdt in dat de gemeenteraad vooraf – namelijk bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen – aan moet geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zullen worden betrokken.

2.3. Buitenplanse opa’s

Zoals hierboven reeds opgemerkt kan participatie verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan passen. Hierover heeft dus nog geen participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen. De gemeenteraad kan namelijk categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor *“participatie van en overleg met derden”* verplicht is. Dat staat in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet. Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien *hoe* hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken (dus motiveringsplicht i.p.v. aanvraagvereiste). De aanvrager mag in beginsel zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft. Er moet wel een reële participatiemogelijkheid geboden worden. Dat zal uit de aanvraag moeten blijken op straffe van niet-ontvankelijkheid. Om de initiatiefnemer op dit punt duidelijkheid te bieden, is het raadzaam om in het participatiebeleid handvatten te bieden. Vergelijk de toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet:

“Op grond van artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet, kunnen alleen voor aanvragen om omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verdergaande eisen worden gesteld aan participatiemogelijkheden die een aanvrager moet bieden alvorens hij een aanvraag kan indienen. De gemeenteraad zal daartoe van tevoren de gevallen moeten aanwijzen waarvoor die verplichting tot

het bieden van participatiemogelijkheden geldt. Bij de beoordeling of de aanvraag in behandeling kan worden genomen, zal onder meer bezien worden of de participatiemogelijkheden die de aanvrager heeft geboden voldoende zijn geweest. Het ligt in de rede dat voor die beoordeling beleidsregels worden vastgesteld, zodat het ook voor een aanvrager inzichtelijk is op basis van welke criteria een aanvraag wordt beoordeeld bij het toepassen van de bevoegdheid om een aanvraag niet te behandelen op grond van artikel 4:5 Awb".

De gemeenteraad acht het raadzaam om dergelijke handvatten te bieden (zie nader hieronder, § 4.3), niet alleen om de aanvrager duidelijkheid te bieden, maar ook om discussies achteraf zo veel als mogelijk te beperken.

3. Participatie nu

3.1. Inspraak- en participatieverordening

De Inspraak- en participatieverordening Nissewaard 2020 voorziet in een proceskader voor participatie. Hiermee geeft de verordening op een eenvoudige manier richting om vast te stellen of er ruimte is voor participatie en welke rol inwoners hierin kunnen krijgen. Het biedt alle ruimte voor maatwerk. Maatwerk is dus het uitgangspunt, waarbij al doende gekeken wordt wat wel en niet werkt. Maar dit wil niet zeggen dat participatie vrijblijvend is. Met de wijziging van de Inspraak- en participatieverordening wordt een raamwerk gegeven dat een duidelijk kader geeft voor het inspraak- en participatieproces. De Nissewaardse participatiepraktijk heeft in deze verordening een formele basis gekregen.

De verordening voorziet in de eerste plaats in de mogelijkheid voor iedereen om initiatieven voor te leggen aan de gemeente. Voordat over zo'n initiatief wordt beslist, kan aan de initiatiefnemer worden gevraagd om te overleggen met ingezetenen of belanghebbenden en om daarvan een verslag in te dienen. Anders gezegd: participatie op verzoek. Er wordt niet voorzien in een participatieplicht voor initiatiefnemers.

Bij de voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van beleid en bij de vaststelling, wijziging, uitwerking of afwijking van een bestemmingsplan of beheersverordening *kan* het college, de burgemeester of de gemeenteraad – in de tweede plaats – besluiten om de mogelijkheid tot participatie te bieden. De gemeente is dus op grond van de verordening niet verplicht gelegenheid tot participatie te bieden. Een aantal onderwerpen, zoals gemeentelijke financiën of organisatorische aangelegenheden, is zelfs uitgesloten van participatie. Voorafgaande aan een beslissing over de mogelijkheid tot participatie worden de volgende vragen gemotiveerd beantwoord (artikel 5):

- leent het vraagstuk zich voor participatie?; en
- zijn de noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?

Wanneer is een onderwerp geschikt voor participatie? In de eerste plaats moet het vraagstuk blijkens de toelichting voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Als er geen mogelijkheden zijn voor reële alternatieven is participatie onwenselijk. In de tweede plaats moet het onderwerp voor individuele inwoners - of ten minste voor een bepaalde categorie daaruit - direct van belang en ook begrijpelijk zijn of begrijpelijk gemaakt kunnen worden.

Bij de beantwoording van de vraag of de noodzakelijke randvoorwaarden zijn vervuld, moeten de volgende omstandigheden blijkens de toelichting in acht worden genomen:

- Het participatieproces neemt tijd in beslag. Is die tijd ook beschikbaar of heeft besluitvorming zoveel haast dat het niet mogelijk is om burgerparticipatie in te zetten (denk bijvoorbeeld aan de noodzaak in 2020 om met spoed corona testlocaties te realiseren)?
- Uitdrukkelijk moet vaststaan dat het betreffende bestuur en de volksvertegenwoordiging zich committeren, aan het participatieproces zelf en soms ook aan de uitkomsten ervan
- Het organiseren en begeleiden van burgerparticipatie is arbeidsintensief. Er moet dan ook voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld kunnen worden.

Na positieve beantwoording van deze vragen, kan de mogelijkheid tot participatie worden geboden. Als dat het geval is, dan is van belang dat in een aparte startnotitie wordt vastgelegd met wie en hoe het proces verder gaat (artikel 5). De gemotiveerde beantwoording van de volgende vragen is van belang voor het vertrouwen in het proces en in de uitkomst ervan:

- wat is het doel van participatie bij dit traject? (betere besluitvorming, vergroting draagvlak e.d.)
- in welke fasen van de vorming of uitvoering van beleid of een besluit heeft participatie plaats?
- welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers? (participatieladder)
- welke ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken?
- wat is de duur van het traject?
- welke werkvorm of welk instrument wordt gebruikt?

Ter afronding van de participatie maakt het bestuursorgaan een eindverslag op (artikel 6). Dit eindverslag bevat in elk geval een overzicht van het gevolgde participatietraject en een weergave van de inbreng en een reactie daarop. Hiermee wordt dus voorzien in terugkoppeling.

Het participatiekader zoals dat thans geldt kent geen verplichting om gelegenheid tot participatie te bieden. Of er in een specifiek geval participatiemogelijkheid wordt geboden is afhankelijk van diverse factoren. Als er wel participatie wordt geboden, laat de verordening veel ruimte voor maatwerk.

Verandering Omgevingswet

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt voor de vaststelling van een omgevingsvisie, een omgevingsprogramma en een omgevingsplan een motiveringsplicht gekoppeld aan het participatiebeleid. Onder de Omgevingswet geldt voor deze kerninstrumenten dus wél een participatieplicht, zij het dat de wijze waarop hieraan in de praktijk invulling wordt gegeven aan de gemeente wordt overgelaten.

3.2. Participatie in 2020

Uit het jaarverslag inspraak en participatie 2020 blijkt dat het gemeentebestuur van Nissewaard haar inwoners bij 46 onderwerpen heeft uitgenodigd om te participeren. Het betrof zeer uiteenlopende thema's. Zo is op het gebied van duurzaamheid in het kader van de regionale Energiestrategie meegedacht over klimaatadaptatie en warmtetransitie. Maar ook over de economische visie van de gemeente en de aanpak van corona in relatie tot het stadscentrum is uitgebreid meegedacht. Verder zijn inwoners actief betrokken bij de woonvisie van de gemeente en in het bijzonder de ideeën rondom Tiny Houses en de locatie daarvan. Binnen het sociaal domein richtte participatie zich het afgelopen jaar vooral op jeugd- en onderwijsbeleid, sport en schuldhulpverlening. Andere voorbeelden zijn er binnen het fysieke domein, zoals ontwikkelingen van bepaalde locaties en onderhoud en renovatie van speeltuinen.

Naast de diversiteit van onderwerpen, was ook de intensiteit sterk wisselend. Er waren onderwerpen waarvoor meer dan twintig ontmoetingsmomenten werden georganiseerd, maar ook waarin één of twee bijeenkomsten voldoende was. Ook werden allerlei verschillende instrumenten toegepast, zowel fysieke als digitale bijeenkomsten, enquêtes via mail en telefonische interviews. Opvallend, maar niet verwonderlijk gezien coronamaatregelen die ook het afgelopen jaar aan de orde waren, was het aantal digitale bijeenkomsten relatief hoog. Kortom, in 2020 is over een breed scala aan onderwerpen geparticipeerd, waarbij de concrete invulling hiervan is afgestemd op het onderwerp. Een goed voorbeeld van maatwerk bij participatie, zoals op grond van de huidige verordening wordt voorgestaan.

3.3. Participatie Omgevingsvisie Spijkenisse centrum

Vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet is bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie voor het centrumgebied reeds een uitgebreid participatietraject doorlopen. In de Omgevingsvisie Spijkenisse centrum geeft de gemeente aan hoe de gewenste ontwikkeling en bescherming van de leefomgeving eruit ziet voor de lange termijn. Deze omgevingsvisie is op 22 september 2021 vastgesteld door de gemeenteraad.

De in de Omgevingsvisie Spijkenisse centrum neergelegde ambities ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving, zijn in de periode november 2020 t/m maart 2021 tot stand gekomen in samenspraak met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Op verschillende manieren is opgehaald hoe men tegen het centrumgebied aankijkt en welke ideeën er zijn voor de toekomst. Om zoveel mogelijk inwoners te bereiken, zijn periodiek updates geplaatst in Groot Nissewaard over het proces en hoe men kon meepraten en meedoen. Aangezien 'live' ontmoetingen niet mogelijk waren vanwege Covid-19, hebben onze inwoners een persoonlijke ansichtkaart ontvangen om hen bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie te betrekken. Waarom of wanneer houdt men van Spijkenisse, wat is daarvoor nodig? Zo'n 950 Nissewaarders hebben via een digitale enquête input gegeven. Ook via stellingen op social media hebben we wensen mogen ontvangen. Daarnaast hebben inwoners in verschillende stadia van visievorming input kunnen geven tijdens diverse digitale bewoners- en stakeholdersavonden. Ook heeft het JongerenPanel Nissewaard zich uitgesproken over de toekomstbeelden en ideeën voor het centrum. Daarnaast zijn er op verschillende momenten in het proces bijeenkomsten met partners geweest.

3.4. Conclusie

Belangen in focus

Uit het bovenstaande blijkt dat participatie geen onbekend fenomeen is in Nissewaard. Met name de afgelopen paar jaar heeft de gemeente veel ervaring opgedaan met participatietrajecten, ook in het domein van de fysieke leefomgeving. Keer op keer blijkt dat er onder inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties veel animo (en ook behoefte) bestaat om te participeren en dat dit waardevolle gezichtspunten oplevert. Daar worden we wijzer van en uiteindelijk ook beter van. Dit wil overigens niet zeggen dat de "participatie-inbreng" ook altijd navolging vindt. Sommige ideeën worden overge-

nomen, andere niet. Dat kan ook niet anders gelet op de verschillende gezichtspunten en de vaak ook tegenstrijdige belangen. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad (of het college of de burgemeester) om knopen door te hakken en besluiten te nemen, rekening houdend met de betrokken belangen. En daarin schuilt ook de meerwaarde van participatie. De ervaring van het afgelopen jaar leert ons dat participatie als het ware fungeert als een "lens" waarmee de belangen beter in focus komen. Het stelt ons in staat om betere besluiten te nemen; besluiten ook die breder gedragen worden.

Maatwerk

Omdat ieder initiatief, ieder project of ieder plan anders is (andere locatie, meer of minder alternatieven, meer of minder impact op de omgeving, kleine of grote groep belanghebbenden etc.), achten wij het van groot belang dat de wijze van participatie zoveel mogelijk wordt afgestemd op de aard van het onderwerp. Maatwerk is en blijft dus het devies. Dit stemt ook overeen met de Omgevingswet waarin uitdrukkelijk ruimte is gelaten om per geval invulling te geven aan participatie. Omwille van de noodzakelijke flexibiliteit geven wij dan ook de voorkeur aan een meer doelgerichte benadering boven een middelgerichte benadering. Deze voorkeur komt tot uitdrukking in de wijze waarop wij straks (bij inwerkingtreding van de Omgevingswet) invulling willen geven aan participatie.

4. Participatie straks

4.1. Ambitie

In 2017 heeft de Rekenkamerfunctie Nissewaard geconstateerd dat de gemeente Nissewaard open staat voor initiatieven vanuit de samenleving en iedereen (inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties e.d.) wenst te betrekken bij beleidsontwikkeling en besluitvorming (rapport van 16 juni 2017 "Burger- en overheidsparticipatie in Nissewaard"). Deze uitgangspunten zijn onveranderd gebleven. De gemeente wil hierin ook transparant en consequent zijn. Dit vergt duidelijke communicatie (vooraf, tijdens en na afloop van een participatietraject) en 'voorspelbaarheid'. De verplichting voor de gemeenteraad om participatiebeleid vast te stellen vormt een uitgelezen gelegenheid om uitgangspunten vast te leggen voor de invulling van participatie.

4.2. Uitgangspunten voor participatie (omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan)

Omdat elk initiatief weer anders is (qua vorm, qua onderwerp, qua tijd, qua randvoorwaarden etc.), is participatie in beginsel maatwerk. Dat betekent dat er geen kant-en-klaar recept voor is. Hoe beter de gekozen wijze van participatie aansluit bij de aard het initiatief, hoe beter de resultaten. Dit neemt niet weg dat het nuttig is om een aantal beleidsuitgangspunten te formuleren die de gemeenteraad thans met name van belang acht.

Uitgangspunten voor participatie:

- a) We streven ernaar zoveel als mogelijk participatiegelegenheid te bieden

Veel (beleids- of ruimtelijke) initiatieven lenen zich voor participatie. In die gevallen willen wij uiteraard ook "het gesprek aangaan" met onze inwoners en andere belanghebbenden. Dit geldt zeker ook voor de kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan. Toch is het voor een geslaagd participatietraject van belang om aan het begin een integrale afweging van ruimte en mogelijkheden te maken. Hierbij gaat het niet alleen om het doel (zie hieronder) en de ruimte binnen de besluitvorming (toetsingskader), maar ook over financiële kaders, de beschikbare tijd en de beschikbare capaciteit. Wat is de beschikbare ambtelijke capaciteit? Wat is de doorlooptijd? Hoeveel budget is er beschikbaar voor de participatie en communicatie? Door dit goed te doen en aan de voorkant inzichtelijk te maken is het eenvoudiger om de juiste keuzes te maken voor de participatieaanpak en kan er gedurende het project helder worden gecommuniceerd over onder andere de voortgang en de mate van invloed op de uitkomst. Ook kunnen er passende keuzes gemaakt worden bij de inzet van participatiemiddelen in relatie tot de beschikbare capaciteit en budget. Waar nodig kan gekozen worden voor het inzetten van een beperkt aantal middelen (bijvoorbeeld een online enquête in combinatie met één fysieke bijeenkomst). De praktijk zal leren waar behoefte aan is en wat goed werkt.

- b) Het doel van het participatietraject is leidend

Een belangrijke voorwaarde voor goede participatie is dat betrokkenen vooraf weten welke invloed zij hebben. Anders gezegd: wat is het doel van het participatietraject? Waarom willen we inwoners laten participeren? De zogenaamde participatieladder is hierbij een handig hulpmiddel. De ladder bestaat uit de volgende 5 treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (zie bijvoorbeeld: <https://www.schiedam.nl/a-tot-z/participatieladder>). Bij elk traject zullen we uiteraard onze inwoners informeren. Het 'louter informeren' beschouwen wij echter niet als een vorm van participatie. Participatie impliceert immers actieve betrokkenheid van belanghebbenden. Afhankelijk van het participatieniveau is een ander participatieproces vereist. Uit het doel volgen de vragen hoe je die participatie

wilt vormgeven en met wie. Pas als je een goed antwoord hebt op die basisvragen, kun je bepalen welke participatievorm daar een passende oplossing voor is. Overigens is het best mogelijk dat de rol van inwoners bij grote projecten op sommige onderdelen beperkt is tot raadpleging of advisering, maar dat zij bij andere onderdelen mogen coproduceren. Bedenk hierbij dat de hogere participatieniveau 's in de regel meer capaciteit en meer tijd vergen (ook van belanghebbenden). Vanzelfsprekend moet het doel van het participatietraject tijdig en duidelijk worden gecommuniceerd.

c) We streven naar duidelijke communicatie over participatie

Participatie staat of valt bij duidelijke communicatie. Een belanghebbende kan pas participeren als hij of zij weet wat er speelt en wat de beïnvloedingsmogelijkheden zijn. Dat vergt dat wij transparant zijn over bijvoorbeeld:

- Het onderwerp van het participatietraject (waar gaat het over?)
- Het doel van het participatietraject (participatieladder)
- De ruimte binnen de besluitvorming (toetsingskader, beperkingen e.d.)
- De rol van de gemeenteraad en het college
- De wijze waarop (inzet van welke instrumenten) en wanneer de participatie wordt georganiseerd
- Wat er met de participatie-inbreng zal worden gedaan / is gedaan
- Hoe de belangen zijn of worden afgewogen.

Om onze inwoners te betrekken en betrokken te houden is het van belang om voorafgaand aan het participatietraject en na afloop van het traject de juiste informatie te verstrekken (wat gaan we doen? Wat hebben we gedaan?), en waar nodig trouwens ook tijdens het participatietraject (bijvoorbeeld als de planning niet wordt gehaald). Bij de uiteindelijke vaststelling van de kerninstrumenten zal in de motivering specifiek moeten worden ingegaan op de wijze waarop belanghebbenden zijn betrokken en wat er met de inbreng is gedaan (of niet).

d) We streven ernaar om zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken

Goede participatie zorgt voor een brede vertegenwoordiging van belangen, representativiteit en sociale inclusie. Voorkomen moet worden dat een participatieproces wordt gedomineerd door een bepaalde groep of een bepaald deelbelang ("usual suspects"). Daarom vragen we bijzondere aandacht voor het betrekken van ondervertegenwoordigde inwoners, zoals bijvoorbeeld drukke gezinnen, jongeren of (arbeids)migranten. Met een stakeholderanalyse of krachtenveldanalyse kan de omgeving in kaart worden gebracht. Wie zijn er betrokken en welke belangen spelen er? Hoe kunnen we betrokken stakeholders het beste (en kosten efficiënt) bereiken? Met de keuze voor bepaalde participatie-instrumenten kan eventueel de deelname van een specifieke doelgroep gefaciliteerd worden.

e) We staan open voor de inbreng van participanten

Goede participatie vraagt om een gemeentelijke organisatie die open staat voor de participatie input van inwoners en andere belanghebbenden. We vinden het daarom van belang dat er serieus wordt gekeken naar de merites van de inbreng (ook in onderling verband gezien). Dit vraagt om een organisatiecultuur waarin iedereen leert, fouten mag maken en vertrouwen heeft in collega's en inwoners. Hierbij zijn de betrokken professionals steeds op zoek naar de verbinding binnen de organisatie, met participanten en andere betrokken partijen.

f) We houden oog voor alle belangen

De praktijk leert dat lang niet iedereen zal deelnemen aan een participatietraject. Sommige mensen hebben geen tijd, geen zin of zij geloven niet dat hun inbreng verschil zal maken. Toch moeten wij alle belangen afwegen. Dat staat ook zo in de Algemene wet bestuursrecht. Wij zullen ons dus altijd afvragen welke ander belangen er spelen en die belangen in de afweging betrekken.

g) We blijven leren

Omdat participatie en de aanpak ervan continu in ontwikkeling zijn, vinden wij het belangrijk om te leren van onze ervaringen (wat werkt wel? Wat werkt niet?). Het reflecteren op participatietrajecten kan hierbij een waardevolle rol spelen. Zo kunnen wij inspelen op veranderingen en nieuwe middelen en mogelijkheden. Zo hopen wij dat het participatieproces almaar beter zal worden. In het verslag dat de burgemeester ingevolge de Inspraak- en participatieverordening ieder jaar aan de gemeenteraad uitbrengt over de gevolgde participatietrajecten, kunnen de "lessons learned" meegenomen worden.

4.3. Buitenplanse opa's: handvatten voor participatie

Voor het kerninstrument Omgevingsvergunning geldt in sommige gevallen een specifiek vraagstuk bij de beoordeling van participatie. Ingevolge de Omgevingswet kan de gemeenteraad (categorieën

van) buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij de initiatiefnemer verplicht is om gelegenheid tot participatie te bieden. De gemeenteraad heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt voor bepaalde categorieën van projecten met een grote impact op de fysieke leefomgeving (in deze gevallen heeft de gemeenteraad tevens adviesrecht bedongen als bedoeld in artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Concreet houdt dit in dat de aanvrager – in de aangewezen gevallen – in zijn aanvraag zal moeten aangeven hoe hij belanghebbenden bij zijn voorgenomen project heeft betrokken en wat daarvan de resultaten zijn. Uit de aanvraag zal gemotiveerd moeten blijken dat aanvrager reële participatiemogelijkheid heeft geboden, welke “participatie-inbreng” dit heeft opgeleverd en wat hij / zij eventueel met de inbreng heeft gedaan. Er kan dus niet worden volstaan met het louter informeren van belanghebbenden. Echter, er bestaat uitdrukkelijk geen verplichting om de “inbreng” over te nemen en de voorgenomen activiteit(en) dienovereenkomstig aan te passen. Wel kan het college van burgemeester en wethouders met deze inbreng rekening houden bij de beoordeling van de aanvraag, in het bijzonder ook bij de belangenafweging. Via het bindend adviesrecht kan de gemeenteraad desgewenst eveneens gevolgen verbinden aan de (niet overgenomen) inbreng van belanghebbenden.

Vanzelfsprekend is ook hier in beginsel maatwerk vereist. De wijze waarop en mate waarin gelegenheid tot participatie wordt geboden, zal afgestemd moeten worden op de aard en impact van de voorgenomen activiteit(en). Voor de initiatiefnemer die een aanvraag wil indienen voor een initiatief waarvan de gemeenteraad heeft besloten dat er een participatieplicht als indieningsvereiste geldt, kan onderstaande stappenplan een praktisch handvat bieden om met participatie aan de slag te gaan. Omgekeerd kan dit stappenplan ook een handvat bieden bij de ambtelijke toetsing van de aanvraag. Zo is aan de voorkant duidelijk wat men over en weer van elkaar mag verwachten.

Stappenplan

De volgende stappen kunnen desgewenst een handvat bieden bij het doorlopen van een participatietraject:

Stap 1: Maak een duidelijke projectomschrijving

Voor goede participatie is noodzakelijk de het voorgenomen project zo goed mogelijk in beeld wordt gebracht (waar is het? wat houdt het in? Hoe lang gaat het duren? Wat zijn de gevolgen voor de omgeving?). Anders kunnen belanghebbenden niet participeren. De aard en strekking van het voorgenomen project moet duidelijk zijn.

Stap 2: Maak een participatieplan

In het participatieplan vermeldt de initiatiefnemer gemotiveerd welke stappen hij gaat ondernemen in het participatieproces. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- Op welk niveau wil ik belanghebbenden laten participeren (raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen)?
- Wie zijn de belanghebbenden? / Wie kan gevolgen ondervinden van mijn project?
- Hoe en wanneer ga ik de belanghebbenden benaderen en laten participeren?
- Wat ga ik met de inbreng van belanghebbenden doen? Bijvoorbeeld: waar nodig / wenselijk ga ik mijn project aanpassen (afhankelijk van het gekozen participatieniveau)
- Hoe en wanneer ga ik e.e.a. terugkoppelen?

Stap 3: Voer het participatieplan uit

Hierbij kan het nuttig zijn om een logboek bij te houden, waarin je vastlegt welke stappen je hebt ondernomen (en wanneer). Ook kan het nuttig zijn om hierin de reacties van belanghebbenden op te nemen en of deze reacties hebben geleid tot aanpassing van het project.

Stap 4: Maak een participatieverslag

In het participatieverslag legt initiatiefnemer vast welke acties hij / zij heeft uitgevoerd, welke participatiereacties zijn ontvangen en wat daarmee (eventueel) is gedaan. Hierbij kan handig gebruik worden gemaakt van het logboek.

Als initiatiefnemer het participatietraject heeft afgerond, kan de vergunningaanvraag worden ingediend. Hierbij moet aangegeven worden hoe belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld om te participeren en of de participatiereacties hebben geleid tot aanpassing van het voorgenomen project. Deze participatieresultaten worden door het bevoegd gezag meegenomen bij de beoordeling van uw vergunningaanvraag. Als de projectomschrijving, het participatieplan, het logboek en/of het participatieverslag onderdeel uitmaken van de aanvraag, kan het bevoegd gezag makkelijker beoordelen of initiatiefnemer aan zijn / haar participatieplicht heeft voldaan. Als de aanvraag onvoldoende informatie bevat over het

doorlopen participatieproces, kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld als u de ontbrekende informatie desgevraagd niet alsnog tijdig aanlevert.

4.4. Relatie tot wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau

Het doel van het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau is om de betrokkenheid (participatie) van inwoners bij de voorbereiding van beleid van hun gemeente uit te breiden naar betrokkenheid bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Daartoe wordt voorgesteld om het huidige artikel 150 van de Gemeentewet te wijzigen. Dit betreft al het beleid van de gemeente dus niet alleen beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving waar de Omgevingswet betrekking op heeft. Hoe die betrokkenheid in de praktijk wordt vormgegeven, is aan de gemeente overgelaten. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, volgens het wetsvoorstel wettelijk verankerd. In de Inspraak- en participatieverordening van Nissewaard zijn reeds regels opgenomen over participatie bij de voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van beleid. In zoverre wordt dus – in ieder geval op hoofdlijnen – aan het wetsvoorstel voldaan. Het uitdaagrecht is nog niet verankerd in de verordening.

4.5. Conclusie

Participatie bij omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan

De ambitie van de gemeente op het vlak van participatie zal straks (na inwerkingtreding van de Omgevingswet) in essentie ongewijzigd blijven. De gemeente staat open voor burgerinitiatieven en wenst haar inwoners en andere belanghebbenden zoveel mogelijk te betrekken bij haar eigen (ruimtelijke) initiatieven en daarmee samenhangende besluitvorming. De gemeente vindt het ook belangrijk om hier – in elke fase van een participatietraject – duidelijk over te communiceren. Waar het gaat om (wijziging van) een omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan zal straks altijd enige vorm van participatiegelegenheid worden geboden op basis van maatwerk. De verzwaarde motiveringsplicht ingevolge de Omgevingswet verplicht ons hier ook toe. Hierbij zal de gemeenteraad er naar streven zoveel mogelijk gelegenheid tot participatie te bieden uitgaande van de participatieladder (wat is het doel van de participatie?). We willen zoveel mogelijk belanghebbenden in staat stellen om te participeren (niet alleen de ‘usual suspects’) en zullen open staan voor hun inbreng zonder andere belangen uit het oog te verliezen. Al doende zullen we blijven leren zodat het participatieproces steeds beter zal worden.

Verplichte participatie bij buitenplanse opa's

Voor een aantal buitenplanse omgevingsplanactiviteiten met een grote impact op de fysieke leefomgeving, hebben wij een participatieplicht geïntroduceerd. Dit impliceert dat de initiatiefnemer zelf het voortouw moet nemen en gelegenheid tot participatie moet bieden voor dat hij / zij de vergunningaanvraag indient. Hierbij kan hij / zij gebruik maken van de handvatten in deze beleidsnotitie. In de kern geldt voor die gevallen straks dus ook een (verzwaarde) motiveringsplicht. De aanvrager zal bij zijn aanvraag gemotiveerd aannemelijk moeten maken dat hij belanghebbenden reële gelegenheid heeft geboden om deel te nemen aan de planvorming. Ook zal uit de aanvraag moeten blijken wat de inbreng van participanten is geweest en wat daar eventueel mee is gedaan. De handvatten bieden daarmee ook een praktisch instrument voor de gemeentelijke organisatie om te toetsen of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden.