

Participatieverordening gemeente Roosendaal

De raad van de gemeente Roosendaal;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 25 oktober 2023;

gezien het advies van de Commissie van 30 november 2023;

gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet;

overwegende dat:

- het van belang is de betrokkenheid van bewoners bij de ontwikkeling -mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie - van gemeentelijk beleid en de rol van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad in deze processen vast te leggen;
- het daarnaast van belang is de manier waarop de gemeente reageert of ondersteuning biedt aan initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, of andere betrokkenen vast te leggen.

BESLUIT

Vast te stellen **de Participatieverordening gemeente Roosendaal.**

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- beleidsvoornemen: voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- bestuursorgaan: het orgaan zoals bepaald in artikel 1:1, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waaronder in ieder geval de gemeenteraad, de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders wordt verstaan.
- initiatief: ideeën en plannen van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden of andere partijen die passen binnen de doelen van de gemeente maar (nog) niet passen binnen de gemeentelijke regelgeving.
- initiatiefnemer: burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie, overheden of andere initiatiefnemers.
- inspraak: een door of namens een bestuursorgaan georganiseerde gelegenheid voor inspraakgerechtigden om hun mening over beleidsvoornemens te geven en daarover toelichting te geven en van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad of door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester. inspraak is een vorm van participatie, conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- inspraakprocedure: de wijze waarop de inspraak door de gemeente gestalte wordt gegeven;
- omgevingsdocument: een (wijziging van) een omgevingsvisie, programma, omgevingsplan of buitenplanse omgevingsplanactiviteit met participatieplicht als bedoeld in de Omgevingswet;
- participatie: betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden en/of andere partijen bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid, besluiten, plannen en programma's, alsmede (het door de gemeente ondersteunen van) initiatieven van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden met impact op de lokale bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden met impact op de lokale samenleving en de fysieke leefomgeving;
- participatie geregeld in de Omgevingswet: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit in en/of met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (voorafgaand aan de start van de wettelijke procedures voor het fysieke domein);
- participatieprocedure: de wijze waarop aan participatie gestalte wordt gegeven.

Paragraaf 2 Algemene regels participatie

Artikel 2 Onderwerp van participatie

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast.

2. Participatie wordt altijd toegepast als dat wettelijk verplicht is en bij besluiten zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze verordening.

Artikel 3 Participatiegerechtigden

Participatie wordt verleend aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties bestuursorganen en/of andere partijen.

Artikel 4 Geen participatie in de volgende gevallen:

- a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
- b. als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
- c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- d. inzake de vaststelling van de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
- e. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht;
- f. als het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving;
- g. ten aanzien van een omgevingsplanwijziging dat ingevolge artikel 5.52 van de Omgevingswet uitsluitend dient ter inpassing van een onherroepelijk projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 van de Omgevingswet;
- h. tevens omgevingsplanwijzigingen ten behoeve van een Luchthavenbesluit.
- i. indien reeds bij een omgevingsplanwijziging in een eerder stadium van de voorbereiding van de omgevingsplanwijziging participatie heeft plaatsgevonden.
- j. indien sprake is van het verwerken van een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan.
- k. indien sprake is van technische wijzigingen van het omgevingsplan.

Artikel 5 Participatieprocedure

1. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een participatieprocedure vaststellen die passend is bij dat beleidsvoornemen.
2. Als participatie wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan over in ieder geval de volgende onderwerpen een besluit en legt dit vast in een participatienota:
 - a. doel van de participatie;
 - b. beïnvloedingsruimte van participatie;
 - c. kaders voor participatie;
 - d. de rol van de participanten, initiatiefnemer en het college/de raad;
 - e. wijze waarop het bestuursorgaan over deze kaders vooraf communiceert;
 - f. wijze waarop en tijdvak van maximaal 6 weken waarin burgers en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren;
 - g. hoe worden de participanten geïnformeerd over de resultaten en het vervolg.
3. In aanvulling op het bepaalde in lid 1 en lid 2 stelt het bestuursorgaan ter afronding van de participatie een geanonimiseerd eindverslag op als participatie betrekking had op omgevingsdocumenten.
4. Het eindverslag als bedoeld in lid 3 bevat in ieder geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde procedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij wordt aangegeven welke punten al dan niet worden overgenomen.
 - d. een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan de participatieprocedure, voorzover geen sprake is van zienswijzen als bedoeld onder b;
 - e. een overzicht van de afspraken die op basis van het participatieproces zijn gemaakt.
5. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag als bedoeld in lid 3 op de gebruikelijke wijze openbaar.
6. Het eindverslag als bedoeld in lid 3 wordt door het bestuursorgaan ook opgesteld als het bestuursorgaan gebruik maakt van de bevoegdheid als bedoeld in lid 1.
7. In afwijking van het bepaalde in lid 3 wordt bij een omgevingsplanwijziging geen eindverslag over participatie opgesteld. In de toelichting behorende bij het wijzigingsbesluit wordt verslag gedaan van de doorlopen participatie.
8. De elementen die op grond van lid 3 in ieder geval onderdeel zijn van het eindverslag van de doorlopen participatie worden in ieder geval ook opgenomen in de toelichting behorende bij het wijzigingsbesluit.
9. Als lid 7 en 8 van toepassing zijn, vindt openbaarmaking van het verslag van de participatie, bedoeld in lid 5 plaats door middel van de publicatie van het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan.

Paragraaf 3 Participatie geregeld in de Omgevingswet: omgevingsvisie, programma omgevingsplanwijziging en buitenplanse omgevingsplanactiviteit met participatieplicht

Artikel 6 Participatieprocedure

1. De artikelen 2 tot en met 5 zijn van overeenkomstige toepassing voor de participatie onder de Omgevingswet.
2. In afwijking van artikel 5 lid 3 wordt voor een omgevingsplanwijziging geen eindverslag over de participatie opgenomen. In het wijzigingsbesluit wordt hierover een toelichting opgenomen.

Artikel 7. Buitenplanse omgevingsplanactiviteit met participatieplicht

1. Het is verplicht participatie te voeren voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa's) voor categorieën van gevallen waarin de raad gebruik wil maken van haar adviesrecht ten aanzien van bopa's zoals vastgesteld door de raad op 22 maart 2022, en als bijlage 1 opgenomen bij deze verordening, en ieder vastgesteld raadsbesluit over verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten dat het besluit van 22 maart 2022 aanvult of vervangt.
2. Het geanonimiseerde verslag van het participatieproces en bijbehorende uitkomst maakt onderdeel uit van de aanvraag om een omgevingsvergunning of aanvraag om een wijziging van het omgevingsplan.

Paragraaf 4 Algemene regels inspraak

Artikel 8 Onderwerp van inspraak

1. Elk bestuursorgaan kan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluiten of inspraak op basis van de Algemene wet bestuursrecht (als vorm van participatie) wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.
2. Inspraak wordt altijd verleend indien dat wettelijk verplicht is.
3. Geen inspraak wordt verleend:
 - a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen
 - b. indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
 - f. indien het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de kwetsbare groepen in de samenleving.
 - g. ten aanzien van een omgevingsplanwijziging dat ingevolge artikel 5.52 van de Omgevingswet uitsluitend dient ter inpassing van een onherroepelijk projectbesluit in de zin van artikel 5.44 van de Omgevingswet.
 - h. tevens omgevingsplanwijzigingen ten behoeve van een Luchthavenbesluit
 - i. indien reeds bij een omgevingsplanwijziging in een eerder stadium van de voorbereiding van de omgevingsplanwijziging een vorm van inspraak/participatie heeft plaatsgevonden.
 - j. ten aanzien van voorgenomen benoemings- en aanstellingsbesluiten.
 - k. als participatie toegepast wordt en de combinatie van inspraak en participatie naar het oordeel van het bestuursorgaan niet nodig is.

Artikel 9 Inspraakgerechtigden

Inspraak wordt verleend aan ingezetenen, belanghebbenden en maatschappelijke partijen.

Artikel 10 Inspraakprocedure

1. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.
2. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.

Artikel 11 Eindverslag

1. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in elk geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;

- b. een weergave van de inspraakreacties die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op deze inspraakreacties, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

Paragraaf 5 Slotbepalingen

Artikel 12 Intrekking

De Inspraakverordening, vastgesteld op 15 juli 2009 wordt ingetrokken.

Artikel 13 Overgangsrecht

Op inspraakprocedures die voortvloeien uit besluiten genomen voor de inwerkingtreding van deze verordening, worden afgehandeld met inachtneming van de Inspraakverordening, vastgesteld op 15 juli 2009.

Artikel 14 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking.

Artikel 15 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: 'Participatieverordening gemeente Roosendaal'.

*Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 21 december 2023,
De griffier, De voorzitter,*

Bijlage 1 Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten met adviesrecht en participatieplicht:

	Aanwijzing	Toelichting
1	Gevallen waarin veranderingen plaatsvinden aan een - al dan niet archeologisch- gemeentelijk of Rijksmonument, in afwijking van het omgevingsplan	
2	Gevallen waarin veranderingen plaatsvinden aan een bouwwerk binnen de bestemming / functie-aanduiding "Waarde-cultuurhistorie", in afwijking van het omgevingsplan	
3	Grootschalige voorzieningen voor energie-opwekking, in afwijking van het omgevingsplan, waarbij voor turbines het adviesrecht geldt als de totale hoogte (inclusief eventuele wieken), gemeten vanaf de grond, meer dan 150% van de ter plaatse toegestane (nok-)hoogte van het hoofdgebouw bedraagt	Niet bedoeld: andere voorzieningen dan turbines bij particulieren, bedoeld voor eigen gebruik
4	Permanent bewonen van recreatiewoningen in afwijking van het omgevingsplan	
5	Realisatie van huisvesting voor 10 of meer personen buiten het verband van een huishouding, in een woning/wooneenheid, in afwijking van het omgevingsplan	Tot tien personen zijn er -onder bepaalde voorwaarden- in het omgevingsplan mogelijkheden (nu: "binnenplanse ontheffing"). In het buitengebied zijn er -onder bepaalde voorwaarden- mogelijkheden tot 50 personen, in het geval van tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten.
6	Bebouwing in als zodanig aangewezen natuurgebieden, in afwijking van het omgevingsplan, dan wel gebruik van gronden in deze gebieden in afwijking van het omgevingsplan	Dit betreft gebieden met een functie-aanduiding (nu: "bestemming") "natuur" en "waarde-beschermingszone natte natuurplel" of daarmee vergelijkbare gebiedsaanduidingen zoals "landschapselement", "ecologische verbindingzone", "groenblauwe mantel".
7	Grootschalige herstructurering of functiewijziging van (overwegend) onbebouwde gronden buiten de bebouwde kom, in afwijking van het omgevingsplan	Ontwikkeling van bijv een evenemententerrein, bedrijventerrein, woningbouwlocatie, of daarmee vergelijkbare ontwikkelingen
8	Gevallen waarin wordt afgeweken van een omgevingswaarde die in of bij het omgevingsplan is vastgesteld.	
9	Gevallen waarin in afwijking van het omgevingsplan uitbreiding van een intensieve veehouderij wordt voorzien	

De raad adviseert niet in bovenstaande gevallen:

1. Als sprake is van een project dat past binnen een concreet door de raad vastgesteld - voldoende uitgewerkt - beleidskader of waarin de raad al in een eerdere fase met het betreffende project op de betreffende locatie heeft ingestemd;
2. Als het college voornemens is om de vergunning te weigeren of de aanvraag buiten behandeling te laten;
3. Als er sprake is van een tijdelijk project met een duur van maximaal tien jaar, tenzij het college heeft besloten de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren of wetgeving de uitgebreide procedure voorschrijft.

Toelichting bij de Participatieverordening gemeente Roosendaal

ALGEMENE TOELICHTING

In de Participatieverordening van de gemeente Roosendaal zijn regels opgenomen over hoe in de gemeente omgegaan wordt met de instrumenten participatie en inspraak. Deze verordening regelt het betrekken van burgers bij de ontwikkeling – mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid en het uitwisselen van ideeën tussen burgers en gemeente (tweerichtingsverkeer) of in bepaalde gevallen tussen burgers, initiatiefnemer en/of gemeente.

Aanleiding

De raad is op basis van de huidige wetgeving verplicht om een inspraakverordening vast te stellen (artikel 150 van de Gemeentewet). In artikel 150 Gemeentewet is het volgende opgenomen:

1. *De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.*
2. *De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor zover in de verordening niet anders is bepaald.*

Daarnaast is een wetsvoorstel in voorbereiding om deze inspraak uit te breiden naar 'participatie'. Het gaat hier om het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'.

Het wetsvoorstel zal leiden tot aanpassingen van artikel 150 Gemeentewet en breidt dit artikel in twee opzichten uit:

1. Van inspraakverordening naar participatieverordening.
Ten eerste moet de gemeenteraad de reikwijdte van de bovengenoemde inspraakverordening uitbreiden: niet alleen moeten regels worden gesteld betreffende het betrekken van de burger bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid, aldus het eerste lid. Hierdoor wordt de 'inspraakverordening' meer een 'participatieverordening', aldus de toelichting. Voor de uitvoering van beleid denkt de regering aan 'buurtprojecten en feitelijke werkzaamheden die zorgen voor de verbetering van de sociale en fysieke omgeving en de voorzieningen in de buurt'.
2. In het voorgestelde tweede lid wordt bepaald dat indien de betrokkenheid wordt geregeld in de vorm van inspraak, afdeling 3.4 Awb van toepassing blijft, tenzij de verordening anders bepaalt. Inzake het vormgeven van inspraak op decentraal niveau blijft de situatie dus hetzelfde. Het 'betrekken' van ingezetenen kan op basis van de huidige wettekst echter ook op tal van andere manieren dan via inspraak plaatsvinden, zo stelt de toelichting. Deze noemt in dat verband internetconsultatie, G1000-bijeenkomsten, raadspanels, ontwerpdeliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes. Ook refereert de toelichting aan burgerfora, (gelote) burgerpanelen, het meedenken bij projecten, digitale peilingen, online burgerbegrotingen, het ter beschikking stellen van wijkbudgetten en gebruikersgroepen. Met andere woorden: ook in de huidige situatie vindt burgerparticipatie reeds op zeer verschillende manieren en in uiteenlopende vormen plaats.

Participatie geregeld in de Omgevingswet

Participatie is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin.

Voor participatie met betrekking tot een omgevingsvisie/omgevingsplanwijziging/programma kan ook gekozen worden voor inspraak gebaseerd op artikel 3.4 van de Awb, zoals we die nu ook al kennen met betrekking tot een voorontwerp bestemmingsplan.

Participatie moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen. Dit is geen participatie conform de wet.

Inspraakprocedure

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat een inspraakprocedure voor de voorbereiding van besluiten. Deze afdeling heeft als doelstelling het bevorderen van eenheid in de wetgeving en het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving.

In de verordening kan het bevoegde bestuursorgaan in aansluiting op de wettekst besluiten om in beleidstrajecten zowel geheel als gedeeltelijk af te wijken van afdeling 3.4 van de Awb. Dit laatste kan bijvoorbeeld gebeuren in gevallen waarin het wenselijk is om de inspraak op andere wijze te organiseren dan via het mondeling of schriftelijk naar voren brengen van zienswijzen of om te werken met andere termijnen.

Uit de laatste zinsnede van het tweede lid van artikel 150 van de Gemeentewet blijkt dat afwijkingen van afdeling 3.4 Awb zijn toegestaan (zie ook de memorie van antwoord (MvA) Eerste Kamer, 2000-2001, 27 023, nummer 177b, blz. 3). In de memorie van toelichting (MvT) op de wet (TK 1999-2000, 27 023, nummer 3, blz. 31) is te lezen dat in de inspraakverordening zowel geheel als gedeeltelijk kan worden afgeweken van afdeling 3.4 Awb. Dit laatste kan bijvoorbeeld geschieden in gevallen waarin

het wenselijk is om wel een ontwerp ter inzage te leggen, maar de inspraak daarover op andere wijze te organiseren dan via het mondeling naar voren brengen van zienswijzen of om te werken met andere termijnen, aldus de MvT.

In beginsel geen dubbeling inspraak en participatie

Om geen nodeloze vertraging in beleidsprocessen te voorkomen geldt als hoofdregels dat er in beginsel geen dubbeling van participatie plaatsvindt. Als gekozen wordt voor inspraak op basis van artikel 3.4 van de Awb hoeft daarnaast geen extra participatie te worden georganiseerd. Inspraak is een vorm van participatie.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Alleen de bepalingen die verdere toelichting vereisen worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1 Definities

Beleidsvoornemen: Het begrip beleidsvoornemen is gedefinieerd als het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid. Het zal duidelijk zijn dat het hierbij niet gaat om de vaststelling van concrete besluiten of maatregelen, maar om de vorming van het beleid waarop deze kunnen worden gebaseerd.

Inspraak: bij de in dit artikel opgenomen formulering is aangesloten bij de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Inspraak is een onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijk beleid en heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt aan belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Anderzijds biedt inspraak aan bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging. Inspraak blijft onder de huidige wetgeving bestaan.

Inspraakprocedure: De verantwoordelijkheid voor het maken van een regeling over inspraak ligt ingevolge artikel 150 van de Gemeentewet bij de raad. Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard.

Participatie: Bij de omschrijving van participatie is aangesloten bij de tekst van het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie' op decentraal niveau waarbij een wijziging van artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet is voorzien. Hierin is bepaald dat de raad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop burgers bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken. Het huidige artikel 150 van de Gemeentewet omvat inspraak bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid; bij participatie wordt dit uitgebreid met uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid. Het uitwisselen van ideeën tussen burgers en gemeente (tweerichtingsverkeer) of in bepaalde gevallen tussen burgers, initiatiefnemer en/of gemeente is het belangrijkste kenmerk van participatie.

Participatie is een werkwijze waarbij het bestuursorgaan (burgemeester, college of raad), veelal voordat er sprake is van een concreet beleidsvoornemen dan wel ontwerp-/conceptstuk, actoren (zoals burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, deskundigen of andere overheden) bij de beleidsontwikkeling betreft. Participatie is een breder begrip dan inspraak en wordt toegevoegd als gevolg van de nieuwe wetgeving.

Paragraaf 2 Participatie

Artikel 2 Onderwerp van participatie

Uit onderzoek blijkt dat burgers geïnteresseerd zijn in deelname aan participatie als het gaat over onderwerpen binnen hun directe leefomgeving (buurt en wijk) en bij plannen op stedelijk niveau. Bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid zal het bestuursorgaan telkens moeten besluiten op welke manier vorm gegeven wordt aan participatie. Participatie met betrekking tot bijvoorbeeld planologische regels zal wellicht anders ingevuld worden dan participatie bij de inrichting van het openbaar gebied.

De omvang en breedte van de groep (potentiële) participanten hangt af van de omvang van het besluit. Enerzijds gaat het dan om de schaal waarop het beleid betrekking heeft, wat inhoudt dat het aantal potentiële participanten voor een beleid over een straat beperkter kan zijn dan wanneer er sprake is van beleid over een wijk. Anderzijds gaat het over de consequenties van het beleid. Hoe groter die consequenties, hoe groter het aantal (potentiële) participanten kan zijn.

Bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid zal het bestuursorgaan telkens moeten besluiten op welke manier vorm wordt gegeven aan participatie. Participatie met betrekking tot bijvoorbeeld planologische regels zal wellicht anders ingevuld worden dan participatie bij de inrichting van het openbaar gebied.

Artikel 3 Participatiegerechtigden

Bij de omschrijving van participatiegerechtigden is aansluiting gezocht bij de redactie van het artikel over participatie zoals omschreven in de Omgevingswet.

Artikel 4 Geen participatie in de volgende gevallen

Artikel 8 onder h bepaalt dat er altijd participatie wordt verleend bij de wijziging van het omgevingsplan, tenzij er al een vorm van participatie of inspraak in een eerder stadium heeft plaatsgevonden. Bij participatie in het voortraject kan men bijvoorbeeld denken aan participatie op een stedenbouwkundige massastudie, een bouwplan, een visie of een andersoortig (beleids)document dat opgesteld is als concrete voorbereiden op de wijziging van het omgevingsplan. Bij een omgevingsplanwijziging die gebaseerd is op een gebiedsvisie waarover al geparticipeerd is, staan de onderwerpen waarover al is geparticipeerd niet opnieuw ter discussie. Bij een technische wijziging van het omgevingsplan, ligt participatie ook niet voor de hand. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de vertaling van een omgevingsplanwijziging met TAM-IMRO, redactionele wijzigingen van het plan, waarbij taalkundige

fouten uit de tekst worden gehaald of verwijzingen worden hersteld. Dergelijke wijzigingen hebben geen invloed op de inhoud van het plan.

Artikel 5 Participatieprocedure

Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een participatieprocedure vaststellen die passend is bij dat beleidsvoornemen.

Voor de participatieprocedure wordt ook de inspraakprocedure op basis van artikel 150 Gemeentewet van toepassing verklaard.

Het is ook mogelijk een andere procedure van toepassing te verklaren voor participatie. Dit is ook zo opgenomen in het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'.

In lid 2 staat de participatienota opgenomen. Het bestuursorgaan legt in een participatienota een aantal zaken vast met betrekking tot de participatie. Om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen, somt het derde lid hiertoe op dat moet worden ingegaan op: doel van de participatie, beïnvloedingsruimte, kaders, communicatie, werkwijze en tijdsplan van de procedure. Deze participatienota kan onderdeel uitmaken van de bekendmaking van het eerste lid, maar kan ook later worden uitgewerkt en bekendgemaakt.

tweede lid, onder b: Bij beïnvloedingsruimte kan worden gedacht aan en een keuze worden gemaakt uit: informeren, raadplegen, adviseren, of een combinatie daarvan.

tweede lid, onder c: Kaders zijn bijvoorbeeld de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders voor de participatie.

Lid 4 Eindverslag participatieprocedure

Onder het in het tweede lid, onderdeel a, genoemde verslag van het gevolgde participatietraject wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Bij het overzicht bedoeld onder b van het tweede lid, volstaat een korte zakelijke weergave van de inbreng van de deelnemers aan de participatie.

Onderdeel c schrijft voor dat het bestuursorgaan aangeeft wat met de inbreng in de participatieprocedure wordt gedaan. In het 5e lid is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar maakt. Degenen die hebben deelgenomen aan de participatie ontvangen in beginsel een exemplaar van het eindverslag, tenzij dit aantal omvangrijk is, dan wordt volstaan met een algemene bekendmaking.

Paragraaf 3 Participatie geregeld in de Omgevingswet (omgevingsvisie, programma, participatieplicht bij buitenplanse omgevingsplanwijziging):

Artikel 6

Participatie omgevingsvisie, omgevingsplanwijziging en programma

Het Omgevingsbesluit (artikelen 10.7, 10.8 en 10.2) bepaalt hierover het volgende: "Bij het vaststellen van een omgevingsplan, omgevingsvisie of een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn". Als een visie een programma of een omgevingsplan wordt vastgesteld, dan wordt daarbij aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid".

Als algemeen uitgangspunt geldt voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan dat voorafgaand aan een ontwerpbesluit participatie plaats moet vinden.

Hoe participatie vorm wordt gegeven bij deze procedures is afhankelijk van het instrument, de opgaven in de fysieke leefomgeving die voor liggen en van de betrokken partijen. Ieder bestuursorgaan zal zelf invulling geven aan het participatietraject en de wijze waarop alle partijen bij de totstandkoming van het besluit worden betrokken. Het is vanuit het motiveringsbeginsel logisch om ook aan te geven wat de resultaten van het participatietraject zijn dat voorafgaand aan de besluitvorming plaatsvond. Hierbij kan vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan, dus welke afwegingen gemaakt zijn. Op deze wijze blijkt uit de motivering of aan de gelijkwaardigheid van alle partijen recht is gedaan.

Voor het omgevingsplan is verder bepaald dat geen (apart) eindverslag hoeft te worden opgemaakt over de participatie over een omgevingsplan op grond van de Omgevingswet. Dit omdat in het wijzigingsbesluit van het omgevingsplan hierover al een toelichting moet worden opgenomen.

Artikel 7 Buitenplanse omgevingsplanactiviteit met participatieplicht

Als een activiteit in strijd is met het omgevingsplan, dan kan het college op grond van de Omgevingswet op verzoek een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het omgevingsplan. De gemeenteraad kan voor met betrekking tot een aantal buitenplanse omgevingsplan activiteiten (Bopa) gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen

(zie hiervoor artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht). In bijlage 1 van deze verordening worden deze gevallen aangewezen.

De wetgever heeft niet bepaald wanneer er sprake is van onvoldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Maar uit het feit dat het hier gaat om verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben. De rechtspraak zal moeten uitmaken wat enige inhoud feitelijk moet omvatten. Voor het beoordelen of voldoende participatie is verleend, is het nodig te weten hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de verleende participatie. Daarbij wordt in ieder geval aangegeven op welke reacties er zijn gegeven en wat daarmee gedaan is. Verder is het relevant wat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn van de activiteit die de initiatiefnemer heeft aangevraagd. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving, kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Bij een project met grote impact op de omgeving, zal meer uitgebreide participatie nodig zijn.

Paragraaf 4 Algemene regels inspraak

Artikel 8 Onderwerp van inspraak

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Het omvat in elk geval raad, college en burgemeester. Elk bestuursorgaan van de gemeente kan zijn eigen beleidsvoornemens aan inspraak onderwerpen. Indien inspraak echter onderdeel is van de voorbereiding door het college van een raadsvoorstel, is het doelmatig als het college ook de inspraakbesluiten neemt. Het college zal de raad hierover informeren. Het besluit om al dan niet inspraak te verlenen is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan dus bezwaar worden gemaakt.

Artikel 9 Inspraakgerechtigden

De omschrijving van inspraakgerechtigden vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet zoals dat gewijzigd gaat worden door de Wet versterking participatie op decentraal niveau en sluit ook aan bij deze wet.

Artikel 10 Inspraakprocedure

In het kader van uniformering en deregulering is in het eerste lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In artikel 3:11 tot en met 3:17 Awb is de inspraakprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. In de meeste gevallen zal deze procedure passend zijn voor de inspraak. Zo niet, dan kan op grond van het tweede lid de inspraakprocedure worden aangepast. Het kan voorkomen dat bijvoorbeeld termijn van 6 weken door het bestuursorgaan te lang wordt bevonden. Deze termijn zou in de verordening kunnen worden aangepast of bij besluit van het bestuursorgaan op grond van het tweede lid. Het is uiteraard mogelijk voor bepaalde regelmatig voorkomende procedures een (of meer) specifieke standaardprocedure(s) te ontwikkelen die wanneer nodig kan (kunnen) worden ingezet.

Artikel 11 Eindverslag

In dit geval is niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 Awb. In artikel 3:17 Awb wordt namelijk slechts bepaald dat een verslag wordt gemaakt van hetgeen tijdens de inspraakprocedure mondeling naar voren is gebracht.

Onder het in het tweede lid, onderdeel a, genoemde verslag van de gevolgde inspraakprocedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Is afdeling 3.4 Awb onverkort toegepast? Wanneer is het beleidsvoornemen ter inzage gelegd enz.? Onderdeel b betekent dat de eindrapportage een volledig overzicht dient te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke inspraakreacties. De schriftelijke inspraakreacties kunnen aan het verslag worden gehecht. In de MvT bij de Awb wordt opgemerkt dat in het verslag kan worden volstaan met een korte zakelijke weergave van de naar voren gebrachte opvattingen en vermelding van de personen die hun opvatting naar voren hebben gebracht. Onder c wordt als het sluitstuk van inspraak voorgeschreven dat het bestuursorgaan aangeeft wat met de zienswijzen wordt gedaan.

In het derde lid is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar maakt. Zoals via publicatie in de plaatselijke media, afzonderlijke brieven, via de website, etc. De bekendmaking van de resultaten van de inspraak is uitermate belangrijk. Het ligt voor de hand om degenen die hebben ingesproken een exemplaar van het eindverslag te sturen. Daarnaast kan het eindverslag algemeen worden gepubliceerd in de krant en op de gemeentelijke website.

Paragraaf 5 Slotbepalingen

Artikel 12 Intrekking oude verordening

De thans vigerende Inspraakverordening, vastgesteld op 15 juli 2009, wordt ingetrokken.

Artikel 14 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking.