

Participatieverordening ruimtelijke initiatieven Krimpen aan den IJssel 2023

De raad van de gemeente Krimpen aan den IJssel;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 14 november 2023

Gelet op artikelen 149 en 150 Gemeentewet en artikelen 16.55 lid 7 van de Omgevingswet;

Besluit:

1. De participatieverordening ruimtelijke initiatieven Krimpen aan den IJssel 2023 vast te stellen.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. beleidsvoornemen: een voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- b. eindverslag: een door het college van burgemeester en wethouders opgesteld verslag van de toegepaste participatie-instrumenten uit artikel 7 van deze verordening;
- c. initiatiefnemer / aanvrager: een persoon, onderneming of instelling die het initiatief neemt tot een ruimtelijk initiatief;
- d. ondergeschikte herziening van een ruimtelijk initiatief: een herziening van weinig belang in relatie tot de omvang van het eerder beoordeelde ruimtelijke initiatief. De ondergeschikte herziening heeft geen wezenlijk effect op of is geen wezenlijke aanpassing van eerdere doelen, belangen en/of knelpunten;
- e. participatie: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid of ruimtelijke initiatieven;
- f. participatieverslag: een door of namens de initiatiefnemer opgesteld verslag van de toegepaste participatie, zoals bedoeld in artikel 4 van deze verordening;
- g. ruimtelijk initiatief: een melding, een aanvraag voor een omgevingsvergunning, een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan, een voornemen van het bevoegd gezag tot wijziging van het omgevingsplan; uitgezonderd het opstellen van een omgevingsvisie en omgevingsprogramma's.

Paragraaf 2. Participatie

Artikel 2: Onderwerp van participatie

1. Elke initiatiefnemer kan bepalen of hij participatie toepast bij de voorbereiding van een melding, een aanvraag voor omgevingsvergunning of een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan.
2. De initiatiefnemer geeft bij het indienen van een melding, een aanvraag voor omgevingsvergunning of een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan aan of bij de voorbereiding daarvan participatie is toegepast.
3. Participatie wordt altijd toegepast als de wet daartoe verplicht.
4. Participatie wordt op grond van de artikelen 16.55 lid 7 van de Omgevingswet altijd toegepast bij de gevallen die de gemeenteraad op grond van artikel 16.15a van de Omgevingswet heeft aangewezen. Voor deze gevallen geldt dat een bindend advies van de gemeenteraad nodig is op een door het college te beslissen aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, en dus ook participatie verplicht is.
5. Burgemeester en wethouders kunnen besluiten, op grond van artikel 2 lid 1, dat zij in de hoedanigheid van initiatiefnemer geen participatie toepast als:
 - a. sprake is van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld initiatief;
 - b. participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. de uitvoering van een reeds door de gemeenteraad goedgekeurd initiatief dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht;
 - e. het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.
 - f. sprake is van het opstellen of wijzigen van een omgevingsplan, voor het deel van het omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Artikel 3: Procedure participatie bij ruimtelijke initiatieven

1. Het toepassen van participatie is vormvrij, zolang de Omgevingswet dit bepaalt.
2. In aanvulling op het vorige lid kunnen burgemeester en wethouders een leidraad vaststellen waarin wordt aangegeven hoe een initiatiefnemer participatie kan vormgeven. Initiatiefnemer is vrij hier wel of geen opvolging aan te geven.
3. Burgemeester en wethouders kunnen eisen stellen aan het toepassen van participatie, zodra de Omgevingswet niet langer bepaalt dat participatie vormvrij is.

Artikel 4: Inhoud van het participatieverslag

1. Wanneer participatie verplicht is, is de initiatiefnemer tevens verplicht een verslag van de toegepaste participatie in te dienen gelijktijdig met het indienen van de melding, de aanvraag voor een omgevingsvergunning of het verzoek voor het wijzigen van het omgevingsplan.
2. De inhoud van het participatieverslag kan verschillen per initiatief, maar bevat tenminste de volgende onderdelen:
 - a. Context van het proces
 - b. Betrokkenheid: Wie doen er mee?
 - c. Participatievorm: Hoe is er geparticipeerd?
 - d. Opbrengsten: Wat heeft de participatie opgeleverd?
 - e. Doorvertaling: Wat is er met de participatie gedaan en hoe is dat verwerkt in het plan?
3. De initiatiefnemer kan het participatieverslag ook in het kader van een vooroverleg of omgevingsoverleg ter beoordeling voorleggen aan de gemeente.

Artikel 5: Beoordelingskader van het participatieverslag

1. Burgemeester en wethouders beoordelen of het door initiatiefnemer bij het ruimtelijk initiatief ingediende participatieverslag voldoende is voor de beoordeling van het ruimtelijke initiatief.
2. Bij de beoordeling zoals bedoeld in artikel 5 lid 1 beoordelen burgemeester en wethouders of de initiatiefnemer de benoemde onderdelen, zoals bedoeld in artikel 4 lid 2, heeft beschreven.
3. Bij de beoordeling zoals bedoeld in artikel 5 lid 1 betrekken burgemeester en wethouders de gegevens uit het participatieverslag.
4. Burgemeester en wethouders beoordelen het participatieverslag in ieder geval onvoldoende voor de beoordeling van het ruimtelijke initiatief wanneer een of meerdere van de in artikel 4 lid 2 voorgeschreven onderdelen ontbreken.
5. Burgemeester en wethouders kunnen in overige gevallen oordelen dat het participatieverslag onvoldoende is voor de beoordeling van het ruimtelijke initiatief:
 - a. in geval één of meerdere van de in artikel 4 lid 2 voorgeschreven onderdelen onvolledig zijn beschreven;
 - b. in geval er onjuistheden en/of onwaarheden in het participatieverslag zijn opgenomen.
6. In aanvulling op artikel 5 lid 4 kunnen burgemeester en wethouders ook op andere gronden oordelen dat een participatieverslag onvoldoende is. Burgemeester en wethouders beoordelen in dat geval of gedane inspanning van de initiatiefnemer proportioneel is ten opzichte van het ruimtelijk initiatief en of initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de uitgevoerde participatie.

Artikel 6: Instrumenten voor gevallen waarin een participatieplicht geldt

1. In gevallen waarin een participatieplicht geldt en het participatieverslag onvoldoende is, kunnen burgemeester en wethouders besluiten de melding, de aanvraag voor een omgevingsvergunning of het verzoek tot wijziging van het omgevingsplan buiten behandeling te stellen. Burgemeester en wethouders doen dit niet voordat zij de initiatiefnemer in de gelegenheid hebben gesteld dit gebrek te herstellen.
2. In gevallen waarin het participatieverslag voldoende is, kunnen burgemeester en wethouders besluiten om één van de in artikel 7 genoemde instrumenten toe te passen met het oogmerk om zelf aanvullende informatie voor de beoordeling van het ruimtelijke initiatief in te winnen.

Artikel 7: Instrumenten voor gevallen waarin geen participatieplicht geldt

1. In gevallen waarin geen participatieplicht geldt, maar burgemeester en wethouders aanvullende informatie nodig achten voor de beoordeling van het ruimtelijke initiatief, kunnen zij besluiten om één of meerdere van de volgende instrumenten toe te passen:
 - a. Burgemeester en wethouders kunnen aan de initiatiefnemer tijdens een vooroverleg of omgevingsoverleg een ontwerp van het ruimtelijke initiatief vragen. Burgemeester en wethouders kunnen deze dan zelf ter inzage leggen en meningen daarover inwinnen, voordat de initiatiefnemer het ruimtelijke initiatief indient;

- b. Burgemeester en wethouders kunnen binnen de termijn van een reguliere voorbereidingsprocedure een ingediend ruimtelijk initiatief ter inzage leggen en meningen inwinnen.
- c. Burgemeester en wethouders kunnen tijdens het voeren van een openbare uniforme voorbereidingsprocedure door het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit met betrekking tot het ruimtelijk initiatief meningen over het participatieverslag inwinnen.
- d. Burgemeester en wethouders kunnen rechtstreeks contact opnemen met omwonenden en/of belanghebbenden.
- e. Burgemeester en wethouders kunnen een informatieavond of spreekuur houden.

Artikel 8: Verantwoording inzet participatie-instrumenten

1. Nadat burgemeester en wethouders een van de in artikel 6 lid 2 of artikel 7 genoemde participatie-instrumenten hebben toegepast, maken zij een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in ieder geval:
 - f. een motivering waarom het participatie-instrument is ingezet;
 - g. overzicht van de gevolgde participatieprocedure;
 - h. een weergave van de zienswijzen die tijdens de participatieprocedure mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - i. een reactie op deze zienswijzen, waarbij wordt aangegeven op welke wijze burgemeester en wethouder de zienswijzen bij de besluitvorming hebben betrokken.
2. Burgemeester en wethouders maken het eindverslag gelijktijdig met het besluit op het ruimtelijke initiatief openbaar.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 9: Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
2. De inspraakverordening 2006 is niet van toepassing op ruimtelijke initiatieven die tot stand komen na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 10 citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening participatie bij ruimtelijke initiatieven Krimpen aan den IJssel 2023.

Dit besloot de raad van de gemeente Krimpen aan den IJssel in zijn openbare vergadering van 14 december 2023.

*voorzitter
J.J. Luteijn*

*griffier
mr. O. Vliegenthart*

TOELICHTING

De gemeente Krimpen aan den IJssel werkt bij vraagstukken in de gemeente graag samen met direct betrokkenen zoals inwoners, bedrijven, verenigingen en instellingen. Krimpen aan den IJssel besteedt al heel lang aandacht aan participatie. Op grond van de Gemeentewet (artikel 150) heeft de raad de verplichting een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop betrokkenen worden betrokken bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid (participatie).

Er is voor gekozen om anders dan in de Gemeentewet de term 'inspraak' niet in deze verordening op te nemen. We voldoen aan de wettelijke verplichting van artikel 150 Gemeentewet door participatie toe te passen. Ook blijft de inspraakverordening 2006 onverkort van kracht. Deze wordt op dit moment nog niet ingetrokken, omdat hier – mede in relatie tot het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau – een bredere afweging gemaakt moet worden. Bijvoorbeeld hoe de gemeente om wil gaan met 'right to challenge'.

Vanwege de komst van de Omgevingswet is het belangrijk dat de gemeente tijdig haar instrumenten ten aanzien van participatie bij ruimtelijke initiatieven vaststelt. Daarom is ervoor gekozen om hier een losse verordening voor op te stellen. De voorgestelde 'Verordening participatie bij ruimtelijke initiatieven Krimpen aan den IJssel 2023' is zo opgesteld dat deze op een later moment kan opgaan in/uitgebreid worden tot één gemeentelijke participatieverordening.

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 (regeling via het reglement van orde), de mogelijkheid van het burgerinitiatief en het referendum en het gebruik maken van het recht van bezwaar- of beroep.

Artikelsgewijze toelichting

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities In deze verordening wordt verstaan onder:

Dit artikel spreekt voor zich.

Paragraaf 2. Participatie

Artikel 2: Onderwerp van participatie

1. Dit spreekt voor zich.
2. Dit spreekt voor zich.
3. Dit geldt voor het opstellen van de omgevingsvisie, programma's en het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan.
4. In dit artikel is een procedurele en inhoudelijke samenhang aangebracht tussen verplichte participatie en gevallen waarover de raad bindend adviesrecht moet uitbrengen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (Bopa). In beide gevallen is sprake van projecten waarover advies van deskundigen moet worden ingewonnen en waarbij veel afstemming moet plaatsvinden. Ook zijn meestal belangen van derden bij de wat grotere projecten betrokken. Het binnen 8+6=14 weken behandelen van een aanvraag, het inwinnen van het bindend advies van de gemeenteraad en participatie door derden is praktisch gezien onhaalbaar. Om de gemeenteraad in staat te stellen om bindend advies uit te brengen is het noodzakelijk dat de participatie over de aanvraag omgevingsvergunning tijdig heeft plaatsgevonden voordat de aanvraag wordt ingediend. Daarvoor is nodig om de gevallen waarvoor op grond van dit besluit bindend advies van de gemeenteraad moet worden ingewonnen (art. 16.15 a Omgevingswet) aan te laten sluiten op de gevallen van projecten waarvoor op grond van de participatieverordening 2023 als indieningsvereiste voor een aanvraag Bopa participatie moet plaatsvinden (artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet). Op basis van de opbrengsten van het participatieproces kan de gemeenteraad een gewogen beslissing nemen over het initiatief.
5. In dit artikel is aangegeven wanneer er niet aan participatie gedaan hoeft te worden.

Artikel 3: Procedure participatie bij ruimtelijke initiatieven

1. Participatie is maatwerk en juist daarom door de wetgever vormvrij gelaten. Er ligt daarmee een grote verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer om per geval de juiste participatievorm toe te passen. Deze verordening beschrijft de kaders en richtlijnen wanneer en waaraan participatie moet voldoen.
2. In dit artikel bepaalt de gemeenteraad dat het college een leidraad kan vaststellen die initiatiefnemers kunnen gebruiken bij het vormgeven uit uitvoeren van het participatieproces.
3. Burgemeester en wethouders kunnen eisen stellen aan het toepassen van participatie, zodra de Omgevingswet niet langer bepaalt dat participatie vormvrij is.

Artikel 4: Inhoud van het participatieverslag

1. Dit spreekt voor zich.
2. Bij het indienen van een vergunningaanvraag in het Omgevingsloket online moet een participatieverslag meegestuurd worden. Burgemeester en wethouders gebruiken dit verslag om de uitgevoerde participatie te beoordelen.
 - a. Context van het proces
Om een initiatief te realiseren is participatie met de omgeving gewenst, maar waarom vindt die participatie eigenlijk plaats? Bij het opstellen van het participatieverslag wordt de initiatiefnemer gevraagd om goed te documenteren waarvoor het participatieproces precies wordt toegepast in relatie tot het initiatief.
 - b. Betrokkenheid: Wie doet er mee?
Naast de afbakening van het proces en het initiatief is het van belang dat het participatieverslag duidelijk aangeeft hoe de representativiteit van de betrokkenen was tijdens het participatieproces. Voor de documentatie hiervan kan gedacht worden aan het maken van een overzicht van alle belanghebbenden en de uiteindelijke participanten. Hierbij kan aangegeven worden met welk doel participanten betrokken zijn en of alle belanghebbenden bereikt zijn.
 - c. Participatievorm: Hoe is er geparticipeerd?

In het participatieverslag moet aangegeven worden hoe er aan participatie is gedaan. Welke vorm is gekozen, welke inbreng konden participanten geven en welke momenten zijn hiervoor uitgekozen. Het participatieverslag beschrijft nadrukkelijk de mate waarin men kon participeren (meebeslissen, informeren, consulteren). Tevens geeft de initiatiefnemer aan op welke wijze hij de communicatie richting participanten heeft opgezet en heeft uitgevoerd.

- d. Opbrengsten: Wat heeft de participatie opgeleverd?
Het participatieverslag beschrijft de opbrengst van het participatieproces, zowel positief als negatief. Het is belangrijk dat een initiatiefnemer zo open en objectief mogelijk is over de opbrengsten van het participatieproces. Hierbij kan er ingegaan worden op hoor en wederhoor tijdens het proces, en of er sprake was van een level playing field.
- e. Doorvertaling: Wat is er met de participatie gedaan en hoe is dat verwerkt in het plan?
Het is niet zo dat alle opgehaalde inbreng ook altijd meegenomen moet worden in het uiteindelijke plan. In het participatieverslag moet worden aangegeven wat er met de opbrengsten gedaan is en hoe het participatieproces het initiatief heeft beïnvloed. De initiatiefnemer gaat daarbij aan hoe belangen zijn afgewogen en waar de gemaakte keuzes op gebaseerd zijn. Ook geeft de initiatiefnemer aan of de opbrengst van het participatieproces en wat daarmee is gedaan, teruggekoppeld is aan de participanten en op welke wijze dat is gedaan.

3. Dit spreekt voor zich.

Artikel 5: Beoordelingskader van het participatieverslag

1. Dit spreekt voor zich.
2. Dit spreekt voor zich.
3. Dit spreekt voor zich.
4. Dit spreekt voor zich.
5. Burgemeester en wethouders kunnen in overige gevallen oordelen dat het participatieverslag onvoldoende is voor de beoordeling van het ruimtelijke initiatief. In dat geval kunnen burgemeester en wethouders op grond van artikel 7 van deze verordening zelf aanvullende informatie en zienswijzen indienen.
6. In sommige gevallen kan het participatieverslag onvoldoende zijn, maar is er gelet op de aard en omvang van het initiatief geen verdere aanleiding om extra zienswijzen op te halen. Burgemeester en wethouders beoordelen in dat geval of gedane inspanning van de initiatiefnemer proportioneel is ten opzichte van het ruimtelijk initiatief en of initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de uitgevoerde participatie.

Artikel 6: Instrumenten voor gevallen waarin een participatieplicht geldt

1. Dit spreekt voor zich.
2. In sommige gevallen kan het zijn dat aan alle vereisten van het participatieverslag wordt gedaan, maar dat burgemeester en wethouders extra informatie nodig hebben om tot een gewogen beslissing te komen van de aanvraag. In die gevallen kunnen burgemeester en wethouders besluiten om een van de in artikel 7 genoemde instrumenten toe te passen met het oogmerk om zelf aanvullende informatie voor de beoordeling van het ruimtelijke initiatief in te winnen.

Artikel 7: Instrumenten voor gevallen waarin geen participatieplicht geldt

1. Vanwege matige participatie mag burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning niet weigeren of besluiten de aanvraag niet te behandelen. Alleen als participatie verplicht is en het is evident dat er niet aan is gedaan, mag het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten. Daarom het onderscheid tussen artikel 6 en 7 van deze verordening. Burgemeester en wethouders vragen in beginsel een initiatiefnemer in kwestie om aan meer/beter participatie te doen. Als de initiatiefnemer dat weigert daaraan mee te werken, dan staat het burgemeester en wethouders vrij om de participatie verder zelf op te pakken. Deze aanpak kan variëren tot het zelf proactief ophalen van extra informatie bij (mogelijke) participanten tot het starten van een zienswijzeprocedure. Burgemeester en wethouders stellen de aanvrager de gelegenheid het gebrek te herstellen (artikel 4:5 Awb) door alsnog via een participatieproces informatie en belangen bij derden op te halen. Er zijn aanvullend de volgende mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in te springen in het geval de informatie onvoldoende is, zoals ter inzage legging, zienswijze inwinnen (3.11 Awb) of zienswijzen aanvragen (4.8 Awb).

Artikel 8: Verantwoording inzet participatie-instrumenten

1. Dit artikel geldt voor gevallen waarin burgemeester en wethouders op grond van artikel 7 van deze verordening zelf informatie inwinnen.
2. Dit spreekt voor zich.
3. Dit spreekt voor zich.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 9: Inwerkingtreding

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 10 citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.