CONSULTATIE RAADSCOMMISSIE

Consultatie over ervaringen met participatie-onderdeel van Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk als input voor het opstellen van het algemene en brede participatiebeleid

Datum: 20 februari 2025
Initiatief van: college

1. Aanleiding

1.1 Het Nijkerkse participatiekader

Op 16 april 2024 heeft u een raadsinformatiebrief ontvangen over ons gemeentelijk participatiekader voor de toekomst. Hierin is aangegeven dat het participatiekader Nijkerk uit vier onderdelen bestaat, die verlopen van ‘op hoofdlijnen en abstract’ naar ‘specifiek en concreet’. Het gaat om de participatievisie, het participatiebeleid, het uitvoeringsprogramma en de participatieverordening. Deze consultatienotitie gaat over het *participatiebeleid*, als vervolg op de participatievisie die u heeft vastgesteld. Over het uitvoeringsprogramma bent u geïnformeerd in een brief van 11 juni 2024. Het opstellen van de participatieverordening gebeurt na het vaststellen van het participatiebeleid.

1.2 Participatievisie 2024-2026

In de *participatievisie 2024-2026* beschrijven we het belang van participatie en onze ambities op dit gebied. Met de participatievisie leggen we een basis voor een eenduidige en doelgerichte aanpak van participatie in onze gemeente. U heeft deze participatievisie vastgesteld op 19 september 2024. In de visie is aangegeven dat er verschillende vormen van participatie zijn.

- Bewonersparticipatie. Het initiatief ligt bij de gemeente. De gemeente vraagt inwoners om hun reactie.
- Overheidsparticipatie. Het initiatief ligt bij de inwoner of maatschappelijke organisatie. Als gemeente kijken we actief mee hoe we kunnen helpen of het initiatief mede mogelijk kunnen maken.
- Participatie door een initiatiefnemer als het initiatief in strijd is met het omgevingsplan.
    - Participatie is geen verplichting.
    - Artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid gevallen aan te wijzen waarin participatie wel een verplicht aanvraagvereiste is. Dit kan alleen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Het aanwijzen van projecten waarbij participatie een verplicht aanvraagvereiste vormt, is voor de gemeente Nijkerk nog niet gebeurd (zie hierna onder 1.9.). In de nota ‘Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan’ is wel aangekondigd dat we dit gaan doen.

1.3 Participatiebeleid

De volgende stap is het opstellen van het participatiebeleid. Hierin werken we verder uit hoe we invulling willen geven aan al deze vormen van participatie, zowel voor ruimtelijk als sociaal beleid. We beschrijven de vormen van participatie die we willen hanteren. In het beleid komen onder andere de spelregels, handvatten en goede voorbeelden. De spelregels en handvatten gelden voor ons als gemeente en dienen als inspiratievorm voor inwoners, organisaties en ontwikkelaars, die een initiatief willen ontplooien.

1.4 Uitkomsten evaluatie Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk als input voor participatiebeleid; wat hebben we geleerd?

1. In september 2021 deed wethouder Oosterwijk de toezegging om binnen afzienbare tijd het gesprek met de raad aan te willen gaan over de Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk (hierna: Nota). Bij de behandeling van de participatievisie is met de raad afgesproken dat we de uitkomsten van de evaluatie van het participatiedeel van de Nota meenemen bij het opstellen van ons algemene en brede participatiebeleid. Wat hebben wij en anderen ervan geleerd op het gebied van participatie? Welke vormen van participatie hebben geleid tot betere ruimtelijke plannen en meer maatschappelijk draagvlak en welke vormen juist niet? En welke waardevolle elementen uit de Nota moeten en kunnen een plek krijgen in ons nieuwe participatiebeleid? Enkele voorbeelden van projecten waarbij we hebben gewerkt volgens de regels en het gedachtegoed van de Nota zijn ‘Het Spaanse Leger’, ‘Poort naar Nijkerk’ en ‘Poort naar Hoevelaken’.

1.5 Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk

- *Inhoud.* De Nota is in 2009 vastgesteld en in 2012 herzien. Alleen bij grote plannen voor inbreidingslocaties werden initiatiefnemers van een plan geacht het in de Nota opgenomen participatieproces te volgen. In de Nota staat omschreven wanneer er bij een plan moet worden gewerkt conform het voorgeschreven participatieproces, hoe dit proces eruit moet zien en wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van de verschillende partijen.

- *Doel.* Doel van het proces is dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, ontwikkelaars en raad met elkaar samenwerken om te komen tot kwalitatief betere plannen en zo een inbreidingslocatie succesvol (her)ontwikkelen. Om dit te bereiken, moeten belanghebbenden in de start- en ontwerpfase niet alleen worden geïnformeerd, maar ook worden gevraagd te reageren op het ontwerpplan. Volgens de nota gebeurt dit vanuit een adviesrol. Daarbij is het van belang dat de input van belanghebbenden nog tot wijzigingen in het (ontwerp)plan kan leiden. Het advies van belanghebbenden vormt een belangrijk onderdeel in het planvormingsproces.

- *Ruimtelijke kwaliteit en draagvlak.* De initiatiefnemer en de planologisch adviseur nemen in de ontwerpfase adviezen van belanghebbenden serieus en bekijken of deze aanleiding vormen om het plan aan te passen. Planwijzigingen worden doorgevoerd als blijkt dat hiermee de kwaliteit van en het begrip voor het plan worden vergroot. Als dit aan de orde is, moet een initiatiefnemer expliciet verwoorden waarom hij voorgestelde aanpassingen niet overneemt. We zien participatie daarmee

als manier om begrip te creëren voor de besluiten die het college of de raad neemt, ook al is men het er niet altijd helemaal mee eens.

- *Fase.* De Nota heeft uitsluitend betrekking op de initiatieffase en (met name op) de voorbereidingsfase van beleid. Dus vooral op de planvorming en niet op de uitvoering of evaluatie daarvan. Volgens de nota kunnen inwoners en belanghebbenden hier geen invloed op uitoefenen.

1.6 *Evaluatie in drie delen*

De evaluatie bestaat uit drie delen.

- Vragen om een terugkoppeling aan externe stakeholders die veel met participatie in de gemeente Nijkerk te maken hebben. We willen graag weten hoe externe initiatiefnemers het gebruik van de Nota op het gebied van participatie hebben ervaren. Daarnaast hebben we gevraagd hoe zij aankijken tegen participatie in algemene en brede zin.
- Vragen om een terugkoppeling aan de ambtelijke projectleiders van binnenstedelijke woningbouwprojecten, zoals ‘Het Spaanse Leger’, ‘Poort naar Hoevelaken’ en ‘Poort naar Nijkerk’. Ook aan hen hebben we gevraagd hoe zij het werken met het participatiedeel van de Nota hebben ingevuld en hoe zij dat hebben ervaren.
- Het consulteren van uw raad hierover.

1.7 *Uitkomsten van de gesprekken met de stakeholders*

Inmiddels zijn de gesprekken met de stakeholders gevoerd. In bijlage 2 vindt u een samenvatting van de uitkomsten en de verslagen van de gesprekken. Op hoofdlijnen komen de volgende adviezen uit deze gesprekken.

- Investeer in een vroeg stadium in het opbouwen van een relatie met je doelgroepen en reserveer hiervoor voldoende middelen.
- Houd je aan je afspraken en ga hier consequent mee om.
- Zorg ervoor dat burgers en stakeholders een aanspreekpunt hebben.
- Spreek je als gemeente duidelijk uit over een project of ontwikkeling: wat vindt de gemeente belangrijk en waarom?
- Realiseer je dat participatie een plek mag hebben en dat de uitkomsten ook echt in de afwegingen meegenomen moeten worden. Laat zien wat je met de uitkomsten doet.
- Laat participatie plaatsvinden op die momenten of in die fasen dat de resultaten nog relevant zijn en de gemeente of ontwikkelaar er ook nog echt mee iets kan doen. Geef daarbij duidelijke kaders waarover men wel of niet kan meepraten.
- Stel de eindgebruiker van de ruimte centraal en laat deze meedenken in een vroeg stadium.
- Kijk bij de ontwikkeling of herstructurering van een wijk voor welke jeugd/jongeren doelgroep de gemeente welke voorzieningen wil creëren en geef dit meteen een plek in het project.
- Hanteer de kwantiteit en kwaliteit van groen als uitgangspunt bij een ruimtelijke ontwikkeling, en niet als een afweging.

- Geef een groenspecialist, een jongerenadviseur en andere specialismen meteen aan het begin van een planvormingsproces de gelegenheid om aan tafel te zitten, op hetzelfde moment als een stedenbouwkundige.

1.8 *Uitkomsten van de gesprekken met de ambtelijke projectleiders*

Daarnaast is een gesprek gevoerd met de ambtelijke projectleiders over de Nota. In bijlage 3 vindt u een samenvatting van het verslag van dit gesprek. Een deel van de hieruit voortkomende adviezen komt overeen met die van de externe stakeholders. Daarnaast doen de projectleiders op hoofdlijnen nog de volgende aanbevelingen.

- houd de kaderstelling door de gemeenteraad in het nieuwe beleid in stand. Dit geeft een duidelijke richting en veel houvast bij de uitwerking van een project en leidt tot een veel soepeler politieke besluitvorming door de gemeenteraad bij de vaststelling van een wijziging van (een deel van) het omgevingsplan;
- houd voor ogen dat de Nota of een opvolger hiervan een middel vormt en geen doel op zich. Relevant is het maken van een zorgvuldige belangenafweging, waarvoor het doorlopen van een zorgvuldig proces is vereist;
- koppel altijd naar de omwonenden terug wat je als gemeente met hun inbreng hebt gedaan en waarom. Laat als gemeente zíen dat je keuzes hebt gemaakt op basis van een zorgvuldige belangenafweging. Wek vooral niet de indruk dat participatie per definitie moet leiden tot 100% draagvlak; dat is een utopie;
- hanteer in het nieuwe beleid meer ‘situationele’ criteria om te bepalen welke processtappen bij een ruimtelijke ontwikkeling het beste kunnen worden gevolgd. Bij dergelijke kwalitatieve criteria wordt de complexiteit van het concrete project meer in acht genomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of een project politiek en maatschappelijk gevoelig ligt.
- geef de geïnteresseerde en belanghebbende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties uitsluitend een adviesrol en géén beslissingsbevoegdheid en wees bij de start van het participatietraject expliciet waarover ze wel en niet kunnen adviseren. Deze adviserende rol beperkt zich tot de start- en ontwerpfase. Het gaat hierbij overigens niet over zeer concrete uitvoeringsaspecten. Voor een (finale) inrichtingsvraag kun je als gemeente wel de ruimte geven aan de burger en deze ook hierover laten (mee)beslissen.

1.9 *Wat kunnen we vastleggen in het participatiebeleid over participatie door een initiatiefnemer als het initiatief in strijd is met het omgevingsplan?*

De Omgevingswet vraagt een nieuwe benadering op het gebied van participatie bij het maken van ruimtelijk beleid en het faciliteren van ruimtelijke initiatieven. De nieuwe wet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Ook als participatie niet verplicht is gesteld, is het in de geest van de Omgevingswet om in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar in gesprek te gaan en om belanghebbenden en belangstellenden de gelegenheid te geven hun standpunten en belangen te communiceren.

De gemeenteraad heeft formeel de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen, waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste vormt. De gemeenteraad hoeft dit niet te doen, maar het is wel gewenst. Hieronder komen de twee mogelijkheden aan de orde.

- In geval dat de gemeenteraad participatie níet verplicht heeft gesteld.
  Participatie door een particuliere initiatiefnemer bij een initiatief, dat in strijd is met het omgevingsplan, is níet automatisch verplicht. De initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven of en hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn. Het antwoord van een initiatiefnemer dat er niet aan participatie is gedaan, is volgens de wet dus voldoende. Onvoldoende participatie is geen grond om een vergunning te weigeren.

- In geval dat de gemeenteraad participatie wél verplicht heeft gesteld.
  De gemeenteraad kan op voorstel van het college gevallen aanwijzen waarin participatie wél een verplicht aanvraagvereiste is (dus wel automatisch verplicht wordt). Dit kan alleen als er sprake is van een aanvraag omgevingsplanactiviteit in strijd met het omgevingsplan; de zogeheten buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). De gemeente Nijkerk beschikt nu nog niet over zo'n lijst gevallen, waarin participatie verplicht is gesteld. Momenteel beraadt de ambtelijke organisatie zich over de specifieke invulling van deze lijst van gevallen, waarin een aanwijzing tot verplichte participatie meerwaarde heeft. Indien de gemeenteraad bij een bepaald type aanvraag, die alleen met een BOPA kan worden gerealiseerd, heeft bepaald dat participatie verplicht is, blijft het college van B&W bevoegd gezag.

  In de Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving is níet bepaald wanneer er bij verplichte participatie sprake is van (on)voldoende participatie. Ook is in de landelijke wet- en regelgeving de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Dit betekent dat de gemeente (zowel gemeenteraad als college van B&W) *niet dwingend* mag voorschrijven *hoe de aanvrager de participatie moet vormgeven. Maar uit het feit dat het hier gaat om verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben*. Het bevoegd gezag, dat wil zeggen het college van B&W, beoordeelt of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan.

  Als de aanvrager bij zo'n door de gemeenteraad aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het gevolg zijn dat het college de aanvraag buiten behandeling laat. De aanvrager heeft dan niet voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Wel moet de aanvrager eerst de gelegenheid krijgen het gebrek te herstellen als niet aan het vereiste is voldaan.

  Het is van belang hierbij te benadrukken dat participatie alleen een aanvraagvereiste is. Het is geen onderdeel van de beoordelingsregels voor de verlening van de omgevingsvergunning. Onvoldoende participatie is dus geen grond om de vergunning te weigeren.

In het concept van het participatiebeleid kunnen we het volgende opnemen over participatie door een initiatiefnemer als er een omgevingsvergunning voor een BOPA nodig is. Onderstaand punt maakt deel uit van de consultatie aan de raad:

- Welke gevallen de gemeenteraad aanwijst waarin participatie wel een verplicht aanvraagvereiste is.
  Het ligt voor de hand voor de plicht tot participatie aan te sluiten bij de nota 'Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan'. Hierin is vastgelegd in welke gevallen het college de gemeenteraad bij een buitenplanse aanvraag om een vergunning omgevingsactiviteit voor een '*advies'* moet betrekken*,* waarbij het college niet van dit advies mag afwijken. Het gaat om gevallen waarbij de impact op de omgeving groot is, bijvoorbeeld vanwege gevolgen op het gebied van geluid, geur, veiligheid, infrastructuur, openbare ruimte en cultureel erfgoed. In deze gevallen kan daarom ook participatie verplicht worden. Voor onze organisatie is dit praktisch uitvoerbaar.

2. *Bijlagen*:

1. Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk.
2. Verslag van de gesprekken met de stakeholders.
3. Verslag van het gesprek met de ambtelijke projectleiders.

3. *Vragen aan u:*

1. Over praktische toepassing van de Nota
   - Wat vindt u goede punten in de Nota en wat vindt u punten die we niet mee moeten nemen?
2. Over belangenafweging
   - Kunt u aangeven welke kaders of spelregels u in de toekomst nodig heeft om goede belangenafwegingen te maken?
3. Over uitkomsten van de gesprekken met de externe stakeholders en ambtelijke projectleiders
   - Welke elementen die naar voren zijn gekomen uit de gesprekken met de externe stakeholders en de ambtelijke projectleiders moeten een plek krijgen in ons algemene en brede participatiebeleid?

4. *Vervolg:*

Kwartaal 2025-1: aan betrokken inwoners input vragen en opstellen participatiebeleid.
Kwartaal 2025-2: concept participatiebeleid bespreken met stakeholders en betrokken inwoners en voorleggen ter besluitvorming.