Gemeente Gorinchem

NOTA PARTICIPATIE ONDER DE OMGEVINGSWET

-

Inleiding

PARTICIATIEBELEID OMGEVINGSWET

Participatie onder de Omgevingswet houdt in dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over visies, plannen, programma's en projecten in de fysieke leefomgeving worden betrokken, of dat deze partijen zelf initiatief nemen voor ontwikkelingen in de leefomgeving. Participatie is dus meer dan de formele momenten, waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zienswijzen kunnen indienen. Het betreft juist het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat." Ministerie van BZK, 2017, Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, p. 64

Wij gebruiken in deze nota de termen omgeving, inwoner, participant, belanghebbende, deelnemer en betrokkene. Wij bedoelen dit in de brede zin van het woord, bijvoorbeeld: (toekomstige) inwoners, forensen, bezoekers, ondernemers, ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties, belangenbehartigers, instellingen, en andere overheden.

Inhoud

Inhoud 1
1 Waarom participatiebeleid kerninstrumenten Omgevingswet? 2
2 Het participatiebeleid Omgevingswet sluit aan op participatiebeleid Gorcums Samenspel 4
2.1 Participatie vraagt om doelgericht maatwerk 6
2.2 Participatie staat of valt met een bewust gesprek 9
2.3 Participatie draait om energie en vernieuwing 10
3 Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet 11
3.1 Participatie bij de omgevingsvisie 13
3.2 Participatie bij programma's 14
3.3 Participatie bij het omgevingsplan 17
3.4 Participatie bij de omgevingsvergunning 19
3.4.1 Categorieën verplichte participatie 19
3.4.2 De gemeente als aanvrager van een omgevingsvergunning 20
3.4.3 De gemeente als toetser van de aanvraag omgevingsvergunning 20

1 Waarom participatiebeleid kerninstrumenten Omgevingswet?

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie als een vanzelfsprekende werkwijze, met als doel belangen, meningen en ideeën tijdig op tafel te krijgen. Gorinchem staat voor grote maatschappelijke uitdagingen, zoals de energietransitie, de klimaatopgave, stedelijke transformatie en de woningbouwopgave. De Omgevingswet streeft ernaar met een integrale benadering bij te dragen aan de realisatie van deze grote opgaven. Dat kunnen overheden niet alleen, samenwerking met de omgeving is hierbij onmisbaar.

Het aantal inwoners en bedrijven in onze regio en onze stad groeit en dat leidt tot een grotere vraag naar ruimte voor wonen, werken, mobiliteit en voorzieningen. Hierbij worden veel verschillende belangen geraakt. We zien dan ook steeds vaker spanningen rond de uitwerking en realisatie van al deze plannen. De gemeentelijke belangen om de stedelijke opgaven te realiseren, de commerciële, persoonlijke of maatschappelijke belangen van initiatiefnemers, de wensen van toekomstige gebruikers en de gevolgen voor de omgeving komen samen in het participatietraject.

Een zorgvuldig participatietraject draagt bij aan de legitimiteit van de besluitvorming, de inhoudelijke kwaliteit van beleid en plannen en de uitvoering daarvan. De gemeente heeft uiteindelijk de verantwoordelijkheid om alle belangen op transparante wijze te wegen om tot een besluit te komen dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een leefbare stad waarin het fijn is om te wonen, werken en recreëren.

Om hier richting aan te geven heeft de gemeente Gorinchem eind 2021 participatiebeleid ‘Gorcums Samenspel’ vastgesteld. Vijf vaandels vormen de basis voor de manier waarop het samenspel tussen gemeente en stad vorm krijgt. Per vaandel starten we met de belofte: Wat mag de stad van ons verwachten?

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de gemeente verplicht om participatiebeleid op te stellen dat specifiek gericht is op de wettelijke kerninstrumenten van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, programma’s, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Deze beleidsnota geeft hier invulling aan en sluit aan op het vastgestelde participatiebeleid.

De gemeente is verantwoordelijk voor de meeste kerninstrumenten en daarmee is dit participatiebeleid primair bedoeld voor onszelf. Dat neemt niet weg dat we dit beleid ook nadrukkelijk als handvat voor initiatiefnemers (derden) aanbieden.

Waar gaat deze nota niet over? Het gaat in deze nota niet over de Participatiewet en niet over de participatiemaatschappij in de brede zin van het woord waarbij gemeente meer zelfredzaamheid van burgers vraagt en stimuleert. De nota gaat ook niet over de wettelijke kaders en voorschriften voor inspraak, deze blijven van kracht.

2 Het participatiebeleid Omgevingswet sluit aan op bestaand participatiebeleid

De Omgevingswet geeft de gemeente en (externe) initiatiefnemers de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. Met andere woorden: de wijze waarop de participatie wordt georganiseerd is vormvrij. De locatie, de aard en omvang van het plan, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer. En daarnaast verschilt de aanpak ook nog per fase in het proces.

Wat is dan het houvast voor gemeente en externe initiatiefnemers voor het organiseren van een goed participatietraject gericht op de fysieke leefomgeving?

De basis vormt het participatiebeleid 'Gorcums Samenspel'. In dit hoofdstuk zijn de uitgangspunten van het 'Gorcums Samenspel' vertaald naar de eisen die de Omgevingswet stelt aan participatie, aangevuld met praktische handvatten voor het inrichten van participatie trajecten.

Het 'Gorinchems Samenspel' en het in deze nota opgenomen participatiebeleid kerninstrumenten Omgevingswet, dragen we ook uit naar externe initiatiefnemers*. Deze worden vastgesteld in een Handboek Participatie voor Initiatiefnemers.

** Externe initiatiefnemers zijn alle (semi) professionele partijen en (toekomstige) inwoners die hun idee, plan, ontwerp, of aanvraag willen bespreken en/of indienen bij de gemeente*

2.1 Participatie vraagt om doelgericht maatwerk

Participatie is de norm

Hoe klein de verandering in de omgeving ook is. We informeren en/of betrekken de omgeving. We werken op basis van vertrouwen en gebruiken duidelijk taalgebruik. We zijn transparant over de plannen en eerlijk in communicatie.

We stimuleren vroegtijdige participatie

De Omgevingswet zet in op het zo vroeg mogelijk beginnen met het ophalen van alle ideeën, meningen en belangen, waardoor het initiatief of het op te stellen beleid kwalitatief beter kan worden en er meer kans is op draagvlak. Daarmee neemt ook de kans toe dat er minder bezwaren en zienswijzen worden ingediend aan het einde van het proces. We richten als gemeente onze processen zo in dat we zo vroeg als mogelijk starten met het betrekken van de omgeving en stimuleren externe initiatiefnemers om dit ook te doen.

Elk traject is maatwerk, maar de aanpak is methodisch

Ieder participatietraject is maatwerk, er is geen kant-en-klaar recept. De participatieaanpak is afhankelijk van de aard en omvang van de (beleids-)opgave, welke kaders er vooraf zijn, wie betrokken zijn, hoe het onderwerp leeft, en wat de impact op de omgeving kan zijn. Ook kan de aanpak per fase van een proces verschillen. Dit kan leiden tot heroverweging en zo nodig tussentijdse aanpassing. Het maken van duidelijke keuzes en communicatie vooraf over het participatietraject is belangrijk. We ontwerpen daarom elk participatietraject op gestructureerde consistente wijze, zodat deelnemers aan een participatietraject weten wat ze van de gemeente maar ook van elkaar kunnen verwachten, wat er met hun inbreng wordt gedaan etc. Voor elk participatietraject waarvoor de gemeente de initiatiefnemer is stellen we een participatieplan op en leggen dit afhankelijk van de te verwachten impact op de omgeving en de gemeentelijke bevoegdheid voor aan de ambtelijk opdrachtgever, de wethouder, het college van B&W of de Raad. Indien nodig kan het college of de Raad aanvullende participatiekaders vaststellen.

Een participatieplan kan dus heel beperkt zijn of juist heel uitgebreid

En kan zelfs soms samen met partners worden opgesteld. (Voorbeeld Arkelsedijk/Lingeoever). We maken bewuste keuzes wanneer uitgebreide participatie ingezet wordt. Zo kan bij het woningbouwprogramma gekeken worden naar de participatie van de Woningvisie 2019. Is deze nog voldoende of is een extra traject nodig?

We communiceren duidelijk en transparant met de deelnemers over het participatieplan bij aanvang, maar ook gedurende het traject. Hiervoor wordt ook een toegankelijke publieke versie van het participatieplan gemaakt die via gebruikelijke en voor de beoogde deelnemers relevante kanalen maar in ieder geval via de gemeentelijke website naar de stad wordt gecommuniceerd.

We stimuleren externe initiatiefnemers om ook een participatieplan op te stellen. Voor hen heeft de gemeente een handboek Participatie voor Initiatiefnemers en een intaketafel beschikbaar om tot een participatieaanpak te komen. We zijn duidelijk over de ruimte in het participatietraject. Voor de meeste beleidsvoornemens, gebiedsontwikkelingen of projecten geldt dat er vooraf vrijwel altijd op onderdelen al inhoudelijke kaders zijn bepaald, en er dus op deze punten geen ruimte voor inbreng door inwoners of andere belanghebbenden mogelijk is. Denk aan wet- en regelgeving van hogere overheden, financiële beperkingen, technisch onhaalbare oplossingen, of al eerder vastgesteld beleid waar de gemeente aan vast wil houden. Er moet dus helderheid vooraf gegeven worden richting participanten waarover zij inhoudelijk kunnen meepraten. Participatie is alleen zinvol als er ruimte is om inhoudelijke inbreng en belangen van participanten serieus mee te wegen. Verwachtingsmanagement is hierin belangrijk. Dit geldt niet alleen voor de gemeente maar ook voor initiatieven van derden. We maken rollen, invloed en belangen inzichtelijk.

De gemeente maakt beleid, initieert zelf projecten en gebiedsontwikkelingen, en adviseert en beoordeelt plannen van derden. Onze rol kan dus wisselen, ook gedurende het traject en dat moet voor iedere betrokkene helder zijn. Dit geldt ook voor de rol van initiatiefnemers en andere betrokken deelnemers. We zijn helder over de mate van invloed die participanten kunnen uitoefenen. We bespreken wie welke rol heeft en houden ook tijdens het traject de rolverdeling regelmatig tegen het licht. We hebben respect voor elkaars belangen en rollen.

Rol gemeente en belanghebbenden bij beleidsontwikkeling voor de fysieke leefomgeving

De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van beleid voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet heeft de gemeente hiervoor de volgende beleidsinstrumenten: de omgevingsvisie, programma's, en het omgevingsplan.

De *omgevingsvisie* en *programma's* werken door naar de gemeentelijke organisatie (zelfbindend). Denk hierbij aan allerlei maatregelen in het kader van het klimaat zoals het voorkomen van wateroverlast en CO2-reductie, een nadere uitwerking van de woningbouwopgave, of opgaven in het kader van de bereikbaarheid van de stad. Als gemeente hebben we hierin een bijzondere positie. We moeten zorgen voor een goede balans tussen ruimte en sturing geven aan de realisatie van al deze nieuwe ontwikkelingen. Tegelijkertijd moeten we rekening houden met het algemeen belang van een goed functionerende en leefbare stad voor onze inwoners en ondernemers (omgevingskwaliteit). De gemeente werkt uitvoerig samen met overheden en andere samenwerkingspartners om de ambities en opgaven voor de stad nader vorm te geven. En we gaan in brede zin in gesprek met de stad om ze te laten reflecteren op onze plannen, om ze te verrijken, te verbeteren en draagvlak en begrip te vergroten.

Het *omgevingsplan* bevat regels die direct doorwerken naar inwoners, bedrijven, instellingen etc. Denk aan regels en normen voor parkeren, geluid, milieu, bouwen, etc. De regels vormen in principe het wettelijk kader voor alle initiatiefnemers die iets willen realiseren in de stad. Of het nu gaat om een verbouwing van een woning of de transformatie van een bedrijventerrein. De Omgevingswet heeft als doel ruimte te bieden en lokaal maatwerk mogelijk te maken. Dat betekent dat de gemeente een belangrijke partij is voor initiatiefnemers die iets willen realiseren dat niet binnen de bestaande regels past. Onze grondhouding is om ook deze buitenplanse initiatieven mogelijk te maken. We kijken hierbij naar de bijdrage van een initiatief aan de stedelijke opgaven zoals opgenomen in de omgevingsvisie.

Rol initiatiefnemer en gemeente bij vergunningverlening

Voor het instrument *omgevingsvergunning* is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. Naast inwoners, bedrijven, projectontwikkelaars en instellingen kan ook de gemeente zelf initiatiefnemer en dus aanvrager van een vergunning zijn. Voor zowel externe initiatiefnemers als de gemeente gelden dezelfde (wettelijke) kaders en uitgangspunten voor participatie. Bij grote en complexe plannen en ontwikkelingen is er vrijwel altijd sprake van intensieve samenwerking tussen private partijen en de gemeente, waarin de participatie in nauwe afstemming wordt georganiseerd. Tot slot kunnen er inwonersinitiatieven zijn waarbij de gemeente ondersteuning biedt. Hierbij zijn de rollen op voorhand minder duidelijk en strak omlijnd. De gemeente kan bijvoorbeeld slechts subsidieverlener zijn, of gevraagd worden te faciliteren in de totstandkoming van het inwonersinitiatief tot en met het verkrijgen van de benodigde vergunning.

2.2 Participatie staat of valt met een bewust gesprek

Participatie is voor iedereen en iedereen moet mee kunnen doen

Inwoners, ondernemers, verenigingen, maatschappelijke organisaties, stichtingen andere overheden, bezoekers en gemeente: samen maken wij Gorinchem. Het is belangrijk om ons blijvend in te spannen om aan iedereen gelijkwaardige kansen te bieden om mee te praten en mee te doen. We hebben de diversiteit aan meningen en inzichten nodig om tot een goede besluitvorming te komen. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om omwonenden die zijn georganiseerd in de bewonersvereniging, maar ook om niet georganiseerde inwoners die ook een mening hebben, om toekomstige inwoners of bezoekers, om mensen met een andere culturele achtergrond, of om mensen die zich vaak niet laten horen (het zogenaamde 'stille midden').

Ook werken we veel samen met belangengroepen zoals de Fietsersbond, Gorinchem Groen, gehandicaptenplatform en hulpdiensten. We zien echter steeds vaker dat ook andere groepen zich melden, of dat bepaalde thema's om andere of aanvullende inbreng vragen. We moeten ons daarom inzetten om meer en andere doelgroepen te verleiden hun stem te laten horen en een bijdrage te leveren. Dit vraagt om vernieuwende manieren hen te bereiken en een andere vormgeving van het participatietraject. In ieder traject is het van belang om alle gewenste deelnemers zo vroeg mogelijk in kaart te brengen (Factor C analyse) en de uitnodiging tot deelname voldoende kenbaar en zichtbaar te maken.

Wanneer het niet lukt om alle beoogde partijen aan tafel te krijgen, leggen we dit vast in de verslaglegging over de aanpak en uitkomsten van het participatie traject. Voor veel ontwikkelingen in de stad geldt dat de participatie niet door de gemeente maar door externe initiatiefnemers (zoals projectontwikkelaars) wordt georganiseerd. De gemeente benadrukt ook richting hen het belang van dit uitgangspunt.

2.3 Participatie draait om energie en vernieuwing

We zetten passende participatie instrumenten in

We vinden het niet alleen belangrijk dat participatietrajecten goed en zorgvuldig worden georganiseerd maar ook toegankelijk, leuk en inspirerend zijn. Ze moeten passen bij het doel en ze moeten passen bij de doelgroep(en). Voor sommige doelgroepen is de drempel relatief hoog om deel te nemen. Bijvoorbeeld jongeren, mensen met een andere culturele achtergrond of met een lager inkomens- of opleidingsniveau. Bij het innovatieve karakter van Gorinchem horen ook innovatieve participatiewerkvormen en samenwerking met creatieve partijen. Zo willen we een extra impuls geven aan participatietrajecten. Ook zoeken we naar manieren om participatie effectiever en efficiënter in te richten. Om niet voor elk initiatief opnieuw doelgroepen te benaderen, kijken we naar mogelijkheden om bijv. klankbordgroepen te formeren die op bepaalde thema's, zoals energietransitie, inzetbaar zijn voor meerdere initiatieven.

We spannen ons in om in het participatieproces de onderwerpen voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk te maken door het gebruik van beelden, heldere taal, participatie op locatie, digitale participatie-instrumenten en de gemeentelijke design aanpak. We stimuleren externe initiatiefnemers om hier ook aandacht voor te hebben in hun participatieaanpak. Ook stimuleren wij partijen in de stad om kennis en ervaringen uit te wisselen.

We evalueren en motiveren

Evalueren houdt ons scherp op de uitvoering van het participatiebeleid. We evalueren om te leren en de input mee te nemen naar toekomstige participatietrajecten. We evalueren daarom regelmatig participatietrajecten samen met de betrokken partijen. Voorop staat hoe de deelnemers het participatietraject hebben ervaren. We evalueren met hen de manier waarop we de participatie hebben georganiseerd voor wat betreft tijdigheid, zorgvuldigheid, communicatie, 'werkvormen', gelegenheid en toegankelijkheid, en hoe de uitkomsten zich verhouden tot het vooraf beoogde doel. Daarnaast maken we inzichtelijk wat er gedaan is met de inbreng en welke rol deze heeft gespeeld in de besluitvorming. Indien daar aanleiding voor is kunnen aanvullende evaluatiepunten worden opgesteld. Voor de Omgevingswet-instrumenten omgevingsvisie, programma's en omgevingsplan geldt een motiveringsplicht over hoe de participatie is aangepakt en wat er met de inbreng is gedaan.

3 Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren heeft de gemeente vier kerninstrumenten tot haar beschikking: de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Met deze instrumenten kan de gemeente beleid schrijven en uitvoeren, regels stellen aan de uitvoering van activiteiten en projecten en vergunningen hiervoor verlenen. De ontwikkeling van de kerninstrumenten omgevingsvisie en programma's moet eind 2024 gereed zijn en aan alle eisen van de Omgevingswet voldoen. In de transitie hiernaartoe zal moeten blijken of er nog andere type beleids(-ondersteunende) instrumenten nodig zijn. Zo ja, dan wordt deze nota hierop aangepast.

In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, de Omgevingsregeling en bijbehorende Nota's van Toelichting zijn regels over participatie opgenomen die van toepassing zijn op de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en omgevingsvergunningen voor projecten in de fysieke leefomgeving.

Motiveringsplicht

De gemeente moet aangeven hoe derden zijn betrokken bij het voorbereiden van een omgevingsvisie, programma, en het omgevingsplan: de motiveringsplicht. We maken hierbij inzichtelijk hoe we ze hebben betrokken bij de voorbereidingen, wat er met de resultaten van de inbreng is gedaan en op welke wijze er invulling is gegeven aan het participatiebeleid. Voor het omgevingsplan geldt dat niet alleen de gemeente maar ook externe initiatiefnemers een wijziging van het omgevingsplan kunnen voorbereiden. Ook aan hen vragen we om deze motivering aan te leveren. Alle opmerkingen worden meegenomen en aangegeven wat je ermee gaat doen/hebt gedaan of waarom je het niet meeneemt. Hier zijn we transparant in en controleren we of het klopt het met de eisen die we hebben gesteld.

Kennisgeving

De gemeente moet voorafgaand aan het wijzigen van het omgevingsplan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de participatie zal worden vormgegeven. Naast de gemeente kunnen ook externe initiatiefnemers een wijziging van het omgevingsplan voorbereiden. De gemeente is verantwoordelijk voor de kennisgeving. De gemeente kan geen kennisgeving publiceren als de aanpak van het participatietraject niet bekend is.

Aanvraagvereiste

Aanvraagvereisten beschrijven welke gegevens bij een aanvraag van een omgevingsvergunning moeten zitten. Het bevoegd gezag toetst deze gegevens bij het beoordelen van de aanvraag. Voor het beoordelen van de aanvraag gelden beoordelingsregels. Om vroegtijdige participatie te stimuleren geldt er een aanvraagvereiste voor participatie. De initiatiefnemer moet in de aanvraag voor een omgevingsvergunning aangeven of, en zo ja, hoe er overleg is geweest met belanghebbenden. Ook moet dan worden aangegeven wat er met het resultaat van de participatie is gedaan. De initiatiefnemer moet hiertoe een verslag van de participatie toevoegen aan de vergunningaanvraag. De gemeente betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging.

3.1 Participatie bij de omgevingsvisie

De omgevingsvisie bevat op strategisch (hoofdlijnen) niveau een integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving en gaat in op de samenhang tussen o.a. ruimte, water, milieu, natuur, landschap, gezondheid, mobiliteit en cultureel erfgoed. Elke gemeente is verplicht om een omgevingsvisie op te stellen onder de Omgevingswet. De raad stelt deze omgevingsvisie vast. Bij de ontwikkeling of wijziging van de omgevingsvisie hoort een passend participatietraject. We toetsen in het participatietraject of eerder geformuleerde ambities en stedelijke opgaven in de vigerende omgevingsvisie herkenbaar en (nog steeds) actueel zijn, en of deze nog aanscherping of aanvulling behoeven. Het participatiebeleid 'Gorcums Samenspel' en de vereisten van de Omgevingswet vormen hierbij de basis van ons handelen.

Aanvullend op hoofdstuk 2 hanteren we de volgende uitgangspunten (bij actualisatie van de omgevingsvisie):

1. We maken een plan van aanpak voor de participatie (participatieplan) en betrekken hierbij de raad vanaf het begin.
2. We roepen mensen op om mee te denken, maar de omgevingsvisie is omvangrijk, op hoofdlijnen en vaak abstract. Het animo om te participeren in de dialoog met de gemeente is op basis van de ervaringen in het participatietraject voor de eerste versie van de omgevingsvisie wisselend. Daarom kiezen we voor een getrapte participatieaanpak om alle belangen en ideeën in kaart te brengen:

   a. We raadplegen inwoners van de stad, die een goede afspiegeling vormen van de samenleving, om hen te laten reflecteren op de uitkomsten van de dialoog met genoemde (semi -) professionele partijen. Met als inzet de inhoud verder te verrijken.

   b. Daarna gaan we de dialoog aan met een goede mix van (semi -) professionele ketenpartners, grote bedrijven, kennis - en onder wijsinstellingen, woningcorporaties, andere overheden, vertegenwoordigers van ondernemersverenigingen, bewonersvertegenwoordigers en belangenorganisaties.

   c. Zo nodig brengen we de (semi-)professionele partijen en de inwoners in een derde ronde bij elkaar om afwijkende inzichten verder te bespreken.

3. De huidige omgevingsvisie is niet afgestemd met het proces voor een eventuele plan-milieurapportage (m.e.r.). Bij een revisie van de Omgevingsvisie wordt het proces van de m.e.r. meegenomen. We gebruiken informatie uit de m.e.r. om participanten inzicht te geven in effecten van beleid, alternatieve oplossingen en de te maken afwegingen bij beleidskeuzen en gebruiken omgekeerd participatie als bron voor de m.e.r.
4. Het integrale karakter van de omgevingsvisie vraagt ook om het integraal organiseren van de participatie. Dat vraagt om een bijdrage van alle domeinen van de gemeente.
5. We nemen een verslag van de participatie in de besluitvorming (actualisatie) over de omgevingsvisie op.
6. We evalueren het participatietraject met de deelnemers en (daarna) met de raad.

3.2 Participatie bij programma's

Wat is een programma onder de Omgevingswet? In een programma werkt de gemeente het beleid voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving uit. Het college formuleert in programma's HOE zij de in de omgevingsvisie opgenomen strategische ambities en opgaven wil gaan realiseren, en welke nadere uitwerking in maatregelen hier dan voor nodig is. Een programma kan bijvoorbeeld gericht zijn op een beleidsthema (zoals een Woonprogramma), een gebied/project (zoals vleugels van de stad) of de gebiedspaspoorten, of een milieuwaarde (Veiligheidsplan).

De Omgevingswet kent diverse soorten programma's

Niet alle programma's zijn nu van toepassing voor Gorinchem. Dit is vooral om inzicht te geven dat de Omgevingswet deze handvaten biedt:

- Vrijwillige (onverplichte) programma's: Hier zijn in de Omgevingswet weinig regels aan gesteld en zijn grotendeels vormvrij. Hier vallen de meeste thematische en gebiedsprogramma's onder. Dit is de meest voorkomende categorie.
- Verplichte programma's: landelijk is hier een programma voor aangewezen, namelijk het actieplan Geluid. Gorinchem heeft momenteel niet met dit programma te maken.
- Programma's met een programmatische aanpak: dit soort programma's worden opgesteld om in een gebied waar veel doelstellingen bij elkaar komen en onder druk staan, de realisatie van deze doelstellingen mogelijk te maken. Gorinchem Noord zou als zodanig bestempeld kunnen worden.
- Programma's bij een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde. Dat programma geeft invulling aan de plicht om maatregelen te nemen om (dreigende) overschrijding van bijvoorbeeld de Richtlijn luchtkwaliteit op te heffen.

In Gorinchem hebben we alleen onverplichte programma's, dit kan nog wijzigen als we hier andere eisen aan gaan stellen.

Het doel van participatie voor programma's is het onderzoeken welke maatregelen mogelijk en/of nodig zijn, wat de voor- en nadelen zijn van verschillende maatregelen vanuit het perspectief van verschillende deelnemers en hoe deze worden gewogen en gekozen. Daarnaast kijken we naar de rol van de gemeente bij de uitvoering van de maatregelen en wat er eventueel wordt verwacht van bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Wanneer we programma's opstellen of wijzigen conform de eisen van de Omgevingswet is participatie verplicht (motiveringsplicht).

Het college is het bevoegd gezag voor de besluitvorming over programma's. Bij het opstellen of wijzigen van programma's vormen het participatiebeleid 'Gorcums Samenspel' en de vereisten van de Omgevingswet de basis van ons handelen.

Aanvullend op hoofdstuk 2 hanteren we de volgende uitgangspunten:

1. We maken een participatieplan en betrekken het college vanaf het begin. Het college kan besluiten ook de raad te betrekken.

2. Het college stelt het participatieplan separaat vast en informeert de raad hierover.

3. We inventariseren de dilemma's, uitdagingen en kansen die er liggen met betrekking tot de stedelijke opgaven en bespreken de afwegingen en te maken keuzes en hoe deze hun vertaling krijgen in het programma. Dit doen we met de voor het thema of het gebied relevante doelgroepen.

4. We motiveren hoe de realisatie van de maatregelen in dit programma bijdragen aan de opgaven uit de omgevingsvisie.

5. We onderzoeken nadrukkelijk of de door de gemeente beoogde maatregelen te koppelen zijn aan wensen die participanten zelf hebben (koppelkansen) of maatregelen die ze zelf kunnen nemen.

6. We nemen een verslag van de participatie in de besluitvorming over een programma op.

7. We evalueren het participatietraject met de deelnemers en (daarna) op verzoek met het college en/of de raad.

In Gorinchem werken we met thematische en gebiedsprogramma's. Voor deze (vrijwillige onverplichte) programma's zijn hieronder nog een aantal aanvullende uitgangspunten voor participatie opgenomen. Afhankelijk van omvang, aard van het programma kan besloten worden dat de verantwoordelijk wethouder i.p.v. het college de participatie aanpak, uitvoering en evaluatie bestuurlijk richting geeft.

Thematische programma's

Een thematisch programma omvat de beleidsuitwerking op onderwerpniveau. Denk aan mobiliteit, energietransitie, wonen of onderwijs. Hierin worden de strategische doelstellingen uit de omgevingsvisie zo concreet mogelijk uitgewerkt. Bijvoorbeeld in het Woonprogramma wordt uitgewerkt hoeveel woningen, van welke soort, in welke prijsklassen, waar ze moeten komen, in welk tempo, met welke partijen wordt samengewerkt etc.

8. We bepalen op basis van het onderwerp van het programma wie we actief benaderen voor participatie:

a. Als er al participatie plaats heeft gevonden voor een visie, maken we de keuze of er nog een verdiepend traject nodig is of niet.
b. We raadplegen doelgroepgericht inwoners van de stad. Denk bijvoorbeeld aan het uitnodigen van starters, senioren of woningzoekenden met urgentie voor het Woonprogramma. We laten hen reflecteren op de uitkomsten van de dialoog met genoemde (semi-)professionele partijen. Met als inzet de inhoud nog verder te verrijken en te streven naar een breder draagvlak.
c. Daarna gaan we de dialoog aan met een voor het thema relevante mix van (semi-) professionele ketenpartners, grote bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen, woningcorporaties, vertegenwoordigers van ondernemersverenigingen, bewonersvertegenwoordigers en belangenorganisaties.
d. Zo nodig brengen we de (semi-)professionele partijen en de inwoners in een derde ronde bij elkaar om afwijkende inzichten nader te bespreken.

9. Het participatieproces voor het opstellen van een thematisch programma wordt afgestemd met het proces voor een eventuele plan-milieurapportage (m.e.r.). We gebruiken informatie uit de m.e.r. om participanten inzicht te geven in effecten van beleid, alternatieve oplossingen en de te maken afwegingen bij beleidskeuzen en gebruiken omgekeerd participatie als bron voor de m.e.r.

Gebiedsprogramma's

De kenmerken en dynamiek van de verschillende gebieden in onze stad verschillen. Deze gaan we in Gorinchem vastleggen in de zogenoemde gebiedsprogramma's. Denk aan woonwijken, groengebieden, campussen, centrumgebied etc. Er zijn gebieden waar veel ontwikkelingen spelen zoals in het centrum, en gebieden die stabiel zijn en waar relatief weinig verandert. De gebiedsprogramma's hebben de insteek om integraal te zijn. Maatregelen die zijn opgenomen in de diverse thematische programma's krijgen een vertaling in de gebiedsprogramma's.

Daarnaast spelen ook sociaal maatschappelijke vraagstukken, zoals jeugd en gezondheid een rol in een gebiedsprogramma. En we nodigen inwoners uit om van gedachten te wisselen over knelpunten, wensen, ideeën en zorgen en bespreken de mogelijkheden om deze op te nemen in het gebiedsprogramma.

Samengevat is het doel van de participatie voor het opstellen of wijzigen van een gebiedsprogramma het breed betrekken, deelgenoot maken en raadplegen van externe (semi-)professionele partners, maatschappelijke instellingen en de bewoners. Voor inwoners van een gebied is het van belang om altijd kennis te kunnen nemen van de actuele stand van zaken over de ontwikkelingen in het gebied. Dit doen we op onze gemeentelijke website en via andere communicatiekanalen dat bij het gebied passen (wijkinfo, nieuwsbrieven, sociale media, relevante bijeenkomsten). Dit kan digitaal, in bijeenkomsten of andere wijze. Gebiedsprogramma's worden geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd.

3.3 Participatie bij het omgevingsplan

Het omgevingsplan 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 initiatiefnemers.

Participatie over het omgevingsplan heeft als doel de kwaliteit van de regels (nut en noodzaak, toepasbaarheid, duidelijkheid) te verbeteren, de gevolgen van wijzigingen in de regels in kaart te brengen en de omgeving goed te informeren. Voor het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan is participatie verplicht (kennisgeving en motivatieplicht).

Aanpassing van de regels in het omgevingsplan vindt vrijwel altijd plaats als gevolg van nieuw beleid, het mogelijk maken van door de gemeente geïnitieerde gebiedsontwikkelingen of van plannen van (externe) initiatiefnemers. Hiervoor worden al participatietrajecten doorlopen. Bij het opstellen of aanpassen van de omgevingsvisie (zie 3.1), programma's (zie 3.2) of andere type beleidsnota's is de beleidsadviseur aan zet om de participatie te organiseren en voor gemeentelijke gebiedsontwikkelingen de projectleider.

Wanneer een externe initiatiefnemer een concept omgevingsplanwijziging indient vloeit dit voort uit het participatietraject dat hij voor het plan heeft georganiseerd. Uitgangspunt is daarom dat voor een omgevingsplanwijziging in principe niet opnieuw participatie wordt georganiseerd, omdat dit in genoemde gevallen al heeft plaatsgevonden. Voorwaarde is wel dat de door de Omgevingswet verplichte kennisgeving en motivatieplicht meegenomen wordt in de participatie aanpak. Soms moeten door nieuwe wetgeving op rijks- of provinciaal niveau de regels in een omgevingsplan worden gewijzigd.

Bij het wijzigen van het omgevingsplan is het participatiebeleid 'Gorcums Samenspel' en de vereisten van de Omgevingswet de basis van ons handelen als gemeente.

Bij wijzigingen omgevingsplan beginnen we met een startnotitie. Bij een startnotitie kan de raad kaders stellen en toetsen aan het eind.

Aanvullend op voorgaande en op hoofdstuk 2 hanteren we de volgende uitgangspunten:

1. De raad wordt betrokken als er voor het wijzigen van het omgevingsplan een apart participatieplan nodig is.

2. Bij het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan maakt de gemeente conform de vereisten voor kennisgeving en publicatie bekend dat er gelegenheid is om te participeren over het omgevingsplan. We geven bij de kennisgeving aan hoe de gemeente, dan wel de initiatiefnemer de participatie gaat vormgeven en hoe belanghebbenden kunnen participeren.

4. De gemeente, dan wel de initiatiefnemer stemt het proces voor een eventuele plan-milieueffectrapportage af met het participatieproces van een omgevingsplan wijziging. Ze gebruikt informatie uit de m.e.r. om participanten inzicht te geven in effecten van regels en ze gebruikt omgekeerd participatie als bron voor de m.e.r.

5. We nemen een verslag van de participatie in de besluitvorming over een wijziging van het omgevingsplan op.

6. We evalueren het participatietraject op verzoek van de raad.

3.4 Participatie bij de omgevingsvergunning

Iemand die een omgevingsvergunning aanvraagt voor een activiteit die hij of zij wil doen, is initiatiefnemer. Hij of zij heeft zelf de verantwoordelijkheid om belanghebbenden zo vroeg mogelijk te betrekken. We stimuleren initiatiefnemers om deelnemers aan de participatie goed te informeren, met hen af te stemmen en samen te werken zodat alle belangen, meningen, kennis en ideeën op tafel komen. Doel is om betere plannen te maken, met meer kans op draagvlak, snellere besluitvorming en mogelijk minder bezwaren later in het traject. Bewoners, bedrijven, overheden en (belangen-)organisaties die een omgevingsvergunning aanvragen, moeten bij het indienen van de vergunning aanvraag aangeven OF, en zo ja, hoe zij hun omgeving hebben betrokken bij de plannen en wat er met de resultaten is gedaan (verslag). We mogen als gemeente geen aanvullende (vorm-)eisen stellen aan hoe initiatienemers de participatie moeten organiseren. De initiatiefnemer kan het doel en het proces van participatie zelf bepalen. We stimuleren de initiatiefnemers wel om het participatiebeleid en kaders die wij adviseren te gebruiken. Hiermee wordt het voor de initiatiefnemer zelf makkelijker om de kwaliteit van het traject te waarborgen en voor ons als gemeente om het participatietraject af te wegen als deel van de aanvraag. Hiervoor bieden wij instrumenten zoals het *handboek Participatie voor Initiatiefnemers*. En helpen waar nodig bijvoorbeeld met kennis en netwerk in de stad, wijken en buurten beschikbaar te stellen aan de initiatiefnemers (zie ook 3.4.3). Soms is het niet nodig om participatie te organiseren, omdat een initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving, maar wel vergunning plichtig is. Bijvoorbeeld het van binnen verbouwen van een monument. Om deze reden is participatie niet per definitie verplicht gesteld, tenzij de raad gevallen heeft aangewezen waarvoor wel verplicht participatie geldt.

3.4.1 Categorieën verplichte participatie

De gemeenteraad kan in een algemeen besluit gevallen aanwijzen waarbij participatie wél verplicht is. Verplichte participatie bij een aanvraag omgevingsvergunning kan alleen opgelegd worden voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij het college het bevoegd gezag is. Het college kan een dergelijke aanvraag buiten behandeling laten indien er geen participatie is georganiseerd met de omgeving. Voor de aangewezen gevallen moet de initiatiefnemer aantonen dat participatie heeft plaatsgevonden en hierover verslag doen. Ook in dit geval geldt de vormvrijheid.

Gemeente Gorinchem stelt participatie verplicht voor alle vergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot het bouwen van gebouwen en/of activiteiten met betrekking tot wijziging van het gebruik hiervan. Het belangrijkste argument is dat hierdoor voor zowel wijzigingen van het omgevingsplan als voor aanvragen voor omgevingsvergunningen die niet passen in het omgevingsplan voor bovengenoemde bouw- en gebruiksactiviteiten, participatie verplicht wordt gesteld. Er zijn in de praktijk namelijk twee routes om van de gemeente akkoord op een initiatief te krijgen dat niet past in het omgevingsplan. De eerste manier is om een procedure voor het wijzigen van het omgevingsplan te doorlopen waarbij participatie verplicht is (zie ook paragraaf 3.3), de tweede manier is om een omgevingsvergunning aan te vragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Met het verplicht stellen van participatie bij dit soort vergunningaanvragen, trekken we de participatieverplichting gelijk voor beide routes. Daarmee zijn we eenduidig in proces en boodschap over het belang van participatie.

3.4.2 De gemeente als aanvrager van een omgevingsvergunning

Bij het organiseren van participatie voor een omgevingsvergunning handelen we in lijn met het participatiebeleid van de gemeente en de vereisten van de Omgevingswet. Wanneer we een omgevingsvergunning aanvragen voor eigen gemeentelijke projecten organiseren we altijd participatie, ongeacht of dit een buitenplanse of binnenplanse aanvraag betreft. Tenzij het college van B&W expliciet anders besluit of de Verordening Participatie (deze volgt nog) hiervoor een uitzondering heeft bepaald. Denk bijvoorbeeld aan een calamiteit waarvoor er met spoed bepaalde voorzieningen moeten worden getroffen, zoals een vaccinatielocatie inrichten. Het college kan zo nodig aanvullende participatiekaders formuleren.

We stemmen het proces voor een eventuele project-milieueffectrapportage af met het participatietraject. We gebruiken informatie uit de m.e.r. om participanten inzicht te geven in effecten van het project, alternatieve locaties en manieren van uitvoering en de te maken afwegingen bij keuze voor uitvoering en gebruik omgekeerd participatie als bron voor de m.e.r. We leggen de resultaten van de participatie vast: wie zijn er betrokken, hoe was de participatie georganiseerd en wat is er met de inbreng gedaan.

3.4.3 De gemeente als toetser van de aanvraag omgevingsvergunning

Een vergunningaanvraag wordt door de gemeente beoordeeld op basis van beoordelingsregels. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de verschillende belangen van de omgeving. Een initiatiefnemer geeft bij de aanvraag aan of er participatie is georganiseerd en zo ja, hoe er overleg is geweest met belanghebbenden en wat er met de resultaten van de participatie is gedaan. Het ontbreken van een participatietraject is dus niet per definitie reden om een vergunning te weigeren. Voor buitenplanse vergunningaanvragen voor bouwen en wijzigen van gebruik is participatie verplicht (zie 3.4.1). De gemeente weegt bij het toetsen van de vergunningaanvraag de wijze waarop de participatie is uitgevoerd dus mee. In de kern gaat het om de afweging of belanghebbenden nadelige gevolgen ondervinden die onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de aanvraag. We gaan op basis van informatie van de initiatiefnemer en eigen beschikbare informatie na of alle belangen voldoende inzichtelijk zijn en wat er met de inbreng van de deelnemers is gedaan. Wanneer we onvoldoende informatie hebben om tot een zorgvuldige belangenafweging en besluit te komen, vragen we om meer informatie.

Dit kan op drie manieren:

1. In overleg met een aanvrager legt de gemeente de ontwerpaanvraag ter inzage. Daarna kan de aanvrager de eventuele nieuwe informatie verwerken in de aanvraag.
2. De gemeente kan de aanvraag ter inzage leggen voor zienswijzen. Die zienswijzen wegen dan mee in de besluitvorming.
3. De gemeente kan zelf rechtstreeks contact opnemen met de belanghebbenden. Hiervoor gelden verschillende procedures en behandeltermijnen.

Kortom: de gemeente weigert de aanvraag in die gevallen niet, maar biedt belanghebbenden met procedurele ingrepen alsnog de kans om hun inbreng te geven, alvorens ze een besluit neemt. Er is een handboek Participatie voor Initiatiefnemers beschikbaar op de gemeentelijke website om initiatiefnemers te stimuleren en te adviseren bij het organiseren van een passend participatie traject. Deze is te vinden op www.gorinchem.nl/? (volgt).

Daarnaast is er gelegenheid om vooroverleg met de gemeente te voeren via de intaketafel voor vergunningaanvragen die niet passen binnen het omgevingsplan.