Ambtelijke reflectie op participatiedeel Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk

1. Inleiding

Op 12 december 2024 heeft een gesprek plaatsgevonden met de projectleiders van verscheidene binnenstedelijke woningbouwprojecten, waaronder ‘Het Spaanse Leger’, ‘Poort naar Hoevelaken’, ‘Koninginneweg-Horstweg’, ‘Poort naar Nijkerk’, ‘Lieverhof’ en ‘Woonzorgcentrum Amaris Arkenheem’. Doel van het gesprek was het ophalen van informatie over hoe de betrokken ambtenaren en het college bij genoemde projecten het werken met het participatiedeel van de Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk (hierna; de Nota) hebben ervaren. Voor de gemeenteraad is een beeld hiervan gewenst om een goede consulatie te hebben in het kader van de evaluatie van het participatiedeel van de Nota.

Om een goed beeld te krijgen van de ervaringen van ambtenaren en college met het werken met het participatiedeel van de Nota en wat ze hiervan hebben geleerd, volgt hieronder een bespreking van de volgende onderdelen:

- het verloop van een ruimtelijk ontwikkelingsproces voordat de Nota of een ander gemeentelijk procesdocument in werking was getreden;
- de ervaren voordelen van het werken met de Nota in de eerste periode na de inwerkingtreding ervan;
- de voortschrijdende inzichten over het werken met de Nota als procesdocument. Onder een procesdocument wordt hier verstaan een beschrijving van de benodigde stappen om een ruimtelijk ontwikkelingsproces, inclusief de formele bestemmingplanprocedure, te voltooien. Het gaat met name om het ‘hoe’ processen worden doorlopen. Hoe kan een gemeente succesvol werken in de geest van zo’n procesdocument?

2. Verloop ruimtelijk ontwikkelingsproces vóór inwerkingtreding gemeentelijk procesdocument

Gebruikelijke gang van zaken bij ruimtelijke ontwikkeling voor inbreidingslocaties

De gebruikelijke gang van zaken vóór de vaststelling van het gemeentelijk procesdocument was dat de gemeente en een initiatiefnemer samen een ruimtelijk plan bedachten en dit uitwerkten. Zij gaven dit ook samen juridisch vorm in een ontwerpbestemmingsplan zonder de burger en ook zonder de gemeenteraad hierbij expliciet inhoudelijk te betrekken. De burger maakte in principe voor het eerst kennis met de ruimtelijke ontwikkeling op het moment dat het ontwerpbestemmingsplan formeel ter inzage werd gelegd. Gedurende die zes weken ontving de gemeente uit de samenleving met regelmaat vele zienswijzen tegen het ontwerpbestemmingsplan en daarmee tegen de voorziene ruimtelijke ontwikkeling.

De gemeenteraad vernam voor het eerst de inhoud van de zienswijzen en daarmee de bezwaren uit de samenleving tegen de betreffende ruimtelijke ontwikkeling in de vaststellingsfase van het bestemmingsplan. Op dat moment moest de raad ook meteen een (eerste en enige keer een) inhoudelijk oordeel vellen over de ingebrachte zienswijzen en dus tevens beoordelen of de bezwaren uit de samenleving tot wijzigingen in het ontwerpbestemmingsplan moesten leiden (een gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan).

Veel gedoe bij ruimtelijke ontwikkelingen voor inbreidingslocaties vóór inwerkingtreding procesdocument
Voorafgaand aan de vaststelling van een dergelijk gemeentelijk procesdocument deed zich bij vrijwel elk ruimtelijk ontwikkelingsproces voor een inbreidingslocatie een hoop problemen voor. Uit bovenstaande alinea's blijkt dat de samenleving pas in een laat stadium haar bezwaren tegen een ruimtelijke ontwikkeling naar voren kon brengen, dat wil zeggen in een fase waarin de gemeente niet of niet veel meer met de input uit de samenleving kon doen. Het planproces was eigenlijk al te ver gevorderd om nog aanpassingen in het ruimtelijke plan door te voeren.

Ook werd de gemeenteraad door deze gang van zaken níet in positie gebracht om vanuit zijn kaderstellende rol een weloverwogen ruimtelijk plan vast te stellen, waaraan een goede belangenafweging ten grondslag ligt. Dat terwijl per definitie juist bij ruimtelijke ontwikkelingen voor inbreidingslocaties sprake is van veel verschillende en uiteenlopende belangen. Het hierboven geschetste proces had ook vervelende consequenties voor het college van B&W, die van de raad met regelmaat het verwijt kreeg de concept-raadsbesluiten (met name procesmatig) slecht voor te bereiden. Het gevolg was dat de raad dan een bestemmingsplan niet vaststelde, maar 'terugstuurde naar het college' om het ruimtelijke ontwikkelingsproces (waarvan de formele bestemmingsplanprocedure deel uitmaakt) zorgvuldiger vorm te geven. Dit heeft geleid tot veel vertraging in ruimtelijke ontwikkelingen.

3. Ervaren voordelen van gebruik nota in eerste jaren na inwerkingtreding ervan

Vaststelling geldende Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk
Als reactie op de hierboven beschreven problemen werd binnen de gemeente meerdere malen gewezen op het belang van een goede communicatie met en tijdige betrokkenheid van inwoners en gemeenteraad bij ruimtelijke ontwikkelingen. Vervolgens heeft de gemeenteraad in oktober 2010 een eerste versie van de Nota vastgesteld. Deze is na een plaatsgevonden evaluatie gewijzigd in de nu geldende 'Nota Inbreidingslocaties Gemeente Nijkerk', die de gemeenteraad in september 2012 heeft vastgesteld.

Op korte termijn ervaren voordelen van gebruik van de Nota
De Nota voorzag in een meer eenduidige aanpak van de processen rond ruimtelijke ontwikkeling en planvorming én in meer ruimte voor inspraak door en betrokkenheid van de samenleving bij zo'n ontwikkeling. In de eerste jaren na de vaststelling van de Nota werd er strikt gewerkt volgens de in de Nota vastgelegde procesafspraken, -stappen en criteria. Het gebruik van de Nota leidde tot beter gestructureerde en eenduidiger ruimtelijke ontwikkelingsprocessen, wat resulteerde in meer vertrouwen en een efficiëntere werkwijze binnen de gemeente. Zo werden vast te stellen bestemmingsplannen niet meer 'teruggestuurd naar het college', omdat het college aan de gestelde voorbereidingseisen had voldaan indien college en ambtenaren de in de Nota voorgeschreven processtappen had gevolgd.

Toegenomen inzicht in ruimtelijke processen en legitimiteit overheidsbeleid
De Nota heeft in de eerste jaren na vaststelling ervan een grote bijdrage geleverd aan het beter leren begrijpen van binnenstedelijke processen en het vormgeven daarvan. Bij deze bewustwording heeft de Nota een grote rol gespeeld. De samenleving en belanghebbenden zijn meer aan 'de voorkant' bij projecten betrokken geraakt. De kaderstelling door de gemeenteraad (ook raad is belanghebbend) aan het einde van de startfase van een ruimtelijke ontwikkeling vormt een uitwerking daarvan. De samenleving ervaart het ruimtelijk beleid als veel rechtmatiger dan voorheen. Ook beroepszaken bij de Raad van State na vaststelling van het bestemmingsplan voor een inbreidingslocatie werden minder talrijk.

4. Voortschrijdend inzicht over de Nota; het nieuwe werken in de geest van een procesdocument (relevant voor opvolger van de Nota)

Gedurende de laatste jaren gewerkt in de geest van de Nota
Gaandeweg is de gemeente niet meer gaan werken volgens de letter van de Nota, maar in de geest van de Nota. Het document bevat heel goede processtappen, maar is ook erg normatief van aard en heeft daarmee de vorm van een keurslijf. Dit is ongewenst, omdat dit de toepassing van maatwerk bij projecten onmogelijk maakt. Aan dit maatwerk bestaat echter wel grote behoefte, omdat de situatie per project ook erg verschilt. Per type ruimtelijke ontwikkeling bestaat namelijk onderscheid in het optimale moment om met een plan naar buiten te treden (de samenleving / buurt in te gaan). Hetzelfde geldt voor de mate waarin dat plan moet zijn uitgewerkt. Ook de locatie van een project (Nijkerk, Nijkerkerveen, Hoevelaken) kan invloed hebben op de wijze waarop het planvormingsproces het beste kan worden vormgegeven. Dit komt door de grote verscheidenheid aan projecten, ontwikkelingen die van invloed zijn op een project en de context waarin een project zich bevindt. Een te strak voorgeschreven procesgang wordt dan als te beperkend ervaren.

Relevante aspecten bij het toekomstige werken in de geest van een procesdocument (opvolger van de Nota)
De processen, die zijn doorlopen voor de realisering van de in de inleiding genoemde concrete projecten, zijn vormgegeven in de geest van de Nota. Voor het succesvol werken in de geest van de opvolger van de Nota komen de projectleiders met de volgende aanbevelingen:

- probeer vooral omwonenden van een ontwikkeling in het begin van het proces al te betrekken. Haal in een vroeg stadium relevante informatie op. Deze les hebben we dus onder meer geleerd van in het verleden doorlopen processen bij projecten, waarbij de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat te laat aandacht besteedden aan de inzichten van en bezwaren uit de samenleving over een ruimtelijk project (zie ook onder het volgende punt, waarbij gepleit wordt voor de instandhouding van de kaderstelling door de gemeenteraad).
  In deze startfase worden de omwonenden benaderd met een soort van ‘tussenplan’ (dus een plan dat niet te abstract is, maar ook nog niet te ver is uitgewerkt) of schetsontwerp, waarop zij kunnen reageren. Met het geheel aan informatie gaat het college naar de raad, waar (inhoudelijke en procesmatige) kaderstelling over het project plaatsvindt. Door de (vroegtijdige) betrokkenheid van de samenleving bij een project, zowel in de startfase als in de ontwerpfase na kaderstelling door de raad, neemt het draagvlak voor een project onder omwonenden toe. Deze beoordelen een dergelijk plan in de regel dan ook positiever;
- 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. Laat zien waarom een bepaald aangedragen alternatief wel of niet kan. 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 moeten 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. Het hanteren van kwantitatieve criteria bij het bepalen van een geschikte procesaanpak geeft een soort schijnzekerheid en wekt ten onrechte de indruk dat het bij ruimtelijke ontwikkelingen om lineaire en rationele processen gaat. Het gebruik van kwantitatieve criteria is te normatief en theoretisch. De gemeente moet ervoor zorgen dat de opvolger van de Nota een praktisch goed te hanteren instrument voor participatie vormt;
- geef de geïnteresseerde en belanghebbende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties uitsluitend een adviesrol en géén beslissingsbevoegdheid en wees in de start van het participatietraject expliciet over waar ze wel en niet over gaan. Deze adviserende rol beperkt zich tot de start- en ontwerpfase. Het gaat hierbij overigens niet over zeer concrete uitvoeringsaspecten, zoals de vraag hoe een buurtgroenvoorziening moet worden ingericht. Voor een dergelijke (finale) inrichtingsvraag kun je als gemeente wel de ruimte geven aan de burger en deze ook hierover laten (mee)beslissen.