

aan de gemeenteraad
dossiernummer
onderwerp Participatie leidraad

van het college van burgemeester en wethouders
datum 5 december 2023

Memo, participatie leidraad Gouda

Met het juiste gereedschap aan de slag

1 Doel

In dit memo informeert het college, de raad over de implementatie van de participatie in het planproces van de Omgevingswet. Dit in de vorm van een leidraad. Deze leidraad vertaalt de participatie eisen uit de participatie strategie van de gemeente Gouda¹, in stappen en concrete gereedschappen. Zo kan iedereen participeren bij ruimtelijke initiatieven en kan de raad dit alles toetsen en voeden.

2 Context

Er spelen meerdere zaken op het gebied van participatie in Gouda. Op 4 juli 2023 ontving de raad van het college het voorbereidende memo startnotitie participatie² waarin de kaders voor de inhoud van de startnotitie participatie worden toegelicht. Daarnaast is de participatie voor ruimtelijke initiatieven onder de Omgevingswet (inclusief de wettelijke vereisten), vertaald in de Goudse participatie strategie. Onder add 3 vindt u een samenvatting van de participatie strategie.



De participatie leidraad waar dit memo over gaat, is voor wat betreft het aspect “fysieke leefomgeving” dus een uitwerking van de participatie strategie Gouda voor het ruimtelijk domein. Tevens is deze zoveel mogelijk in lijn met de in ontwikkeling zijnde Goudse aanpak rond participatie, conform de startnotitie participatie. Beiden gaan over diverse manieren van participatie waar de gemeente mee actief is en geven aan dat vroegtijdige participatie op het juiste participatie niveau belangrijk is. De participatie leidraad (add 4 en verder) maakt concreet hoe dit moet plaatsvinden met onder andere een stappenplan.

Figuur 1 Samenhang in verschillend participatie beleid

Op deze manier sorteren we voor op de toekomst, het onderste grijze deel van figuur 1. Zo werken we toe naar een nieuwe Goudse participatie verordening.

¹ Raadsbesluit 28 oktober 2020

² Kenmerk 7340

3 Participatie strategie Gouda

De Participatie strategie gaat samengevat in op de onderstaande punten. Punten die soms letterlijke en soms net iets anders verwoord, overeenkomen met de termen zoals we gebruiken in de startnotitie participatie. Hiermee zie je de samenhang tussen beide documenten zoals ook figuur 1 laat zien.

1. Wat willen we bereiken met participatie? Kortweg is dat:

- Een beter plan
- Snellere besluitvorming
- Mogelijk minder bezwaar- en beroepsprocedures achteraf

2. Wanneer in het proces moet participatie plaatsvinden? Dit geldt voor iedereen, ook voor de gemeente zelf bij:

- Omgevingsvergunningen
- De omgevingsvisie en het omgevingsprogramma
- Het omgevingsplan

Er is ook een onderscheid in de mate van participatie op basis van de participatieladdertreden en de omvang of impact van het initiatief. Kortweg vertaalt zich dat in vier typen initiatieven:

- Klein. Vaak is informeren genoeg
- Middel: raadplegen of adviseren is vaak passend
- Groot: Ook hier is raadplegen of adviseren het uitgangspunt
- Buitencategorie: Door de grote impact is coproduceren of meebeslissen veelal het meest passend.

3. Welke rollen en verantwoordelijkheden zijn er in een participatietraject? Dit is uitgesplitst in:

- Inclusiviteit waarbij Gouvenaars geen drempels voelen om te participeren en ervaren een gelijk speelveld. Deelname is gelijkwaardig ongeacht leeftijd, afkomst, opleiding, levensbeschouwing, politieke gezindheid, fysieke gesteldheid, geslacht of seksuele geaardheid
- Transparante werkwijze
- Heldere procesafspraken
- Passende aanpak met daarbij als uitgangspunten: begin tijdig, leg uitgangspunten waaronder rollen, verantwoordelijkheden en het participatieniveau goed vast, kijk naar de omgevingsimpact, breng de belangen in beeld, sta open voor feedback en kritiek en evalueer.

4. & 5 Wanneer is er succesvol geparticipeerd & Wat doen we met de resultaten?

Omdat de wet geen inhoudelijke eisen stelt aan de participatie moeten in ieder geval alle stukken compleet zijn voor de besluitvorming. De tabel uit de participatie strategie (Gemeente Gouda, p. 9) vat dit voor de verschillende planvormen nogmaals samen (zie bijlage 1).

4 Een praktische participatie leidraad

Deze participatie leidraad is praktische en voor iedereen bruikbaar ingestoken via gereedschappen. De gereedschappen zijn werkvormen waarmee iedere initiatiefnemer aan betrokkenen kan uitleggen welke keuzes zij of hij maakt in het ruimtelijke initiatief. Keuzes die invloed kunnen hebben op de omgeving, moet je maken in de verschillen de stappen vanaf het eerste idee tot aan het definitieve plan.

Bij de ontwikkeling van gereedschappen is informatie gebruikt uit de vele participatie trajecten die in het verleden door lopen zijn. Een korte evaluatie hiervan staat in bijlage 2. Dit leidt tot de volgende uitgangspunten:

- Zelfbinding van de initiatiefnemer voor wat betreft de mate en vorm van participatie
- Gereedschappen om makkelijker de dialoog aan te gaan met participatie als gevolg in plaats van participatie als een parallel traject
- Trechters van grof naar fijn via de intake- en omgevingstafel zodat voor iedereen helder is wie wat wanneer doet

We kijken nu eerst naar de verschillende participatiestappen. Dat geeft overzicht in wanneer je wat doet in het initiatieven proces.

5 Werken in heldere stappen maakt plannen beter en meer haalbaar

Een ruimtelijk initiatief vindt in allerlei stappen plaats. Met dit stappenplan legt de gemeente Gouda uit hoe je als initiatiefnemer een plan stap voor stap concreter maakt en welke stappen de gemeente zelf zet. Belangrijke onderdelen bij al deze stappen zijn: het op papier krijgen van het plan, het maken van afspraken en de participatie zelf.

6 Besluitvorming bij de gemeente

Er zijn verschillende momenten waarop de gemeente besluiten neemt. Bij grote ruimtelijke initiatieven zijn dat meerdere besismomenten, bij kleine initiatieven zijn het er minder. De gemeente laat bij ieder ruimtelijk initiatief weten welke stappen er genomen gaan worden. Het onderstaande schema laat zien hoe het meest uitgebreide traject eruit ziet. Hierin staan ook weer de bovenstaande 6 stappen.



Stap 1 tot en met 5 in het informele/ (voor)proces



Stap 6 met het formele proces onder de omgevingswet en de uiteindelijke vergunningverlening

Het schema laat goed zien dat het bovenste deel, de voorbereiding is op de wettelijke procedure in het onderste deel van het schema. Maar ook in het bovenste deel neemt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gouda al besluiten. Bij impactvolle ruimtelijke initiatieven geeft ook de gemeenteraad dan al input. Want, hoe beter de voorbereiding, des te groter de kans is dat de stappen van de wettelijke procedure vlekkeloos kunnen verlopen.

7 Tot slot, ga aan de slag en evalueer

Participatie kan spannend zijn voor initiatiefnemers maar ook alle andere betrokkenen. Participeren is echter niet voor alles een oplossing maar het is wel een kwestie van doen. Om vervolgens te kunnen leren van participatie in planprocessen is het ook belangrijk de gemeentelijke rol in het voorgaande planproces te evalueren. De evaluatie uit bijlage 2 van het raadsmemo dat bij dit collegevoorstel zit, benadrukt dat ook. Om die reden evalueren we en actualiseren we de publieksversie van de participatieleidraad binnen een periode van 2 jaar. Maar deze evaluatie helpt ook om steeds beter te kunnen benoemen op welke momenten je als gemeente moet loslaten of juist de regie moet pakken en hoeveel ambtelijke capaciteit dat vraagt. Zo kunnen we de checks en balances die we via de omgevingstafels vormgeven, verder uitwerken.

8 Motie beantwoording

Met dit memo beantwoord het college tevens een tweetal moties. Dit gaat om de moties:

- Leren en evalueren [Raadsvergadering 28-10-2020 17.a. Motie D66](#)
Samengevat: de participatiestrategie fysieke leefomgeving te evalueren voor een reflectie op de ervaringen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en dit te benutten bij minimaal twee grote projecten. De begrijpelijkheid van de regels is daarbij een aandachtspunt.
- Kavelpaspoorten en participatie [Raadsvergadering 30-06-2021 10.d.2. Motie CU](#)
Samengevat: een inventarisatie te maken van binnenstedelijke bouwlocaties waar de verwachting is dat voor 2026 een grote of gevoelige ruimtelijke (her)ontwikkeling plaats vindt om hiervoor de randvoorwaarden en uitgangspunten per locatie vast te stellen en de participatie vorm te geven.

Beide moties doen een beroep op:

- Het goed organiseren van het informele planproces.
Dit krijgt stap voor stap meer vorm via het heldere en transparante planproces van de intake- en omgevingstafels met alle bijbehorende stappen en producten. In dit planproces zitten onder andere het kavelpaspoort dan wel een randvoorwaarden kaart, de overeenkomsten waarmee alle afspraken helder op papier komen en straks ook de participatie leidraad.
- Het maken van een praktische participatie uitwerking.
De leidraad is dat gevraagde product. De publieksversie via een folder en/ of de website, vormen samen met de gereedschappen daar de uitwerking van. De gevraagde evaluatie bevindt zich in bijlage 2 van dit memo.
- De positionering van de raad in het planproces.
Dit vindt mede plaats met de herstart van de avonden waarop de commissie FLO ruimtelijke initiatieven bespreekt uit het informele proces. Deze avond helpt de commissie te duiden waar de

inhoudelijke ruimtelijke dilemma's liggen van het betreffende plan. Via deze avonden heeft de raad de gevraagde inzicht in de lopende impactvolle projecten.

Met de raad zullen we bij de werkbijeenkomsten ook een keer apart de lopende grote projecten afgaan en deze plaatsen naast het schema onder punt 6 uit dit memo. Op die manier kunnen we laten zien waar er randvoorwaarden en kaders geformeerd worden. Van enkele toonaangevende referentieprojecten laten we zien welke randvoorwaarden hier gelden, hoe we als gemeente dit vastleggen via de overeenkomsten en hoe het college met de raad soortelijke inhoudelijke en procesmatige zaken bij andere impactvolle projecten zal doorlopen via de werkbijeenkomsten.

Met de voorgaande aanpak krijgt het informele deel van het planproces een plek in:

- De participatie
- De stroomlijning van de besluitvorming van de raad
- Het werken aan producten waarmee de raad kaderstellend en toetsen kan werken onder de omgevingswet

Hiermee doet het college de voorgaande twee moties af.

Bijlage 1 Mate van participatie bij diverse ruimtelijke initiatieven

Omgevingswet	Wat moet u doen?	Wanneer geldt dit?	Wie	Participatie verplicht?	Beoordelingskader	Plaats in Omgevingswet
Participatie bij aanvraag omgevingsvergunning is niet verplicht gesteld	U geeft aan of u belanghebbenden heeft geïnformeerd of betrokken Zo ja, u beschrijft hoe u dit heeft gedaan U beschrijft wat u met het resultaat heeft gedaan	Vergunningaanvraag voor binnenplanse of buitenplanse omgevingsactiviteit	Initiatiefnemer uit de samenleving	Nee	De omgevingsvergunning mag niet worden geweigerd op basis van het feit dat geen participatie heeft plaats gevonden. Wanneer participatie wel heeft plaats gevonden moeten de resultaten worden betrokken in de reguliere belangenafweging.	Artikel 16.55 Omgevingswet
Participatie bij aanvraag omgevingsvergunning is verplicht gesteld	U ontwerpt het participatieproces U doorloopt het participatieproces U beschrijft hoe u belanghebbenden heeft betrokken U beschrijft wat u met het resultaat heeft gedaan	De gemeente heeft besloten in deze gevallen [1] participatie verplicht te stellen bij een vergunningaanvraag voor een buitenplanse omgevingsactiviteit.	Initiatiefnemer uit de samenleving	Ja	De resultaten van de participatie moeten worden betrokken bij de reguliere belangenafweging. Wanneer er geen participatie is gedaan door de aanvrager kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.	Artikel 16.55 Omgevingswet
Motiveringsplicht participatie	De gemeente beschrijft hoe belanghebbenden zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit De gemeente beschrijft wat de resultaten daarvan zijn	Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma, Omgevingsplan	Gemeente	Ja	De resultaten van de participatie moeten worden betrokken bij de reguliere belangenafweging.	Artikel 10.2 eerste en tweede lid, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit.
Kennisgeving participatie	De gemeente beschrijft wie worden betrokken, waarover en wanneer De gemeente beschrijft haar eigen rol en die van de initiatiefnemer De gemeente beschrijft waar meer informatie beschikbaar komt	Omgevingsplan	Gemeente	Ja	n.v.t.	Artikel 10.2 eerste en tweede lid van het Omgevingsbesluit.

Verdiepende informatie: https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/spiekbrieftje-omgevingswet-participatiev5-1_0.pdf

Bijlage 2 Korte evaluatie participatie om te komen tot goede gereedschappen.

Om de participatiestrategie uit te werken passend binnen de Omgevingswet, inventariseerden we kort en krachtig wat we kunnen leren van eerdere participatie trajecten. Bij het opstellen van de participatie strategie is ook al uitgebreid gesproken met mensen buiten en binnen de gemeente. Dit levert een aantal zaken op waar we rekening mee kunnen houden bij deze participatie leidraad:

1. Op allerlei niveaus (van visievorming tot uitvoering van projecten en dagelijks beheer) is een vorm van participatie een standaard onderdeel van de werkwijze. Op zijn tijd is dat nog samen te vatten met 'onbewust bekwaam'. De leidraad kan helpen dit naar "bewust bekwaam" te veranderen.
2. Er is behoefte aan een concreet stappenplan voor participatie, waarmee je per initiatief of beleidsstuk, een strategie kunt opstellen. Een stappenplan geeft per fase inzicht in waar je aan moet denken, welke keuzes je moet maken, welk niveau van participatie je kiest, waar de participatie wel en juist niet over gaat, etc. De leidraad met tijdlijn en producten biedt daar vanuit de gemeente handvatten voor, voor de initiatiefnemer.
3. Met het reorganiseren van de afdeling communicatie een aantal jaren geleden, is het onderwerp participatie niet langer centraal belegd. Iedere ambtenaar wordt geacht zelf participatie te kunnen organiseren en uitvoeren. Tegelijkertijd zijn er niet veel experts binnen de gemeente die mee kunnen denken en adviseren. De leidraad moet daarom praktisch zijn en participatie een gevolg maken van alle stappen die de betrokkenen toch al doorlopen in plaats van een los parallel traject. Op die manier kan de gemeente faciliteren bij de participatie. Participatie waar de initiatiefnemer in de basis voor verantwoordelijk is.
4. De twee hoogste participatieniveaus van de participatieladder, meebeslissen en coproduceren, worden niet vaak ingezet binnen Gouda. Het hoogste niveau is doorgaans adviseren, waarbij je alleen gemotiveerd kunt afwijken van de participatie input. Dit vraagt om een beter inzicht (lees gereedschap) in wat een passend participatieniveau is bij een ruimtelijk initiatief. In de leidraad bieden we daar het gereedschap VIVA test voor aan richting de initiatiefnemer.
5. Wanneer je gaat participeren, moet het doel van de participatie helder zijn. Willen we inzicht in de belangen of draagvlak? En wanneer is er eigenlijk sprake van draagvlak? Dit moet je vooraf duidelijk vastleggen en met elkaar onderschrijven. Het participatie plan van aanpak dat de initiatiefnemer vooraf moet maken borgt dit. De gemeente toets en vult dit participatie plan van aanpak aan zodat de initiatiefnemer ook haar of zijn rol pakt in de participatie.
6. Participatie is maatwerk. Iedere buurt is anders en zelfs binnen één buurt kun je niet alle straten op dezelfde manier betrekken. Welk niveau van participatie wordt gekozen is afhankelijk van het onderwerp en de omgeving. Dit vraagt om inzicht in wat er waar en bij wie speelt. Het gereedschap actoren analyse is daarom één van de producten die we als gemeente vragen in het participatie plan van aanpak.
7. Hoe abstracter het onderwerp, hoe lastiger het is om mensen te betrekken. Bij het vormen van nieuw beleid zijn belangengroeperingen vaak wel betrokken, maar individuele bewoners veel minder. Dit is niet persé erg, maar ongetwijfeld zijn er wel degelijk bewoners die wél mee willen denken. Omdat deze individuele bewoners ook van waarde kunnen zijn, moet je aandacht hebben hoe ook zij aan tafel kunnen komen. Met bijvoorbeeld concrete uitwerkingen de vorm van voorbeeld projecten, kun je proberen meer mensen aan tafel krijgen omdat daarmee de consequenties van abstracte keuzes meer gaan leven.
8. Een belangrijk onderdeel van participatie in de omgevingswet, is dat de initiatiefnemer verantwoordelijk wordt voor participatie. Tegelijk zien we in de dagelijkse praktijk dat de initiatiefnemer niet altijd even vaardig is op het gebied van communicatie en participatie. De vraag is hoe we hier als gemeente mee om willen gaan. We hebben immers voorafgaand aan de participatie aangegeven zelf een positieve grondhouding te hebben en hebben misschien zelf ook een belang dat het initiatief slaagt. Willen we dan bijvoorbeeld initiatiefnemers ondersteunen met participatie of in sommige gevallen zelfs gezamenlijk optrekken in het participatietraject? Of laat je het toch bewust bij initiatiefnemer liggen, omdat die nu eenmaal zijn eigen verantwoordelijkheid had moeten pakken en het nu ook zelf maar op moet lossen? Door een ruimtelijk initiatief in stappen op te knippen en daarbij de afspraken over participatie inzet en rollen over vast te leggen, kun je beter inspelen op planproces ontwikkelingen. Met

alle producten en het voorafgaande aan de participatie vaststellen, van het participatie plan van aanpak borgen we de inhoud en het behoud van ieders rol. Daarnaast sturen we als gemeente waar nodig actief het waarmaken van de beloofde participatie. Iets dat wat anders is dan de participatie overnemen.

9. Op zijn tijd zie je dat belanghebbenden aangeven niet met de initiatiefnemer in gesprek te willen gaan. De gedachte hierbij is dat de initiatiefnemer doorgaans een zakelijk belang heeft en de belanghebbenden willen liever met een meer neutrale partij in gesprek. Die neutrale partij kan helpen de gesprekken zuiver, zakelijk en objectief te houden. De gemeente kan er voor kiezen om als gesprekspartner op te treden of zelfs een neutrale bemiddelaar bieden (of gewoonweg eisen van de initiatiefnemer). Onderliggende vraag daarbij is wel hoever je als gemeente wilt gaan. Het is daarom cruciaal dat iedereen zich verdiept in elkaars drijfveren. Alle betrokkenen zijn daarom verantwoordelijk om te zoeken naar een juiste setting hiervoor. Helderheid in de rollen en verantwoordelijkheden laat aan de andere kant ook zien waar de inspanning van iedere betrokkene ophoudt.