

## Rekenkamerbrief QuickScan participatie en Omgevingswet

Aan: Gemeenteraad Alblasserdam  
Van: Rekenkamerfunctie Alblasserdam  
*Heleen van Rijnbach - de Groot, rekenkamerfunctionaris*  
*Robert Klaassen, ambtelijk secretaris*

Datum: 24 januari 2023

Geachte leden van de raad,

Het samenspel tussen gemeenten en inwoners is in beweging. De stem van de participerende inwoner groeit en gemeente en inwoners slaan steeds vaker de handen in één om vraagstukken in de leefomgeving – groot en klein - op te lossen. Een trend die de komende jaren alleen maar zal groeien. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het betrekken van inwoners bij een initiatief in de leefomgeving verplicht. Ook biedt de Omgevingswet meer ruimte voor inwonersinitiatieven. Hoe gemeenten de nieuwe samenwerking met inwoners vorm moeten geven, is aan de gemeenten zelf. Het vinden van de juiste houding en werkwijze kan een uitdaging zijn. Wat vraagt dit van de rol van raad, college en organisatie? Er staat veel op het spel. Geslaagde participatie levert namelijk voordelen op voor de gemeente: het kan het draagvlak voor beleid vergroten en het kan bijdragen aan de kwaliteit van beleidsplannen doordat bredere informatiebronnen en perspectieven zijn meegenomen. Participatie die niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd, kan juist leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente.

De rekenkamercommissie van Alblasserdam wil graag weten hoe het beleid en de uitvoering van participatie in de gemeente verloopt en in hoeverre de gemeente is toegerust op de naderende invoering van de Omgevingswet. In deze Rekenkamerbrief treft u de resultaten van onze *Quick Scan* aan die we deden naar dit vraagstuk.

### 1) Vraagstelling

Dit is een evaluerend én toekomstgericht onderzoek. Het brengt in kaart wat de huidige ervaringen van de gemeente zijn op het gebied van participatie en welke rol de gemeenteraad speelt in participatietrajecten. Het kijkt ook naar de mate waarin de huidige aanpak aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet en welke handvatten er zijn richting de invoering van de Omgevingswet. De hoofdvraag in deze rekenkamerbrief luidt:

***Op welke manier geeft de gemeente Alblasserdam uitvoering aan het beleid voor burgerparticipatie en welke lessen zijn te trekken voor de toekomst, met het oog op de invoering van de Omgevingswet?***

In deze brief zetten we dit uiteen aan de hand van de volgende vragen.

1. *Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het fysieke domein?*
2. *Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?*
3. *Op welke manier heeft de gemeente het participatietraject van de Omgevingsvisie vormgegeven en waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?*
4. *Hoe heeft de raad zijn rol vervuld bij het participatietraject van de Omgevingsvisie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?*
5. *Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van participatie?*

Aan de hand van een analyse van relevante documenten, een groepsinterview en een interview met de verantwoordelijk wethouder is invulling gegeven aan de uitvoering van deze *Quick Scan*. Bij dit groepsinterview waren een wethouder (voorheen als raadslid lid van de werkgroep Omgevingsvisie), één lid vanuit de gemeenteraad en twee ambtenaren aanwezig. Medio november is er ambtelijk wederhoor geweest. Het college heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie te geven.

## 2) Kaders voor participatie in Alblaserdam in beeld

### Visie en richtlijnen in Alblaserdam

In 2010 constateerde het college van Alblaserdam een verandering in de samenleving. Het college zag een actievere rol van de burger en meer samenwerking tussen de gemeente en andere actoren.<sup>1</sup> De participatieroute 'Op weg naar het goed voeren van het juiste gesprek' vormt een kader waarbinnen participatie geborgd kan worden, die de bestuurs- en organisatiestijl 'Samen doen' ondersteunt. Het is een intern document dat is opgesteld door de Werkgroep Samenleving en bedoeld voor de (ambtelijke) gemeentelijke organisatie. Op 25 mei 2021 is dit ter kennisgeving aangenomen door de gemeenteraad. Het document schetst de spelregels van een gerichte participatieaanpak, afgestemd op inhoud, betrokkenen en context. Deze participatieroute past in de bestuurs- en organisatiestijl die Alblaserdam streeft uit te voeren, 'Samen doen'. Participatie kan een middel in 'Samen doen' zijn. Met onder andere een beslisboom en het ACTIE-instrument (animo, contacten, toerusting, inbedding en empathie) biedt de gemeente ondersteuning aan haar medewerkers. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de participatieladder. Deze kent in Alblaserdam de volgende niveaus: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen en zelfbestuur.<sup>2</sup> De participatieroute biedt per niveau ook voorbeelden. Digitale debatten en klankbordgroepen bij het niveau 'raadplegen' en ontwerpateliers of werkgroepen bij het niveau 'coproduceren'.

In dit beleidsdocument heeft gemeente Alblaserdam verschillende doelen voor participatie geformuleerd, onderverdeeld in een viertal thema's:

<sup>1</sup> Gemeente Alblaserdam. (april 2021). *Participatieroute Op weg naar het goed voeren van het juiste gesprek*, p.14.

<sup>2</sup> Gemeente Alblaserdam. (april 2021). *Participatieroute Op weg naar het goed voeren van het juiste gesprek*, p.17.

- 1) doelen voor beleid, plannen en projecten;
- 2) doelen voor de organisatie, relatie overheid-samenleving;
- 3) interne organisatie;
- 4) doelen voor de samenleving.

Expliciet formuleert de gemeente 'draagvlak' niet als participatiedoel, maar als bijkomend effect.<sup>3</sup> Wanneer draagvlak als doel wordt gezien, is participatie eerder een vorm van marketingcommunicatie om een plan of besluit te "verkopen". In de onderstaande figuur zijn de verschillende doelen op een rij weergegeven.

<b>Doelen voor participatie – Alblisserdam</b>	
<b>Doelen voor beleid, plannen en projecten</b>	<b>Doelen voor de organisatie</b>
/ kwaliteit: beter beleid en betere plannen	<b>Relatie overheid-samenleving</b>
/ meer draagvlak	/ meer vertrouwen tussen burger en overheid
/ beleid en plannen beter afgestemd op de behoeften van burgers	/ versterken en legitimeren democratie
/ meer kans op wederzijds begrip en consensus	/ betere relatie met externe partijen
/ besluitvorming door afweging van de verschillende belangen	/ beter imago van gemeente/overheidsorganisatie
/ effectieve implementatie van beleid en plannen	
<b>Interne organisatie</b>	<b>Doelen voor de samenleving</b>
/ intern integraal werken stimuleren	/ gedeelde verantwoordelijkheid
/ andere rol overheid: regisseren en faciliteren	/ verbeteren van het organiserend vermogen van burgers
/ een beter werkende overheid	/ versterken sociale cohesie
	/ veranderingen in maatschappij

### Alblisserdam ziet onoprechte participatie als belangrijkste valkuil

In de participatieroute wordt tot twee keer toe ingegaan op het gevaar van onoprechte participatie. Oprechtheid is een belangrijke voorwaarde voor goede participatie. In de interviews in het kader van de *Quick Scan* kwam naar voren dat er richting de inwoners goed gecommuniceerd moet worden over het gewicht dat de input vanuit een participatietraject krijgt. Aandachtspunt is ook dat participeren niet gelijk staat aan 'je zin krijgen'. Om deze valkuilen te ondervangen wordt er vanuit de gemeente geprobeerd om niet te veel te focussen op de individuele belangen van de inwoner, maar ook duidelijk te maken naar inwoners wat het belang is voor de hele gemeente, zo blijkt uit de interviews voor dit onderzoek. Andere valkuilen die kunnen leiden tot teleurstellingen later in het proces zijn het overvragen van inwoners, het ontstaan van participatie-moeheid of het missen van een duidelijke participatievraag.<sup>4</sup> Daarbij wordt expliciet vermeld dat de rol en speelruimte van de uiteindelijke besluitvormers (college en raad) aan de voorkant duidelijk moet zijn, want "niets is zo dodelijk voor vertrouwen in proces en de overheid als na een zorgvuldig en enthousiast doorlopen participatieproces de gemeenteraad uiteindelijk zijn veto uitspreekt."<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Gemeente Alblisserdam. (april 2021). *Participatieroute Op weg naar het goed voeren van het juiste gesprek*, p.10.

<sup>4</sup> Gemeente Alblisserdam. (april 2021). *Participatieroute Op weg naar het goed voeren van het juiste gesprek*, p.10.

<sup>5</sup> *Ibid.*

## Vastomlijnde spelregels bieden kader voor participatietrajecten

In de participatieroute stelt Alblasserdam de volgende spelregels aan trajecten:

- 1) We maken bij ieder nieuw beleidsvoorstel of project een participatieplan of wegen in ieder geval aan de voorkant af of participatie wenselijk is. We maken het een vast onderdeel in ons besluitvormingstool e-besluitvorming;<sup>6</sup>
- 2) We richten participatie gefaseerd in; na afronding van iedere fase schrijven we een participatieplan voor de volgende fase gebaseerd op het stroomschema en de elementen van het juiste gesprek;
- 3) Participatie is afgestemd op basis van inhoud, betrokkenen en context. We doen het gericht, concreet en passend. Indien nodig inventariseren we de participatiebehoefte aan de voorkant;
- 4) We maken vooraf bij alle stakeholders (ook de besluitvormers) duidelijk welke rol er van hen verwacht wordt en welke speelruimte er voor participatie is. Indien nodig betrekken we de besluitvormers aan de voorkant bij spelregels van het participatietraject (zoals bij de Omgevingsvisie).

Daarnaast stelt Alblasserdam de volgende randvoorwaarden:

- / Inclusie: iedereen is in staat mee te doen
- / Efficiënt: de participatievraag dient passend te zijn bij de opgave
- / Democratische legitimiteit: iedereen is voldoende toegerust meet te doen en verantwoordelijkheid te dragen voor het besluit/uitkomst

Op basis van deze regels en randvoorwaarden wordt op dit moment participatie in Alblasserdam vormgegeven.

## Acties om randvoorwaarden voor participatie te verbeteren

De participatieroute van Alblasserdam reikt verder dan afspraken. Het beschrijft ook de competenties die participatie van medewerkers vraagt en de financiële en organisatorische consequenties. Concreet heeft de werkgroep die de participatieroute heeft opgesteld, gevraagd om zes acties:

- 1) Participatieafweging in collegevoorstellen: opnemen participatie in format besluitvorming;
- 2) Het ontwikkelen van een format voor het opstellen van een krachtenveldanalyse;
- 3) Doorontwikkelen factor Samen doen: opleidingstraject met de werkgroep Samenwerken & ontwikkelen
- 4) Benoemen collega Samen doen ambassadeurs
- 5) Voorstel voor data-ontsluiting website
- 6) Voorstel voor online participatieplatform

Afgesproken is dat "in overleg met het Managementteam deze actiepunten gefaseerd uitgewerkt [worden] en waar nodig ter besluitvorming aan college en gemeenteraad worden voorgelegd." Uit navraag medio november blijkt dat deze punten (nog) niet zijn uitgevoerd, en nog niet zijn voorgelegd aan college of raad. Hiermee is er ook nog geen participatie kalender

---

<sup>6</sup> In het beleidsstuk over participatie dat momenteel nog geschreven wordt, staat ook opgenomen dat er van te voren vastgesteld dient te worden wat de invloed van het participatietraject is.

ontwikkeld die kan helpen om geplande participatie-activiteiten op elkaar af te stemmen. Het uitvoeren van deze zes actiepunten zijn eerder wel genoemd als voorwaarden voor een goede implementatie van de notitie.

### Participatie in het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2022-2026 wordt de kracht van samenwerken met inwoners beschreven: "We hechten veel waarde aan de energie in ons dorp, de inzet van vele vrijwilligers en lokale initiatieven. En die zijn er volop! Wij zien het als onze taak om deze - waar nodig - te versterken en te verbinden. We zijn zelfbewust en gericht op samenwerking. Deze samenwerking vraagt om vitale organisaties die mee kunnen groeien met de ontwikkelingen, maar ook om vertrouwen, ruimte geven en sturing op resultaat."<sup>7</sup> De coalitie vormende partijen hebben ten aanzien van de naderende omgevingswet geen afspraken gemaakt in het akkoord. Hoewel het belang van het voeren 'goede gesprek' met elkaar als uitgangspunt wordt beschreven, krijgt participatie verder als beleidsthema geen specifieke aandacht in het coalitieakkoord 2022-2026.

### De betrokkenheid van de gemeenteraad op het thema participatie

De 'Participatieroute' is een intern beleidsdocument. De rol van de gemeenteraad is hierin beperkt beschreven. Wel is er een procesmatrix (2017) opgenomen<sup>8</sup> die is opgesteld door een raads werkgroep naar aanleiding van een heidag tussen raad en college die verder ingaat op de rollen van raad, college, samenleving en ambtelijke organisatie op het thema participatie. De onderzoekers hebben niet eenduidig kunnen vaststellen wat de actuele status van dit document is en op welke manier hier gebruik van wordt gemaakt.

### Beleid in relatie tot de Omgevingswet

In de Participatieroute ontbreekt verbinding met de Omgevingswet en de gevolgen voor participatie. Hoewel er staat beschreven hoe de gemeente inwoners kan stimuleren meer initiatief te nemen, staat er bijvoorbeeld niet in vermeld dat een initiatiefnemer verantwoordelijk wordt voor participatie. Hier is dus nog een aanvulling op het beleid nodig. Dit komt doordat de Participatieroute eerder is opgesteld. Ten tijde van het opstellen van de Participatieroute is het voortraject voor het opstellen van de omgevingsvisie gestart. Uit het interview voor dit onderzoek blijkt dat de Participatieroute niet als blauwdruk zal dienen voor de Omgevingsvisie, maar dat er wel uit geput zal worden.

### Participatiebeleid gericht op inwoners

Alblasserdam werkt op dit moment aan een participatiebeleidsdocument, complementair aan de participatieroute, gericht op de samenleving. Hierin moeten de wensen en ambities die de gemeente in de Participatieroute heeft geformuleerd voor initiatiefnemers duidelijk zijn. Daarnaast moet dit voor initiatiefnemers verduidelijken welke routes er te bewandelen zijn wanneer nieuwe initiatieven worden gestart. Uit het interview voor dit onderzoek blijkt dat de rol van de raad in dit beoogde beleidsdocument (nog) niet terug komt. Uit het ambtelijk wederhoor medio november blijkt dat er recentelijk wel een toevoeging is gedaan over de rol van de gemeente, maar niet specifiek over de rol van de gemeenteraad.

---

<sup>7</sup> Coalitieakkoord 2022-2026: 'Samen zijn we Alblasserdam', p.3.

<sup>8</sup> Gemeente Alblasserdam. (april 2021). Participatieroute Op weg naar het goed voeren van het juiste gesprek, p.18.

### 3) Participatie in het kader van de Omgevingswet

#### Participatie en de Omgevingswet: algemeen

De Omgevingswet gaat volgens de laatste door de minister bekendgemaakte planning op 1 juli 2023 in.<sup>9</sup> De implementatie van de wet is meerdere keren uitgesteld om gemeenten, en andere overheden, de ruimte te geven om de wet op een zorgvuldige en verantwoorde wijze in te voeren.<sup>10</sup> Hoewel de wet momenteel nog niet is geïmplementeerd, wordt de Omgevingswet een belangrijk kader voor gemeenten. De Omgevingswet bundelt 27 bestaande wetten en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Het doel van deze herinrichting is om te komen tot een integrale aanpak van ruimtelijke ordening, milieu en natuur. De Omgevingswet stelt niet de regels, maar de fysieke leefomgeving centraal. De regels vormen het kader. De Omgevingswet heeft als uitgangspunten: minder en overzichtelijkere regels, meer vertrouwen en meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk. De Omgevingswet bevat een aantal instrumenten die de gemeente kan ontwerpen.

#### Instrumenten in de Omgevingswet

- In de **omgevingsvisie** worden langetermijnvisies en hoofdlijnen gegeven over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving. Om één integraal kader vast te stellen, wordt het beleid op alle relevante aspecten van de ruimtelijke omgeving samengebracht en verbonden. Veel van dit beleid is vaak al aanwezig, maar is nog niet afgestemd op het overige (ruimtelijke) beleid; voor sommige aspecten moet nieuw beleid komen. Het is niet alleen een hulpmiddel voor gemeenten, maar stelt initiatiefnemers op de hoogte van de gewenste ontwikkelingsrichting binnen de gemeente.
- Het **omgevingsplan** vervangt het bestemmingsplan. De gemeenteraad is verplicht tot het vaststellen van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In een omgevingsplan moet gemotiveerd worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroegtijdig bij de voorbereiding zijn betrokken.
- De **omgevingsvergunning** is een uitbreiding van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning toetst of een initiatief uitgevoerd mag worden.

#### Gevolgen voor participatietrajecten in het fysieke domein

Eén van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet is het bieden van meer ruimte aan initiatieven uit de samenleving. De zeggenschap en het eigenaarschap van inwoners over hun eigen woon-, werk- en leefomgeving zullen verder versterkt worden, met maatwerk waar mogelijk. De Omgevingswet beoogt een cultuurverandering in de omgang met participatie.<sup>11</sup> De houding van gemeentes dient te veranderen van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Zo krijgen initiatieven vanuit de samenleving meer ruimte. Dat betekent niet dat de gemeente participatieprocessen moet loslaten. Juist niet. Het betekent dat de gemeente op de juiste manier het heft in handen moet nemen. De gemeente moet initiatiefnemers stimuleren om omwonenden en andere belanghebbenden vroegtijdig te betrekken. Vervolgens moet de gemeente erop toezien dat alle belangen goed afgewogen worden. Het is de taak van de

<sup>9</sup> Rijksoverheid. *Omgevingswet*. Geraadpleegd op 24-10-2022, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> VNG. *Checklist voor de gemeenteraad: is het huidige participatiebeleid al omgevingswet-proof?* Geraadpleegd op 25-7-2022, via <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20181102-checklist-voor-de-gemeenteraad.pdf>

gemeente om te blijven waken over het algemeen belang. Hoe dit vorm moet krijgen, is aan gemeenten zelf. De gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om spelregels op te stellen die de initiatiefnemer moet afvinken, maar de gemeente kan er ook voor kiezen om bij elk initiatief afzonderlijk te beoordelen wat de beste strategie is.

Omdat participatie maatwerk is, schrijft de Omgevingswet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden, maar wel dát de gemeente keuzes moeten maken voor de inrichting van het participatieproces. Door het opstellen van gemeentelijk participatiebeleid geeft het gemeentebestuur richting en houvast voor zichzelf, voor initiatiefnemers en voor andere belanghebbenden.

### Uitgangspunten voor goede participatie

In dit rapport worden twee typen participatie onderscheiden. Overheidsparticipatie, waarbij het initiatief ligt bij inwoner(s) en inwonersparticipatie, waarbij de gemeentelijke overheid de initiatiefnemer is. Als er sprake is van initiatief binnen het fysieke domein van de leefomgeving raakt het aan de Omgevingswet en gaan in de toekomst ook de bepalingen uit deze wet van toepassing zijn. Dit heeft daarom de focus van deze Rekenkamerbrief. Voor een beoordeling van de kwaliteit van het participatiebeleid en de toepassing hiervan in de praktijk hanteren wij het onderstaande beoordelingskader die berust op de criteria die de Omgevingswet aan initiatiefnemers stelt.

criterium	Aandachtspunten	
<b>Open en effectief proces</b>	<i>Algemeen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek.</li> <li>• Ieders inbreng wordt meegenomen, voordat besluiten worden genomen.</li> <li>• Er wordt regelmatig met elkaar geëvalueerd met betrekking tot participatie.</li> </ul>
	<i>Specifiek voor gemeentelijke participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een participatiestrategie die eenduidig wordt toegepast en past bij de lokale samenleving.</li> <li>• De raad heeft overzicht en vinger aan de pols.</li> </ul>
	<i>Specifiek voor initiatiefnemerparticipatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er ligt een helder kader met afspraken waaraan initiatiefnemers moeten voldoen.</li> <li>• Er is ruimte voor initiatieven, ook initiatieven die niet binnen beleid of kader vallen.</li> <li>• Houding en gedrag krijgen een plek om te komen van “nee, tenzij..” naar “ja, mits...”.</li> </ul>
<b>Rollen en verantwoordelijkheden</b>	<i>Algemeen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle gemeentelijke rollen (raad, B&amp;W, ambtelijke organisatie) zijn beschreven.</li> <li>• Opgedane lessen worden gemeentebreed geborgd en gedeeld.</li> </ul>
	<i>Specifiek voor initiatiefnemerparticipatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De rol van de initiatiefnemer is expliciet opgenomen in het beleid.</li> <li>• De gemeente is benaderbaar voor initiatiefnemers.</li> <li>• Er bestaat afstemming, integraliteit en samenhang binnen de ambtelijke organisatie met het oog op het beoordelen en begeleiden van initiatieven.</li> <li>• De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht.</li> </ul>

<b>Politiek-bestuurlijk samenspel</b>	<i>Algemeen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De ketenpartners (rol en belang) zijn in het participatiebeleid opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden (buurtgemeenten, provincie, waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz.</li> <li>• Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.</li> <li>• Deze normen, criteria of spelregels zijn helder en duidelijk verwoord en scheppen heldere verwachtingen.</li> <li>• Alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en kunnen er rekening mee houden, met betrekking tot de toetsingscriteria.</li> </ul>
<b>Informatiepositie en transparantie</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatie is volledig, tijdig, toegankelijk en voor iedereen (belanghebbenden, betrokkenen en raad) te begrijpen.</li> <li>• Informatievoorziening heeft een plek in het participatiebeleid.</li> </ul>

### Eerste stappen naar een Omgevingsvisie

De gemeente Alblasterdam heeft vroegtijdig in kaart gebracht wat er gaat veranderen. In het document 'De Eerste stap' is dit opgeschreven. Op 25 mei 2021 is dit document gedeeld met de raad is het bijbehorende voorgestelde participatietraject aangenomen. De gemeente schrijft dat de op te stellen Omgevingsvisie geen 'optelsom' van verschillende beleidsterreinen is, maar dat het daarentegen een samenhangend document wordt dat verwoordt 'wat voor een gemeente we willen zijn'.<sup>12</sup> Hiermee zette de gemeente een eerste stap om te komen tot de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie wordt opgesteld aan de hand van een *kernaccent*. Inwoners, bedrijven, verenigingen en overige partijen van Alblasterdam zijn gevraagd zich uit te spreken over verschillende accenten die de gemeente kleur kunnen geven. Daarna was het aan de gemeenteraad om een definitief accent vast te stellen (waarover hieronder meer). Op basis hiervan wordt de concept Omgevingsvisie opgesteld, waarna iedereen zich opnieuw kan uitspreken. Tenslotte wordt de definitieve Omgevingsvisie vastgesteld. De structuurvisie 'Bedrijvig Dijkdorp' uit 2013 vormt de basis voor de Omgevingsvisie, omdat het zowel de ruimtelijke component omvat die de Omgevingsvisie vraagt als de identiteit van Alblasterdam erin is beschreven.<sup>13</sup>

### Het participatieproces van de Omgevingsvisie

In samenwerking met een extern bureau is het participatietraject voor de Omgevingsvisie uitgedacht met twee fases. In de *eerste fase* zijn vijf accenten onder de aandacht gebracht bij inwoners en ondernemers. Gevraagd is om met elkaar de accenten te duiden en aanvullingen te geven waar nodig. Het aantal respondenten lag lager dan aanvankelijk het idee was, wat onder meer 'corona' wordt aangerekend. Hoewel de gemeente langs scholen is geweest, bleek het alsnog moeilijk om jongeren te betrekken. Vervolgens is er een avond georganiseerd voor inwoners. De *tweede fase* betrof het bepalen van een accent voor de Omgevingsvisie door de raad. Voordat de gemeenteraad een keuze maakte, zijn inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers gevraagd een keuze te maken. De keuze die hier uit zou volgen zou betrokken worden bij het maken van een definitieve keuze voor een accent voor de Omgevingsvisie.<sup>14</sup> Op 16 december 2021 is er een raadsvoorstel vastgesteld om het winnende accent '*Fit en groen dorp in de polder*' (51% van de stemmen; de overige drie accenten scoorden ieder minder dan 10% van de stemmen) te kiezen als kernaccent voor de

<sup>12</sup> Gemeente Alblasterdam. *De eerste stap*, p.9.

<sup>13</sup> Raadsbesluit 'vaststelling structuurvisie Alblasterdam 2040', 29 oktober 2013.

<sup>14</sup> Gemeente Alblasterdam. *De eerste stap*, p.53.



Omgevingsvisie. In totaal hebben ruim 630 mensen hun stem laten horen. In het interview kwam naar voren dat er hard aan is gewerkt om iedereen in de gelegenheid te stellen om te stemmen.

Aanvankelijk was het plan om vanuit dit besluit een concept-Omgevingsvisie te schrijven en deze voor te leggen aan de raad. Daar is een tussenstap aan toegevoegd, die wordt aangeduid als 'fase 2'. Een voorstel hiervoor ligt in december 2022 ter besluitvorming in de raad. Het doel van deze tweede fase is om in 2023 samen met inwoners, bedrijven, verenigingen en genootschappen (kortom de samenleving) en de professionele partners te komen tot een plattegrond van de gemeente Alblisserdam waarin alle kernopgaven zijn verwerkt. Deze plattegrond moet als basis dienen voor de op te stellen Omgevingsvisie.

Hierdoor beoogt Alblisserdam betrokkenheid te organiseren en te komen tot een completere en creatievere visie door gebruik maken van de kennis en kunde van inwoners met hun verschillende ervaringen en achtergronden.<sup>15</sup> Fase 2 bevat vier lijnen waarlangs participatie gaat plaatsvinden, te weten:

- 1) wijkgericht, waarbij onder meer bewoners worden bezocht;
- 2) de professionele partners;
- 3) genaamd 'Wat bedoelt u?' om ook digibeten, mensen die de taal niet machtig zijn, mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en jeugd tot 18 jaar te betrekken (iedereen die lijn 1 niet goed kan volgen);
- 4) georganiseerde verbanden in het dorp, zoals Stichting de Groene Long.

In het 'jaar lang participeren', starten deze vier participatielijnen parallel aan elkaar. Dit is een grote opdracht die belegd wordt bij de ambtelijke organisatie. In het interview is aangegeven dat een actieve rol voor de raad niet is beoogd om het niet politiek te maken. De uitkomst van het plan 'een jaar lang participeren' zal worden aangeboden ter besluitvorming door de raad. Gedurende het jaar wordt de raad van de voortgang op de hoogte gehouden.

De gemeente Alblisserdam heeft inwoners voorzien van complete informatie door de website "praatmee.alblisserdam.nl" op te richten. Hier konden inwoners en andere geïnteresseerden alle informatie rondom de totstandkoming van de Omgevingsvisie vinden. Ook de opbrengsten van voorgaande participatieronden zijn hier terug te vinden. Het is de bedoeling dat deze site opnieuw gebruikt zal worden in het vervolg van het traject.

#### Raadswerkgroep voorbereiding inwerkingtreding Omgevingswet

Los van het traject voor de Omgevingsvisie heeft de gemeenteraad een raadswerkgroep Omgevingswet ingesteld om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding. Deze werkgroep is in 2021 en 2022 vijf keer bijeen gekomen. Hij bestaat uit ambtenaren, commissieleden en raadsleden en heeft als doel om raadsleden en commissieleden mee te nemen in de voorbereidingen op de Omgevingswet.

## 4) Rol van de gemeenteraad bij participatie en de Omgevingswet

### Rol van de raad: de huidige praktijk

Het huidige participatiebeleid geeft weinig houvast over de rollen, spelregels en verwachtingen van en voor de gemeenteraad. De raad heeft op een aantal momenten in het

---

<sup>15</sup> Plan van aanpak Fase 2, 'In 2023 naar een plattegrond', medio oktober 2022.

recente verleden wel belangrijke uitspraken gedaan die een kader en handvat bieden voor het politiek-bestuurlijke samenspel rondom participatie.

In februari 2022 is een raadsbesluit genomen om zes categorieën vast te stellen waar buitenplanse omgevingsplanactiviteiten tot verplichte participatie leiden.<sup>16</sup> Bij de categorie 'overleg' werd als criterium genoemd dat "indien er - naar mening van de gemeenteraad - sprake is van maatschappelijke of politiek gevoelige initiatieven." participatie verplicht is. Naar aanleiding van vragen van de SGP is afgesproken een Initiatieventafel in te richten om de raad te informeren over de initiatieven die er spelen. Hier kunnen deze als 'gevoelig' worden benoemd. Alle initiatieven die bij de gemeente binnenkomen worden besproken en beoordeeld. Het thema 'Fit en groen' is hierbij een handreiking. Het verslag van de bijeenkomsten van de initiatieventafel wordt gedeeld met het college, presidium en de raad. Hiermee wordt meer voorkomen dat de raad pas achteraf van voldongen feiten op de hoogte wordt gesteld, zo blijkt uit de interviews voor dit onderzoek.

Eerder is de rol van de raad in participatietrajecten onderwerp geweest van gesprek. In de Participatieroute zijn geleerde lessen opgenomen met betrekking tot de Samenlevingsagenda. De drie punten die hier worden genoemd zijn het niet overvragen van partners, onvoldoende aandacht voor veranderende rol van de gemeenteraad en onvoldoende transparantie in het proces (wie kan wanneer in- en uitstappen in een participatieproject).

#### Rol van de raad: de komst van de Omgevingswet

De rol van de raad zal met de komst van de Omgevingswet veranderen. Ten aanzien van participatie is de raad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij projecten die onder de Omgevingswet vallen. De kaderstellende rol krijgt straks vorm in de visie en het omgevingsplan. Daarbij heeft de raad ook de rol om de samenhang tussen de visie en het omgevingsplan te bewaken en te signaleren. Ook zal de raad meer toetsend moeten kijken naar initiatieven van anderen en de opbrengst van het participatieproces dat initiatiefnemers volgens de kaders van de raad hebben ingericht. Tenslotte heeft de raad een bindend adviesrecht bij de vergunningverlening voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan.

De taken van de raad en het college zijn in de onderstaande tabel overzichtelijk weergegeven:

Gemeenteraad	College van B&W
Omgevingsvisie en omgevingsplan (verplicht)	Programma's zijn een college bevoegdheid
Programmatische aanpak voor een programma is bevoegdheid gemeenteraad	Omgevingsvergunning verlenen is college bevoegdheid
Inpassing Omgevingsvergunning (na 5 jaar) is verplicht	Maatwerk kan via beschikking en is een college bevoegdheid
Welstandsbeleid (indien regels uit omgevingsplan uitleg behoeven)	Adviezen (met instemming) zijn de bevoegdheid van college

<sup>16</sup> Raadsbesluit 'verplichte participatie buitenplanse omgevingsactiviteiten Gemeente Alblisserdam', 22 februari 2022.

Aanwijzen commissie Rijksmonumenten (en welstand)	Delen van omgevingsplan vaststellen kan worden gedelegeerd aan college
Monitort het participatieproces	Vorbereidingsbesluit (1,5 jaar) kan gedelegeerd worden aan college
Monitort de programma's en omgevingswaarden	Het college stelt beleidsregels naast het Omgevingsplan

Tabel 1: uit de Werkgroep Omgevingswet 'werkgroepverslag omgevingswet', 09-09-2021

### De rol van de raad in het opstellen van de Omgevingsvisie

In de eerste fase naar het opstellen van een Omgevingsvisie, waarin het accent werd bepaald, heeft de gemeenteraad een bepalende rol gespeeld. De gemeenteraad heeft op 16 december 2021 het accent vastgesteld als raadsbesluit. Voorafgaand aan de stemming over de vijf accenten is er nog een informatieve sessie in de raad geweest over de opbrengst van het participatietraject met betrokkenen uit de samenleving.

Over fase 2 van het traject moet nog een besluit worden genomen. Dit betreft het plan om in 2023 samen met verschillende betrokkenen te komen tot een plattegrond van de gemeente Alblasterdam waarin alle kernopgaven verwerkt zijn. Gedurende het komende jaar zal de raad ter kennisgeving de deelproducten aangeboden krijgen van iedere participatielijn vanuit Fase 2 alsmede op de hoogte worden gehouden van de voortgang, zo blijkt uit het interview voor dit onderzoek. Aan het einde van het jaar wordt het eindproduct aangeboden aan de raad ter besluitvorming. Uit het interview voor het onderzoek blijkt dat enkele raadsleden zich afvragen of de raad voldoende kan sturen op de totstandkoming van de Omgevingsvisie.

## 5) Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in deze *Quick Scan* komen de onderzoekers tot de volgende conclusies en aanbevelingen. Hiermee beantwoorden wij ook de onderzoeksvragen.

1. *Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het fysieke domein?*
2. *Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?*
3. *Op welke manier heeft de gemeente het participatietraject van de Omgevingsvisie vormgegeven en waar staat de gemeente in het voorwerk van de implementatie van de Omgevingswet ten aanzien van participatie?*
4. *Hoe heeft de raad zijn rol vervuld bij het participatietraject van de Omgevingsvisie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?*
5. *Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van participatie?*

### Conclusies

Participatie is in Alblisserdam, net als in bijna alle andere gemeenten in ons land, ook een actueel thema. De betrokkenheid in de samenleving op elkaar is sterk en die wil de gemeente ook benutten. Het document zoals dat voor de interne organisatie is opgesteld (de Participatieroute) is gedegen en grondig. Hiermee is er een instrument dat kan helpen om eenduidig, open en zorgvuldig participatie vorm te geven. Een aandachtspunt hierbij is dat de onderzoekers hebben geconstateerd dat de genoemde acties om dit document te implementeren in de organisatie nog niet zijn opgepakt. Hierop is een volgende stap nodig om het werk wat in de notitie zit niet verloren te laten gaan.

Het ontbreekt in Alblisserdam aan een document die de visie op en doelen van participatie naar buiten uitdraagt. Dit zou de kapstok en het uithangbord moeten zijn van participatie in de gemeente en helpen bij het vormen van gemeenschappelijke taal en handelingsperspectief tussen samenleving, raad, college en organisatie. Aan dit document voor (externe) initiatiefnemers wordt nog gewerkt, waarbij is opgemerkt dat het belangrijk is dat alle benodigde elementen hierin wel een plek zullen krijgen. Door het ontbreken van dit document is het nog onduidelijk voor initiatiefnemers en gemeenteraad wat zij mogen verwachten van de gemeente over rol, spelregels en verantwoordelijkheden.

De voorbereiding voor de Omgevingswet en het toekomstige samenspel hierover is in volle gang. Op een pragmatische manier geven raad en college al invulling aan een deel van het gesprek over initiatieven via de ontstane Initiatieventafel. De werkwijze om de Omgevingsvisie op te stellen komt ook participatief tot stand. In het besluitvormingsproces blijft het belangrijk om heldere afspraken te maken over de rol van de raad op inhoud en proces. Dan blijft duidelijk welke ruimte inwoners krijgen om hun inbreng te leveren en welke kaders de raad stelt die zij bij de uiteindelijke vaststelling zal toetsen in het voorstel.

## Aanbevelingen

1. *Toets het in ontwikkeling zijnde participatiebeleid aan het beoordelingskader; specificeer de rol van de raad in dit document*

Gemeente Alblasserdam is op dit moment bezig met het opstellen van een participatie beleidsdocument voor (externe) initiatiefnemers. De Rekenkamer onderschrijft het belang hiervan zodat de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden voor inwoners in kaart worden gebracht. Daarbij raden wij aan om de rol van de raad hierin niet weg te laten; expliciteer waar de raad aan zet is, en waar zij dat vooral ook niet is. Niet in de laatste plaats is dit van belang gelet op het lopende participatietraject ter voorbereiding op het opstellen van de Omgevingsvisie. Hierdoor wordt het voor de raad beter mogelijk om kaders te stellen vooraf en wordt helder op welke momenten hij invulling kan geven aan zijn controlerende taak en volksvertegenwoordigende rol verder in het traject. Bij het opstellen van dit document is het raadzaam om het beoordelingskader (p.7) ter toetsing te gebruiken. Zo zorgt u ervoor dat het beleid Omgevingswet-*proof* is en hoeft dit te zijner tijd niet terug naar de tekentafel.

Met betrekking tot de Participatieroute adviseren we om snel en zorgvuldig aan de voorwaarden voor een goede implementatie van deze notitie te voldoen. Zorg daarom dat de geformuleerde actiepunten worden opgepakt, en de participatiekalender ontwikkeld kan worden, zodat geplande participatieactiviteiten (beter) op elkaar afgestemd kunnen worden.

2. *Richt een evaluatieproces in om de Initiatieventafel blijvend te ontwikkelen*

Het instrument van de raad, de Initiatieventafel, is een goed middel voor de raad om vroegtijdig betrokken te zijn bij initiatieven en in de breedte overzicht te krijgen van initiatieven die (gaan) spelen in gemeente Alblasserdam. Gezien het nieuwe karakter van dit instrument, is het zinvol om een evaluatieproces in te richten. Zo kan het instrument groeien en worden de leden van de Initiatieventafel geprikkeld om na te denken over wat wel en niet werkt. Besteed ook tijd aan het leren toepassen van de nieuwe toetsingskaders die voortvloeien uit de Omgevingsvisie en het omgevingsplan. Momenteel dient het accent 'Fit en Groen' als toetsingskader.

3. *Leer van de huidige praktijk door met elkaar (afgeronde) participatietrajecten uit te diepen; maak hierbij gebruik van het beoordelingskader*

Toets als college met behulp van het beoordelingskader (p.7) lopende of reeds afgeronde participatietrajecten, en selecteer daarbij vooral cases van overheidsparticipatie. Zo haal je complementair aan de input die je ophaalt door de theoretische toetsing zoals onder aanbeveling 1, óók ervaringen uit de praktijk op en leer je wat werkt. Deze input kan worden gebruikt in het opstellen van het nieuwe participatiebeleidsdocument. De Rekenkamer adviseert de raad om zich hierover te laten informeren.

## Tenslotte

Met deze *Quick Scan* hebben wij u in vogelvlucht meegenomen in het huidige beleidskader op het thema participatie in Alblasserdam en de invulling van participatie in het kader van de Omgevingswet. Wij hopen dat u met de genoemde conclusies en aanbevelingen het gesprek

tussen gemeenteraad en college op dit thema vruchtbaar kunt voeren. Uiteraard ben ik, samen met de onderzoekers, bereid om daartoe een toelichting op de bevindingen te geven.

Met vriendelijke groet,

Heleen van Rijnbach - de Groot  
Rekenkamerfunctionaris