Memo Participatievisie

Onderwerp
Memo Participatievisie

Datum
10-03-2024

Aan
De gemeenteraad

Zaaknummer
018452434

Van
College van B&W, portefeuillehouder W. Foppen

Aanleiding

Tijdens de raadscommissie van 6 maart 2024 zijn er vragen gesteld over de mate van verplichting tot participatie en de relatie hiertoe met de *Participatievisie Urk*. Met deze memo wordt een antwoord gegeven op de volgende vragen:

- In hoeverre is participatie verplicht voor overheden en geldt deze verplichting ook voor initiatiefnemers?
- Hoe verhoudt de *Participatievisie Urk* zich tot de wettelijke bepalingen omtrent participatie?
- Hoe wordt de weging georganiseerd van verschillende levels van participatie?

Met deze beantwoording wordt getracht meer duidelijkheid te scheppen over de keuzes die gemaakt zijn in de *Participatievisie Urk*. Deze zal ter besluitvorming aan u voorliggen op 28 maart.

In hoeverre is participatie verplicht?

Met de invoering van de Omgevingswet gelden er een aantal wettelijke bepalingen rondom participatie (bijlage 1). Uit deze bepalingen volgt dat er voor overheden een motiverings**plicht** geldt rondom participatie bij de voorbereiding en vaststelling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Hierbij dient een gemeente ook aan te geven hoe invulling is gegeven aan haar participatiebeleid bij het desbetreffende traject. Een overheid kan er dus niet voor kiezen om participatie te laten bij deze documenten. Voor deze en andere documenten kan het motiverings**beginsel** -waar de plicht uit de Omgevingswet op is gebaseerd- als uitgangspunt worden genomen om participatie uit te voeren.

Voor initiatiefnemers geldt bij de omgevingsvergunning een indieningsvereiste. Deze houdt in dat aangegeven wordt bij de indiening van de aanvraag of inwoners, bedrijven, organisaties en/of bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Dit is, anders dan voor overheden, geen verplichting om participatie uit te voeren. De initiatiefnemer is hierin ook vrij om aan te geven dat er bijvoorbeeld geen participatie is uitgevoerd, en wat hier de reden voor is.

Tot slot is er in de Omgevingswet vastgelegd dat u als gemeenteraad ook gevallen mag aanwijzen waarin participatie wel verplicht is bij een aanvraag. Voorwaarde hierbij is dat het om een buitenplanse omgevingsvergunning gaat (BOPA). Uw gemeenteraad heeft reeds invulling gegeven aan deze bepaling door gevallen aan te wijzen waarin participatie verplicht is. Deze zijn binnen onze gemeente (grotendeels) verbonden aan de gevallen waarin u bindend advies af wil geven. Het betreft hierbij ontwikkelingen van grotere aard.

Hoe verhoudt de Participatievisie Urk zich tot deze bepalingen?

De *Participatievisie Urk* wordt ingeleid met een stukje Urker karakteristiek: de korte lijnen en het omzien naar elkaar. Vanuit deze kenmerken is de Participatievisie vormgegeven. Initiatiefnemers (waaronder wij als gemeente) worden gestimuleerd om na te denken over participatie, hoe groot of klein de ontwikkeling

ook. Dit wordt gedaan met het aanbieden van 1 werkwijze. Deze werkwijze omvat in ieder geval dat nagedacht wordt over de volgende vier vragen:

- Waarom zou ik in gesprek gaan?
- Waarover ga ik in gesprek?
- Met wie ga ik in gesprek?
- Hoe ga ik in gesprek?

Hoewel het dus in sommige gevallen geen verplichting is, verwachten we in ieder geval van de initiatiefnemer dat ze nadenken over participatie aan de hand van deze vragen. Bij ieder vooroverleg en iedere vergunningaanvraag wordt dan ook gevraagd of er al overleg is geweest met belanghebbenden. De conclusie van deze vier vragen kan bij kleine ontwikkelingen uiteraard luiden dat er alleen een 'bekkien bij de buren' nodig is, of zelfs een briefje door de brievenbus met de tijden waarop gezaagd wordt. Informeren is namelijk -zo is benoemd op pagina 5- ook een vorm van participatie. De initiatiefnemer kan vervolgens bij de vergunningaanvraag voegen voor welke methode hij heeft gekozen en waarom.

Bij grotere ontwikkelingen dient er een uitgebreidere afweging te worden gemaakt aan de voorkant. De 4 vragen en de 10 stappen op pagina 11 vormen dan broodnodige uitgangspunten die van groot belang kunnen zijn bij de uiteindelijke belangenafweging. Deze komen bijvoorbeeld aan bod bij de door u vastgestelde gevallen van verplichte participatie.

Participatie, verwachtingsmanagement en zorgvuldigheid staan ongeacht de grootte van het initiatief centraal. Het betrekken van belanghebbenden wordt gezien als iets wat met het Urker DNA verweven is. Pragmatisme ook. De tijd die benoemd is voor een participatietraject op pagina 9 is dan ook een indicatie, maar suggereert wel dat er voldoende tijd ingebouwd dient te worden voor participatie.

Hoe wordt de weging georganiseerd van verschillende levels van participatie?

Hoe groot of klein de ontwikkeling is wordt gewogen met *Impact*. Hoe meer er verandert door een initiatief in de leefomgeving, hoe belangrijker het wordt om (vroegtijdig) belanghebbenden te betrekken. Er zijn drie routes voor participatie, afhankelijk van de impact van het initiatief. De initiatiefnemer wordt straks ondersteund met onder andere een impactmeter om in te schatten welke route het meest passend is, en formats voor onder andere het participatieplan en de indieningsvereiste. Ook wordt u nog een training aangeboden met de verschillende rollen die u als raad per route heeft. Hierin wordt ook stilgestaan bij de belangenafweging bij participatie.

Hieronder worden enkele voorbeelden benoemd van initiatieven. Goed om u hierbij te beseffen, is dat eenzelfde soort ontwikkeling de ene keer 'weinig' impact, en de andere keer 'matig' of zelfs 'veel' impact kan hebben. Ook kan het per fase van een project verschillen welke participatieroute doorlopen kan worden.

Weinig impact

Het gaat hierbij om initiatieven van kleinschalige aard die beperkte impact hebben op de omgeving. Hierbij kan het voorkomen dat het uitzicht verandert of dat er tijdens de uitvoering tijdelijke overlast wordt veroorzaakt. Denk hierbij aan geluids- of verkeershinder. Er is rondom deze initiatieven geen of weinig politiek-bestuurlijke / media aandacht. Voorbeelden van initiatieven met weinig impact zijn:

- *De plaatsing van een nieuwe schutting of schuur*
- *Het plaatsen van zonnepanelen*
- *Het organiseren van een tentenkamp of een ander klein (sport)evenement*
- *Het plaatsen van een dakkapel*

Bij weinig impact wordt participatieroute 1 gevolgd. Dit houdt in dat het initiatief ambtelijk wordt afgehandeld en dat veelal volstaan kan worden met het informeren van de nabije buren/betrokkenen. Ook bij deze initiatieven dient de vaste werkwijze met de vier vragen als leidraad. In het geval van een aanvraag omgevingsvergunning wordt teruggevraagd hoe omgegaan is met participatie.

Matige impact

In het geval van matige impact hebben de initiatieven meer weerslag op de omgeving. Het betreft initiatieven die naast impact op iemands persoonlijke levenssfeer ook invloed hebben op de rest van de Urker samenleving. Dit kan positief of negatief zijn. De verkeerssituatie of de openbare ruimte kan hierbij blijvend veranderen. Er kan voor deze initiatieven media dan wel politieke aandacht bestaan. Voorbeelden van initiatieven met matige impact zijn:

- *Het omzetten van een winkelpand naar een woning in het Oude Dorp*
- *Het organiseren van grote evenementen in het Urkerhard, Oude Dorp of op de Haven*
- *De (her)bouw van een of meerdere woningen*

Bij matige impact wordt participatieroute 2 gevolgd. Hier is een grotere rol weggelegd voor het college gezien de politiek-maatschappelijke invloed. Het participatieplan wordt met een portefeuillehouder dan wel het voltallige college (afhankelijk van de grootte) besproken. De raad wordt geïnformeerd door het college over het initiatief indien er ook een politiek belang speelt. Bij initiatieven met matige impact worden initiatiefnemers gestimuleerd om een grondige participatieaanpak op te stellen, waar de 10 stappen op pagina 11 in terugkomen.

Veel impact

Initiatieven met veel impact vragen om een grondige participatieroute (3). Bij deze ontwikkelingen speelt het algemene belang van de samenleving. Er zijn tegengestelde belangen en hiermee gevoeligheden, en het initiatief gaat vaak gepaard met veel hinder voor bepaalde groepen. Het is onder andere van belang voor het verwachtingsmanagement, de kwaliteit van het project en de uiteindelijke belangenafweging dat er uitgebreid aandacht wordt gegeven aan participatie. Voorbeelden van dit soort initiatieven zijn:

- *De bouw van een nieuw onderwijscluster*
- *De realisatie van een nieuw wind- of zonnepark*
- *Nieuwe locatie grootschalige permanente huisvesting tijdelijke werknemers*

Het betreft hier niet alleen initiatieven op de door u vastgestelde lijst van bindend advies. Uw gemeenteraad heeft bij participatieroute 3 de grootste rol. Het participatieplan wordt vooraf met u gedeeld en u kunt hierop reageren. Hieruit blijkt onder andere wat de participatievraag is (dit is de vraag die beantwoord moet worden met het proces) en wie er betrokken worden. Uiteindelijk wordt het totale initiatief indien u hiervoor bindend advies wenst af te geven, inclusief terugkoppeling van de participatie, aan u voorgelegd.

Belangenafweging

Afhankelijk van de impact van het initiatief wordt de uiteindelijke belangenafweging ambtelijk, door college, door de gemeenteraad, of mede door derden (bijvoorbeeld bij de ladder ‘meebeslissen’) gedaan. Weerstand is geen directe reden om een vergunning af te wijzen of om een initiatief geen doorgang te laten vinden. Het resultaat van het participatieproces vormt wel een onderdeel van de uiteindelijke belangenafweging. Hier dient ook de gestelde regelgeving en het openbaar belang in worden meegewogen.

Bijlage 1 – Wettelijke grondslagen participatie

Wettelijke grondslag	Inhoud artikel	Geldt voor
Art. 10.2 Omgevingsbesluit	Motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan 1. Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken. 2. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.	Het omgevingsplan
Art. 10.7 Omgevingsbesluit	Motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie 1. Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. 2. Als een omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad of provinciale staten, wordt daarbij aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.	De omgevingsvisie
Art 3:46 Awb	Motiveringsbeginsel Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.	Alle besluiten die genomen worden door bestuursorganen
Art. 16.55 lid 1 Omgevingswet	1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van indienen van de aanvraag van een omgevingsvergunning. *(Grondslag voor art. 7.4 Omgevingsregeling. Zie onder.)*	De omgevingsvergunning
Art. 7.4 Omgevingsregeling	1. Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. 2. Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.	De omgevingsvergunning
Art. 16.55 lid 7 Omgevingswet	7. De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.	De buitenplanse omgevingsvergunning