

Participatiebeleid Twenterand

gemeente Twenterand

Inhoudsopgave

Inleiding 3

Wat is participatie? 4

Waarom participatie? 4

1. Visie op participatie 5
2. Waarom participatiebeleid? 6
3. Juridische doorwerking participatiebeleid 7
4. Wettelijke verplichtingen Omgevingswet 8
5. Reikwijdte beleid 9
6. Proces tot Twenterands participatiebeleid 9
7. Interne borging 9

Bijlage I *(in ontwikkeling)*

Inleiding

De rolverdeling tussen overheid, inwoners, ondernemers en organisaties verandert. De gemeenschap wil meer invloed op beleids- en besluitvorming over hun directe leefomgeving. Overheden zetten stappen om in deze behoefte te voorzien. Participatie krijgt ook een steeds grotere rol in de bedrijfsvoering van de gemeente Twenterand. Denk aan structurele adviesraden die al jaren binnen het sociaal domein worden geraadpleegd, het voortdurende contact met werkgeversorganisaties of het online platform twenterand.ikpraatmee.nl dat de gemeente Twenterand gebruikt. Ook vindt participatie veelvuldig plaats bij ingrepen in de openbare ruimte. Een van de doelen van de gemeente Twenterand is dat inwoners zich gehoord en betrokken voelen. Beide bereik je door goed te luisteren naar wat er in de Twenterandse samenleving gebeurt en door vervolgens daadwerkelijk iets te doen met die signalen. De gemeente Twenterand stimuleert initiatieven vanuit de samenleving en biedt hulp bij de realisatie ervan.

Participatie gaat onder andere over hoe we als gemeente samen met de omgeving inspanningen leveren om Twenterand mooier te maken. Andersom geldt hetzelfde, hoe de omgeving samen met de gemeente inspanningen levert om Twenterand mooier te maken. Deze manier van werken betekent niet dat de gemeente al haar taken aan de gemeenschap overlaat. Het betekent wél dat wordt afgewogen in welke mate samen met inwoners, ondernemers en organisaties keuzes worden gemaakt.



Hiervoor stelt de gemeente kaders. Dit laat onverlet dat de wettelijke kaders en voorschriften voor inspraak van kracht blijven. Hetzelfde geldt voor de formele bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.



Wat is participatie?

Het woord participatie is op verschillende wijzen te interpreteren. In het kader van participatiebeleid gebruiken we de volgende definities:

Algemeen : "Actieve deelname in de samenleving"
Projecten of activiteiten : "Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden[1] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit."

Verschil tussen participatie en inspraak

Zoals in de definitie van participatie staat beschreven vindt participatie plaats in een 'vroegtijdig stadium'. Dus in een voortraject van beleids- of projectvorming.[2] Als de beleids- of projectvormingsfase is afgerond, dan is in een aantal gevallen inspraak op het beleids- of projectvoorstel mogelijk. De Inspraakverordening gemeente Twenterand 2018 schrijft voor welke formele mogelijkheden inwoners, organisaties en ondernemers hiervoor hebben.[3]

Waarom participatie?

Er zijn uiteenlopende redenen waarom participatie van toegevoegde waarde is.
Hieronder wordt een aantal redenen benoemd.

1. Duidelijkheid belangrijk voor succesvol participatieproces

Uit ervaring met participatieprocessen en uit de literatuur blijkt dat vooraf duidelijkheid geven over het participatieproces bijdraagt aan een effectief participatietraject. Die duidelijkheid omvat onder andere communicatie over wat er met de participatieopbrengst wordt gedaan. Als mensen weten waar ze aan toe zijn kunnen ze beter inschatten op welke wijze ze een positieve bijdrage kunnen leveren in het participatieproces. Helderheid aan het begin van het traject vermindert de kans op verrassingen of teleurstellingen achteraf.

2. Inhoudelijk betere plannen

Een participatietraject draagt eraan bij dat meerdere belangen kunnen worden afgewogen en de inhoud vanuit meerdere perspectieven wordt bekeken. Naast begrip voor de te maken afwegingen zorgt dit ook voor beter onderbouwde plannen.

3. Vertrouwen in de overheid verbetert

Bij bepaalde doelgroepen heerst er nog een zeker wantrouwen richting de overheid. Goede participatietrajecten dragen eraan bij dit wantrouwen weg te nemen en het vertrouwen te versterken.

4. Zo goed mogelijk dienen algemeen belang

De gemeente probeert het algemeen belang zo goed mogelijk te dienen. Om het algemeen belang te kunnen dienen, is het van belang dat bij een participatieproces alle belangen van mogelijke partijen en personen in beeld gebracht worden.

[1] Met 'belanghebbenden' bedoelen we niet de doelgroep van het initiatief, maar de mensen en partijen die hier buiten staan en eventueel hinder ondervinden van het project of de activiteit.
[2] Participatie kan ook succesvol zijn in andere fases, zoals de uitvoerings- of beheerfase. Vaak hangt het succes in dit geval ook af van betrokkenheid in een vroegtijdig stadium.
[3] Inspraakverordening gemeente Twenterand 2018 (overheid.nl)

1. Visie op participatie

De gemeente Twenterand hanteert de volgende uitgangspunten voor participatie:

- De omgeving zo goed mogelijk informeren over onderwerpen die hen aangaan.
- Afhankelijk van de impact en grootte van initiatieven belanghebbenden de mogelijkheid bieden om te participeren (Participatiescan Twenterand als hulpmiddel[4]).
- Initiatieven vanuit de samenleving waar mogelijk faciliteren.
- Bij niet verenigbare belangen deze wegen en het uiteindelijke besluit nemen.

Informeren belanghebbenden en ruimte voor participatie

De gemeente Twenterand informeert inwoners, ondernemers en organisaties zo goed mogelijk over onderwerpen die hen aangaan. Daarnaast biedt de gemeente afhankelijk van de impact en grootte van activiteiten inwoners de mogelijkheid om te participeren.

Participatiescan Twenterand

Zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders geeft aan dat de mate van participatie afhankelijk hoort te zijn van de grootte en impact van een initiatief. Uit inwonerpeilingen en gesprekken met inwoners, ondernemers en organisaties blijkt dat mensen vooral betrokken willen worden bij initiatieven die hen direct raken. De impact van een initiatief blijkt dus een belangrijke pijler voor participatie. Deze impact op de omgeving verschilt per initiatief. Om die reden is ervoor gekozen een tool te ontwikkelen die de impact van een initiatief meet. De zogeheten participatiescan. Mensen die een (omgevings)initiatief willen starten doorlopen de scan waarna een advies volgt over een participatieaanpak. Afhankelijk van de impact en de grootte van het initiatief wordt een participatieniveau[5] aangeraden, van informeren tot meebeslissen.



Weging van belangen

Participatie is geen doel op zich. Participatie is een middel om tot betere en gedragen planvorming te komen. Hetzelfde geldt voor het creëren van draagvlak. Draagvlak creëren is voor de gemeente Twenterand ook geen doel op zich, maar een effect van een gedegen participatietraject. Met al die verschillende belangen die er zijn is het onmogelijk om het altijd met elkaar eens te worden. Participatie zorgt ervoor dat de betrokken doelgroepen inzicht krijgen in elkaars belangen. Als die belangen niet verenigbaar zijn, dan weegt de gemeente deze belangen af en neemt het uiteindelijke besluit.



[4]De participatiescan wordt als hulpmiddel gebruikt om de impact en grootte van initiatieven te meten. Na vaststelling is deze scan te vinden op de gemeentelijke website.

[5]Bij initiatieven met veel impact volgt advies over de aangeraden participatieniveaus per (project)fase.

Faciliteren van initiatieven

Ook faciliteren we initiatieven vanuit de samenleving. Het innovatiefonds sociaal domein en de kernbudgetten zijn hiervoor ingericht. Daarnaast proberen we initiatiefnemers met onze kennis zo goed mogelijk voort te helpen. Concrete voorbeelden van succesvolle initiatieven zijn een samenwerking tussen een voetbalvereniging in Vriezenveen en een organisatie voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt voor een wasservice. De realisatie van een kabouterpad in Vroomshoop of het mogelijk maken van een mountainbike trainingsparcours in Westerhaar-Vriezenveensewijk.

Voor inwoners, ondernemers en organisaties is het ook van belang dat zij de omgeving goed betrekken bij initiatieven. In de gemeente Twenterand zien we al dat initiatiefnemers dit goed doen. Denk aan het door vrijwilligers in stand houden van zwembad De Groene Jager in Den Ham door het te privatiseren of de organisatie van het evenement Tot De Nek In De Drek. Veel verschillende partijen zijn op een constructieve manier betrokken bij de totstandkoming van deze initiatieven. Ook voor initiatiefnemers geldt dat de wijze waarop de omgeving en of belanghebbenden worden betrokken afhankelijk is van de grootte en de impact van het initiatief. Om die impact en grootte van het initiatief te bepalen is het van belang de participatiescan te doorlopen.





2. Waarom participatiebeleid?

Om de Twenterandse visie op participatie te duiden is participatiebeleid opgesteld. De bijbehorende participatiescan dient als handvat voor zowel externe als interne initiatiefnemers voor het opstellen van een participatieaanpak. Elk initiatief is anders en vraagt daarom om maatwerk.

Invoering Omgevingswet

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2023 zijn gemeenten verplicht om bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, de programma's en het omgevings -plan participatie toe te passen en hiervoor beleid op te stellen. De wijze waarop participatie wordt toegepast is wettelijk gezien in alle gevallen vormvrij. Gemeenten kunnen dus zelf bepalen hoe het participatie toepast. Dit wordt vastgelegd in het participatiebeleid. Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, de programma's en het omgevingsplan moet de gemeente aangeven in hoeverre wordt voldaan aan dit beleid.

Stimuleren participatie en inwonersinitiatieven

Zoals eerder benoemd stimuleert de gemeente Twenterand initiatieven vanuit de samenleving en biedt hulp bij de realisatie ervan. Om inwonersinitiatieven een steuntje in de rug te geven heeft de gemeente het innovatiefonds sociaal domein en kernbudgetten mogelijk gemaakt. Initiatiefnemers kunnen voor het innovatiefonds aanspraak maken op een bepaald bedrag als de activiteit onder andere een besparing oplevert in het sociaal domein. Op een kernbudget kan aanspraak worden gemaakt als de activiteit onder andere bijdraagt aan de leefbaarheid of sociale binding.

Heldere aanpak

Met een eenduidig Twenterands participatiebeleid zorgen we voor een participatieaanpak die helder is voor inwoners, organisaties, ondernemers en gemeentelijke medewerkers. Dit zorgt voor inzicht in de manier waarop inwoners, ondernemers en organisaties invloed kunnen

uitoefenen op besluitvorming die gaat over de inrichting van hun leefomgeving.

Mate van participatie verschilt per initiatief

Het is niet toereikend om een lijst op te stellen met initiatieven waaraan een bepaalde mate van participatie gekoppeld is, aangezien deze lijst vrijwel nooit compleet zal zijn. Om die reden is de participatiescan ontwikkeld. Initiatiefnemers doorlopen de scan, waarna vervolgens een advies volgt over een participatieaanpak.

3. Juridische doorwerking participatiebeleid

Het Twenterandse participatiebeleid betekent niet dat de meeste stemmen gelden. Door het inzetten van participatie wordt een beeld geschetst van de aanwezige belangen. Het ontbreken van participatie hoeft niet te betekenen dat er geen medewerking aan het initiatief wordt verleend. In juridische termen is wat betreft participatie sprake van een inspanningsverplichting.

Gemeentelijke weging van belangen

De afweging om wel of geen medewerking te verlenen aan een project ligt bij de gemeente.[6] De gemeente neemt een besluit waarin alle relevante belangen worden meegenomen en afgewogen. Hierbij speelt het participatiebeleid ook een rol. Door vroegtijdige participatie kunnen de belangen goed in kaart worden gebracht. Daar waar gaandeweg blijkt dat belangen te ver uit elkaar liggen, is het aan de gemeente om de verschillende belangen af te wegen en tot een besluit te komen. Hierbij moeten soms knopen (van tegenstrijdige belangen) worden doorgehakt. De gemeente dient hierbij zo goed mogelijk het algemeen belang.

Bij aangewezen gevallen waar participatie is verplicht kan het college van burgemeester en wethouders een aanvraag buiten behandeling laten bij geen of onvoldoende participatie. Het wel of niet buiten behandeling laten is een bevoegdheid en geen verplichting. Nieuw na de invoering van de Omgevingswet is dat het onderwerp participatie expliciet onderdeel uitmaakt van de besluitvorming.

Verwachte lijn in de rechtspraak

Met dit participatiebeleid mag – in overeenstemming met de jurisprudentie – verwacht worden dat het geheel ontbreken van draagvlak in de omgeving niet betekent dat geen medewerking wordt verleend aan een initiatief. Ondanks het ontbreken van draagvlak kan sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Verder is het aannemelijk dat onder de Omgevingswet door de bestuursrechter indringender zal worden getoetst in hoeverre een initiatiefnemer ‘reële inspanningen’ heeft verricht om draagvlak te verwerven. Bij onvoldoende inspanning, kan dat gebrek mogelijk tot vernietiging van het besluit leiden. Het gemeentelijke participatiebeleid speelt in de rechtelijke toetsing een rol. De toekomst zal leren hoe de jurisprudentie zich precies ontwikkelt. Juridische ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat het participatiebeleid wordt aangepast. Dit geldt overigens ook als na inwerkingtreding van de Omgevingswet uit ervaringen blijkt dat het participatiebeleid om bijstelling vraagt.



[6]Er wordt gemakshalve gesproken over gemeente. Juridisch gezien is dit het bevoegde bestuursorgaan. Denk aan het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.

4. Wettelijke verplichtingen Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is het belangrijk dat de initiatiefnemer in dialoog gaat met de omgeving. De wetgever heeft veel vrijheid gegeven voor maatwerk. Hieronder worden kort de wettelijke verplichtingen per instrument weergegeven.

Omgevingsvisie[8] en programma[9]

Bij de vaststelling van een omgevingsvisie en een programma geldt een motiveringsplicht. Hoe zijn inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuurs-organen bij de besluitvorming betrokken en wat zijn de resultaten? De gemeente moet dus motiveren hoe deze stakeholders zijn betrokken.

Omgevingsplan[10]

Ook voor het omgevingsplan geldt een motiveringsplicht. In vergelijking met een omgevingsvisie en programma geldt als extra vereiste dat het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen moet worden gepubliceerd. Verder geldt de plicht om bij het vaststellen van een omgevingsplan aan te geven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt ook aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het Twenterands participatie-beleid.

Omgevingsvergunning[11]

Bij omgevingsvergunningen is participatie een aanvraag-vereiste. De aanvrager moet bij de vergunningaanvraag aangeven of inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Als dat zo is, dan verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over de manier waarop participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten ervan zijn.

Uit de wettelijke regels volgt dat er geen verplichte participatie is voor de aanvrager. Zo mag het antwoord op de vraag of aan participatie is gedaan 'nee' zijn. Er is geen wettelijke ruimte om aanvullende eisen te stellen.

Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplan -activiteit[12]

Bij aanvragen om omgevingsvergunningen die niet voldoen aan het omgevingsplan en waarbij alleen medewerking kan worden verleend als wordt afgeweken van het omgevingsplan (de zogeheten buitenplanse omgevingsplan-activiteit) is participatie ook een aanvraagvereiste. Belangrijk verschil is echter wel dat bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit participatie wel verplicht kan worden gesteld. De Omgevingswet geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gevallen aan te wijzen waarin een initiatiefnemer verplicht is derden uit te nodigen om te participeren. ***-Deze activiteiten staan vermeld in de nog vast te stellen bijlage I.-***



[7] Bij projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan is dat het nieuwe toetsingscriterium in plaats van het huidige toetsingscriterium 'een goede ruimtelijke ordening'.

[8] De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied.

[9] Waar de Omgevingsvisie gericht is op het strategisch beleid, is het programma meer gericht op de uitvoering; het geef aan hoe een strategisch beleidsdoel uit de omgevingsvisie bereikt kan worden.

[10] Het omgevingsplan van de gemeente bevat de regels voor de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau. Elke gemeente stelt één omgevingsplan op waarin alle gemeentelijke regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn opgenomen.

[11] Een omgevingsvergunning is een vergunning voor het bouwen van een bouwwerk en/of een vergunning voor bedrijfsactiviteiten die mogelijke hinder voor mens en milieu zullen veroorzaken.

[12] De buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afgekort bopa) is nieuwe terminologie die door de wetgever is bedacht. Het is vergelijkbaar met de oude vrijstelling artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het huidige projectafwijkingsbesluit van artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

5. Reikwijdte beleid

De gemeente Twenterand stimuleert de toepassing van participatie bij vergunningaanvragen, inwonersinitiatieven, beleidstrajecten en projecten. Participatie is bij een aantal buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht. In het voorjaar van 2022 neemt de gemeenteraad een besluit welke activiteiten dit zijn. Voor de overgrote meerderheid van de activiteiten is het niet toepassen van participatie geen reden om bijvoorbeeld de vergunning niet te verstrekken.

In het kader van de Omgevingswet is het wenselijk dat de omgeving goed betrokken wordt bij planvorming in de brede zin van het woord. Mede om die reden heeft de gemeente Twenterand de participatiescan ontwikkeld. Na het doorlopen van de stappen wordt een score met een bijbehorend advies over de te zetten participatiestappen gegenereerd. Initiatiefnemers van de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is behoren een participatieplan op te stellen. –***In de participatiescan staat het te gebruiken format weergegeven.-***

6. Proces tot Twenterands participatiebeleid

Het Twenterandse participatiebeleid is opgesteld binnen een projectgroep. Daarin nemen gemeentelijke medewerkers deel die vanuit hun functie veelvuldig samenwerken of te maken hebben met inwoners, ondernemers en organisaties. Daarnaast is er ook een klankbordgroep opgericht. In de klankbordgroep zijn afgevaardigden van vrijwel alle disciplines binnen de gemeente Twenterand vertegenwoordigd. De participatiescan wordt getoetst in samenwerking met nog nader te bepalen initiatiefnemers.

7. Interne borging

De gemeentelijk programma-adviseur inwonerbetrokkenheid is aanspreekpunt voor dit participatiebeleid. Om het participatiebeleid binnen de eigen bedrijfsvoering goed te borgen vinden meerdere acties plaats:

1. Bijeenkomsten medewerkers ruimtelijke ordening, vergunningverlening, realisatie, programma's en projecten over het doel van het participatiebeleid en de wijze waarop de participatiescan moet worden toegepast en kan worden voorgeschreven.
2. Evaluatiemoment met portefeuillehouder, klankbordgroep, externe initiatiefnemers en college van burgemeester en wethouders.

Bijlage I

Lijst aangewezen activiteiten verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
(in ontwikkeling)



Gemeente Twenterand, april 2022

gemeente Twenterand