

Initiatiefvoorstel: Regeling participatie bij bouwplannen



Raadsvoorstel

Voorstel van	[JessLokaal,]
Portefeuillehouder	[Kruijer]
Onderwerp	Regeling participatie bij bouwplannen
Openbaar	Ja

Publiekssamenvatting

Het speelveld tussen projectontwikkelaars en de gemeente aan de ene kant en de inwoners aan de andere zijde moet veel meer gelijk worden. Minder David tegen Goliath. De stem van de inwoners uit de gemeente Schagen moet beter gehoord worden bij het maken van plannen. De gemeente is verplicht om aan participatie te doen bij de voorbereidingen van een omgevingsvisie, bouwplan. Een initiatiefnemer (diegene met een plan of idee) wordt aangemoedigd om aan participatie te doen, maar is dat niet verplicht. Met dit initiatief wil de gemeenteraad alle bouwaanvragen aanwijzen waarin participatie wel verplicht is. Ook willen we bereiken dat er een vaste procedure komt die bij ieder bouwplan moet worden overlegd. Voor de goede orde gaat het om activiteiten die niet binnen het omgevingsplan passen en waarvoor een vergunning nodig is.

De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Gemeenten en initiatiefnemers mogen hier zelf invulling aan geven. Het initiatiefvoorstel is bedoeld om in de geest van de omgevingswet regels en ondersteuning aan te bieden in het kader van participatie. De initiatiefnemer blijft verantwoordelijk, de gemeente kan ondersteuning aanbieden en is toetsend bij de vergunningsaanvraag.

Omdat niet ieder bouwplan hetzelfde is en op een andere locatie plaatsvindt. Willen we graag vasthouden aan vormvrije participatie. De initiatiefnemer is volledig verantwoordelijk voor het participatieproces en zal dus een gedegen logboek van zijn participatieproces openbaar moeten maken.

Voorgesteld besluit:

- 1. Een leidraad participatie 'Betrek de omgeving' op te stellen.**
2. De initiatiefnemer dient bij ieder bouwplan het participatieproces door middel van een logboek openbaar inzichtelijk te maken, waarin ten minste is opgenomen wat de acties van de initiatiefnemer waren, welke reacties de initiatiefnemer kreeg én hoe/of de reacties zijn meegenomen in het bouwplan.
3. Het college te adviseren om bij ontwikkelingen met een breed maatschappelijk belang te kiezen voor een gemeenschappelijk participatietraject met de initiatiefnemer waarin de gemeente in het participatieproces een adviserende rol vervult en de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer blijft.

Aan de voorzitter van de gemeenteraad,

Inleiding

De gemeenteraad heeft op 15 februari 2022 de "beleidsnotitie uitgangspunten participatiebeleid" vastgesteld. Tijdens deze vergadering is ook aan de orde gekomen het Rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie in Schagen. Binnen de gemeenteraad is in 2022 diverse malen het participatieproces aan de orde gesteld bij bouwprojecten, van vragen tot irritaties bij raadsleden en inwoners bij de uitvoering en verantwoording. Dat wordt mede veroorzaakt doordat het participatieproces nu geheel vormvrij is. Daarnaast is het participatieproces niet altijd even inzichtelijk voor de gemeenteraad, waardoor er met ongelijke informatie wordt gediscussieerd.

Probleemstelling; Participatie binnen de Omgevingswet

Bij het ingaan van de Omgevingswet gaat de overheid niet meer precies vastleggen wat er op welke locatie ontwikkeld mag worden. Niet langer zullen alles omvattende bestemmingsplannen het uitgangspunt zijn voor het wel of niet verlenen van een vergunning. Dat betekent dat de particuliere initiatiefnemer een grotere verantwoordelijkheid krijgt voor het zorgvuldig omgaan met de fysieke leefomgeving. Participatie wordt in dat nieuwe speelveld van groot belang. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen.

De Omgevingswet schrijft niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden, maar ze stelt het wel verplicht bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Daarnaast stelt de wetgever dat het primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om een adequate vorm van participatie te kiezen. De initiatiefnemer dient ook de gemeente inzicht te geven in het participatieproces dat aan de aanvraag vooraf is gegaan. De gemeente neemt dit vervolgens mij in haar afweging de vergunning wel of niet te verlenen.

Naast het feit dat participatie binnen de omgevingswet een cruciale rol gaat spelen, speelt het deze rol al langere tijd in de gemeenteraad. Het participatieproces is bijna bij iedere bestemmingsplanwijziging onderwerp van gesprek. Soms wordt de manier van participatie bekritiseerd, maar vaak heeft de gemeenteraad simpelweg te weinig inzicht op de manier waarop een initiatiefnemer de buurt betreft.

Beoogde maatschappelijke effecten

We nemen als gemeente(raad) onze inwoners serieus. Dat hebben we ook altijd gesteld bij de ontwikkeling van de omgevingswet. Wanneer het gaat om het vraagstuk participatie in de samenleving willen we inwoners en professionals meer invloed en verantwoordelijkheid geven op hun directe leefomgeving.

Als gemeente(raad) willen we wel graag coachend – en vroegtijdig- blijven participeren in deze initiatief- en planvorming. We blijven hierbij van mening dat in beginsel de

verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers ligt. In de lijn van de Wet ondersteunen we de creativiteit in het participatieproces, waardoor het opstellen van een dichtgetimmerd participatiekader niet het streven kan zijn. We zien echter in de praktijk dat initiatiefnemers niet altijd weten hoe ze het participatiebeleid handen en voeten moeten geven, ondanks hun goede wil.

Om de initiatiefnemers te kunnen ondersteunen en de basisgedachte dat de initiatiefnemers hun eigen creativiteit kunnen en mogen gebruiken is dit voorstel nader opgesteld en uitgewerkt. We beogen te realiseren dat er een goede en duidelijke rolverdeling is tussen initiatiefnemer, gemeente en inwoners.

Wijze van aanpak

We willen met een punten de uitvoeringscriteria voor de leidraad participatie nader vaststellen:

1. Er wordt enkel gekeken naar aanvragen die een omgevingsvergunning nodig hebben. Daarbij wordt de leidraad vooral toegepast bij complexe aanvragen, met een grote impact op de fysieke ruimte. Eenvoudige aanvragen, die weinig belanghebbenden kunnen treffen – zoals het plaatsen van zonnepanelen op een dak – worden gevrijwaard.
2. Er wordt enkel gewerkt met plannen waarvoor een vooronderzoek wordt aangevraagd. Een officiële vergunningsaanvraag is namelijk gebonden aan een wettelijke termijn, waardoor er dan weinig ruimte over blijft om het toepassen van de leidraad nog met initiatiefnemers te bespreken. Bij de beoordeling voor een vergunning wordt wel nadrukkelijk gekeken naar de leidraad participatie.
3. Initiatiefnemers die met de leidraad participatie werken krijgen een gemeentelijk contactpersoon toegewezen die adviserend optreedt in het participatietraject. Dit zijn de mensen zijn de ambassadeurs voor de nieuwe werkwijze die met de leidraad gepaard gaat.

Wat is de voorgestelde oplossingsrichting?

De gemeente Schagen wenst verbetering en vernieuwing van de dienstverlening richting inwoners en initiatiefnemers door:

- Eenduidig en helder aan te geven op welke manier kan worden gecommuniceerd in het kader van ruimtelijke projecten en ruimtelijke plannen, en ook eenduidigheid over de begrippen;
- Inzicht te geven in de manier waarop invulling wordt gegeven aan de participatiedoelstellingen van de gemeente bij projecten en ruimtelijke plannen.

Waarom communicatie tussen gemeente, initiatiefnemers en inwoners?

1. Bewustwording

Veel initiatiefnemers, omwonenden en belanghebbenden (Stakeholders) zien het belang en de meerwaarde van vroegtijdig overleg dan wel participatie met de omgeving. Vanuit inwoners is er echt de wens waarde toe te voegen aan de plannen en gaat het niet alleen om het 'tegen' zijn. Daarnaast is er vaak ook nog een groep voorstanders aanwezig die helemaal niet wordt belicht. Via deze leidraad participatie kan deze groep ook in beeld worden gebracht. Meer diverse belangen komen door participatie vroegtijdig in beeld, dit voorkomt vervelende 'verrassingen' later in het proces. Als gevolg van participatie, waarbij meerdere belangen in beeld komen, worden betere plannen ontwikkeld die rekening houden met deze belangen. Daarnaast kunnen ook betere, meer gedragen besluiten worden genomen, omdat meerdere belangen goed in beeld zijn gebracht.

2. Meer bewustwording door duidelijkheid over de taakverdelingen

Door met een leidraad in de praktijk aan de slag te gaan ontstaat er meer bewustwording over de juiste taakverdeling van participatie bij de betrokkenen, zoals de initiatiefnemers, belanghebbenden en bij de gemeentelijke organisatie. Er komt meer oog voor de maatschappelijke impact en het stuurt om aan de voorkant met alle betrokkenen het goede gesprek te voeren.

3. Behoeftte aan meer rolduidelijkheid

Er is nu veel onduidelijkheid over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Maar ook is het onduidelijk in hoeverre er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie. Dat wordt mede veroorzaakt doordat niet altijd duidelijk is wie er verantwoordelijk is als het gaat om participatie.

Het omgekeerde is ook van toepassing. Er moet een duidelijk onderscheid komen tussen wat het initiatief aan gaat en waar het een breder perspectief in een buurt of wijk betreft. En daarbij moet dan duidelijk worden wat de rol van de gemeente is en waar de initiatiefnemer aan zet is. Participatie door de initiatiefnemer moet passend zijn bij de ontwikkeling van een initiatief en de daarbij behorende omgevingsvergunning.

4. Meer duidelijkheid over doel participatie

De bedoeling van participatie is niet tot volledige overeenstemming komen maar het goed in beeld hebben van alle belangen. Hierbij mag onderscheid zijn tussen dat waarover men het eens is, dat waarover men het eens is geworden en de onderdelen waarvoor een uitspraak van het bestuur wordt gevraagd. Hierbij zal het bestuur een afweging dienen te maken binnen de speelruimte van zijn bevoegdheden. Voor alle stakeholders moet duidelijk zijn dat het doel van participatie niet overeenstemming is: het gaat erom dat er een goed overzicht en inzicht is van de belangen die gediend en geschaad worden en hoe partijen samen moeite hebben gedaan zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken. Waar dat niet gelukt is, is een afweging van het gemeentebestuur nodig. Het gemeentebestuur maakt daarnaast een afweging in het kader van het algemene belang. Overigens mag ook helder gemaakt worden dat zolang plannen passen binnen de bestaande regelgeving (bestemmingsplan/Omgevingsplan) altijd een vergunning moet worden verleend.

5. Meer duidelijkheid over de doelgroep in het participatieproces

Ieder bouwplan is anders en daarmee ieder participatieproces ook. Een bouwplan in het landelijk gebied vraagt een ander soort participatie dan een bouwplan midden in het centrum. De leidraad participatie moet inzicht of aanbevelingen doen over de doelgroep van het participatieproces. Zijn alleen de burens voldoende, of hebben we te maken met meer stakeholders? Aan welke straal moet een initiatiefnemer denken als het gaat om belanghebbenden? Welke organisaties hebben belang bij dit bouwplan? Dit zijn bijvoorbeeld vragen waar de leidraad participatie een richting aan kan geven. Echter is het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om dit wel of niet over te nemen.

6. Te hoge verwachtingen over invloed en ruimte op plannen

De leidraad moet zoveel als mogelijk antwoord geven op de vaak (te) hoge verwachtingen bij belanghebbenden en/of de gemeente over de invloed die zij hebben op ideeën en plannen van een initiatiefnemer. Het is niet duidelijk op welke onderdelen van het initiatief juist wel of juist geen invloed is. Daardoor lopen verwachtingen soms uiteen en komen partijen bij college en gemeenteraad verhaal halen.

Het is van belang om aan alle belanghebbenden vooraf duidelijk aan te geven waar de grenzen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen. Voor het uiteindelijk te nemen besluit is het wettelijke kader van belang.

7. De betekenis van het in de wet opgenomen beginsel van vormvrijheid

Initiatiefnemers en belanghebbenden worstelen met de vraag: "Wat moet er minimaal aan participatie gedaan worden?" "Of wie moeten er minimaal benaderd zijn?"

Daarop zijn geen eenvoudige antwoorden mogelijk. Vandaar dat we het proces in een leidraad willen opnemen om te bereiken dat het initiatiefnemers helpt om hier op een antwoord te vinden. Zonder dat er een allesomvattend antwoord kan zijn. De wet kiest vormvrijheid. Wij willen bereiken dat er meer specifieke suggesties worden gegeven voor het participatieverslag. Dit is voor de juiste afweging en discussie van groot belang, om ieder misverstand te voorkomen.

8. Formele inspraak en bezwaar en beroep blijft mogelijk

Participatie kan niet voorkomen dat er later in het proces alsnog zienswijzen of bezwaarschriften binnenkomen in het officiële vergunning proces. Door het participatieverslag is de gemeente als bevoegd gezag wel beter in staat afwegingen te maken over de belangen die geschaad en gebaat worden.

9. Het empathisch teveel

Een terugkerend effect van participatie blijkt dat 'voorstanders' van plannen /ideeën projecten zich vaak onvoldoende uitspreken ten opzichte van de 'tegenstanders'. Dit kan een onevenredig beeld geven van alle spelende belangen. Dat stelt hoge eisen aan de raad en college om bij het beoordelen het rationele vermogen aan te spreken en niet op basis van empathie ten opzichte van de boze volle tribune te besluiten. Dat doet immers geen recht aan de belangen die zich niet actief uitspreken. Daarom is het belangrijk dat participanten helder maken namens wie zij spreken. In de leidraad moet een goede vorm van het van het participatieverslag worden opgenomen, zodat hierin de rollen en 'tegenstellingen' zichtbaar worden en gelijk de gekozen aanpak.

Tegelijkertijd is het ook niet zo dat, als initiatiefnemers en omwonenden een overeenstemming hebben bereikt, per definitie een besluit dan positief uitpakt en de vergunning verstrekt wordt. Ook dan kan het algemeen belang immers geschaad worden. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur die afweging te maken.

10. Kritiek van tegenstanders moet inzichtelijk zijn

Bij ieder project zijn voor en tegenstanders. Door middel van het inzichtelijk maken van het participatieproces, wordt het voor alle partijen duidelijk waar de knelpunten binnen het plan liggen. Het moet voor tegenstanders van een bouwplan duidelijk zijn dat hun kritiekpunten goed worden meegenomen in de besluitvorming

11. Het algemene belang meewegen

Het inbrengen van het algemeen belang voor 'Schagen' in relatie tot het voorliggende initiatief komt vaak niet of onvoldoende aan bod/ naar voren in de participatie door initiatiefnemers. Dit algemeen belang speelt een belangrijke rol in het gemeentelijk besluitvormingsproces. De afweging wordt gemaakt op basis van alle belangen die in beeld zijn gebracht en het algemene belang dat gediend wordt door de gemeente op basis van haar algemene zorgplicht voor haar inwoners en ondernemers binnen haar grondgebied.

12. Bijzondere omgevingsvergunningen

Wanneer er sprake is van maatschappelijk vastgoed in brede zin is de rol van de gemeente vanuit dit algemene belang anders. Denk aan initiatieven van zorginstellingen, utiliteitsgebouwen en scholen. Bijvoorbeeld bij het huisvesten van mensen met een ggz achtergrond, een daklozenopvang of een verslaafdeninstelling of een jongerenontmoetingsplaats. De samenleving heeft dan als geheel belang bij de vestiging. Omdat een leidraad niet alles kan en moet omschrijven, zal bij ontwikkelingen met een breed maatschappelijk belang gekozen worden voor een gemeenschappelijk participatietraject met de initiatiefnemer waarin de gemeente in het participatieproces een adviserende rol vervult en de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer blijft.

Bijkomende voordelen:

Voor het gemeentebestuur en gemeenteraad de ingewikkelde taak om de balans te bewaken tussen invloed van participanten en de wenselijkheid van ontwikkelingen voor Schagen. We zien nu al dat door participatietraject(en) zaken aan de orde komen die weliswaar spelen in de omgeving van het initiatief, maar niet (direct) met het initiatief te maken hebben. De participatie door de initiatiefnemer moet dan ook niet worden gezien als oplossing van het brede scala aan (maatschappelijke) problemen in een gebied.

Financiële gevolgen, dekking en risico's

Voor het uitwerken van de informatie en afstemming met de werkwijze is capaciteit nodig.

Planning

De leidraad participatie bij bouwplannen wordt uiterlijk bij de laatste raadsvergadering van 2023 aan raad voorgelegd.

Naam indiener(s)

JessLokaal

Ondertekening indieners

Marijn Streefkerk

JessLokaal

Ontwerp raadsbesluit

De raad der gemeente Schagen;

Gelezen het voorstel van *JessLokaal*

BESLUIT:

1. Een leidraad participatie 'Betrek de omgeving' op te stellen.

2. De initiatiefnemer dient bij ieder bouwplan het participatieproces door middel van een logboek openbaar inzichtelijk te maken, waarin ten minste is opgenomen wat de acties van de initiatiefnemer waren, welke reacties de initiatiefnemer kreeg én hoe/of de reacties zijn meegenomen in het bouwplan.
3. Het college te adviseren om bij ontwikkelingen met een breed maatschappelijk belang te kiezen voor een gemeenschappelijk participatietraject met de initiatiefnemer waarin de gemeente in het participatieproces een adviserende rol vervult en de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer blijft.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [datum raadsvergaring]