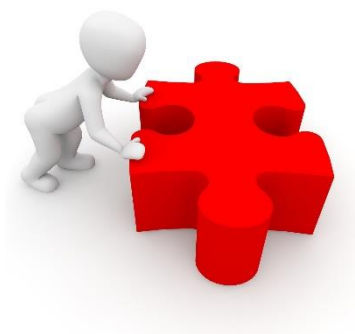


# Participatienota 2021

Gemeente Wijdmeren

Maart 2021



#idee



#samenoppakken



#toepassen

Carine Vleerbos

Floor de Nooij

Nathalie Bikkel

# Inhoud

Inleiding .....	3
Doelen van participatie .....	3
1 Uitgangspunten participatienota .....	4
2 Gemeente als regievoerder, initiatiefnemer op uitvoering .....	4
3 Communicatie .....	4
3a Communicatie met de raad .....	5
3b Communicatie met belanghebbenden.....	5
4 Proces .....	5
4a Participatieplan.....	7
5 Oud en nieuw beleid .....	7
6 Motivering voor nieuw beleid .....	8

## Inleiding

Afgelopen jaar is er een evaluatie uitgevoerd naar de participatie bij ruimtelijke ontwikkeling in gemeente Wijdmeren tussen 2016 en 2020. Naar aanleiding van deze evaluatie is een rapport opgesteld. Belangrijke conclusie in het rapport is dat er verschil is tussen de verwachtingen van belanghebbenden (inwoners, ondernemers, verenigingen, organisaties) en hun daadwerkelijke ervaring met participatie. Het rapport en de conclusies zijn besproken met zes individuele raadsleden en daarna met de gehele raad. Daarnaast is er ook gesproken met collega's van andere gemeenten, inwoners en initiatiefnemers. De resultaten uit de evaluatie, de opbrengst uit alle leiden een aantal belangrijke aanpassingen voor de toekomst van participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen in onze gemeente. In de Omgevingswet is participatie vormvrij en het is aan de gemeente om kaders te stellen. Wij nemen u mee in de participatienota die is vormgegeven. Het belangrijkste doel van deze participatienota is een gedeelde visie op het participatieproces, ongeacht de uitkomsten.

## Doelen van participatie

Op 9 augustus 2016 stemde de raad in met de participatienota 2016. Deze participatienota beschrijft de procedure rondom participatie en de borging bij ruimtelijke plannen die afwijken van het bestemmingsplan. Het doel was toen al om het besluitvormingsproces doelmatiger te maken door het proces te versnellen en te verbeteren. Daarnaast het vernieuwen en eigentijds maken van participatie waarbij het belang van inwoners, ondernemers, stakeholders en instanties gehoord en erkend wordt. De participatienota uit 2016 is geëvalueerd in 2020. Voortschrijdend inzicht geeft ook vernieuwende doelstellingen voor burgerparticipatie:

- betere plannen;
- producten en uitvoering;
- beter ontwikkelings- en besluitvormingsproces;
- draagvlak voor ontwikkelingen en vernieuwing;
- verbeteren sociale cohesie;
- beter imago.

Bij het vaststellen van deze nieuwe participatienota komt de participatienota uit 2016 te vervallen.

# 1 Uitgangspunten participatienota

Eén van de belangrijkste uitgangspunten in deze participatienota is een duidelijke rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemer. De gemeente neemt een rol aan als regievoerder, in plaats van enkel als beoordelaar. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de participatie ligt bij de initiatiefnemer. Tweede uitgangspunt is dat goede participatie niet mogelijk is zonder goede communicatie. Participatie en communicatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het gaat dan met name om de communicatie met de raad en met belanghebbenden. De communicatie moet eenduidig, helder en zo vroeg mogelijk in het proces.

Het proces van participatie moet zowel in het begin (participatieplan) als achteraf (verslaglegging) goed worden vastgelegd, zowel vanuit de gemeente als vanuit de initiatiefnemer. Een middel hiervoor is het participatieplan van de initiatiefnemer, waarvoor de gemeente haar kaders meegeeft. Het participatieplan geeft duidelijkheid en structuur, en naderhand kan het participatieverslag worden gebruikt om aan te tonen dat alle geplande stappen zijn uitgevoerd.

## 2 Gemeente als regievoerder, initiatiefnemer op uitvoering

De gemeente krijgt een andere rol bij de participatie, namelijk als regievoerder op het proces. De initiatiefnemer blijft verantwoordelijk voor de uitvoering en het resultaat van de participatie en communicatie.

De gemeente is verantwoordelijk voor de borging van het proces, de processtappen duidelijk communiceren en over de verdeling van verantwoordelijkheden. De gemeente is ook verantwoordelijk voor een duidelijke communicatie van de beleidsregels bij participatie naar de initiatiefnemer en helpt waar nodig met de vormgeving van het participatieplan (hierover meer in hoofdstuk 4). Vervolgens is de gemeente ook verantwoordelijk voor het beoordelen van het participatieplan en het beoordelen of de initiatiefnemer zich aan het participatieplan houdt. Het risico bij een dergelijke 'begeleider en beoordelaar verhouding' is dat de gemeente haar eigen werk beoordeelt, dit risico is te ondervangen door uitgifte van een format voor het participatieplan inclusief communicatiekalender, vastgesteld door de raad van gemeente Wijdmeren. Daarnaast adviseert de gemeente vanuit een duidelijk format voor het participatieplan. Vanuit haar regievoering blijft de gemeente ook in contact met andere stakeholders, waardoor de gemeente goed in de gaten kan houden of de initiatiefnemer de participatie als serieus onderdeel van het project beschouwt of deze alleen ziet als een actie die moet worden 'afgevinkt'. Wanneer dit niet goed gaat zal de gemeente ingrijpen.

Afhankelijk van de impact van een plan kan de gemeente de initiatiefnemer dwingend adviseren om een bureau in te schakelen voor de communicatie. De impact wordt beoordeeld aan de hand van maatschappelijke en ruimtelijke consequenties, het draagvlak en de gevolgen voor de leefomgeving.

In contractonderhandeling met de initiatiefnemer worden de belangen van zowel de initiatiefnemer als die van de gemeente vastgelegd, bijvoorbeeld in de voor- of anterieure overeenkomst. Het college is hiervoor gemandateerd. Hierdoor kan worden voorkomen dat er achteraf belangenverstengeling optreedt. Deze overeenkomst is privaatrechtelijk en daardoor niet openbaar toegankelijk.

## 3 Communicatie

In de communicatie met belanghebbenden moet continue het doel en de fase van het proces van participatie benoemd worden.

### *Communicatie gemeente*

De gemeente communiceert vroegtijdig over het besluitvormingsproces van ruimtelijke plannen. Op de website van gemeente Wijdmeren komt een pagina beschikbaar waarop voor alle ruimtelijke plannen zichtbaar is in welke fase het project is, wat er in die fase gebeurt en wanneer belanghebbenden (in)formeel kunnen meepraten. De gemeente maakt gebruik van de pagina Wijdmeren Informeren in het weekblad om belanghebbenden op de hoogte te stellen van (nieuwe) aanvragen, publicaties en andere veranderingen rondom bouwplannen.

### *Communicatie initiatiefnemer*

De initiatiefnemer moet bij zijn participatieplan ook een communicatieplan indienen. Het communicatieplan dient er toe om van tevoren na te denken wie er meegenomen moet worden in de participatie en wanneer.

## 3a Communicatie met de raad

De communicatie met de raad begint zo vroeg mogelijk in het proces, zodra de participatie in gang wordt gezet en er informatie wordt uitgestuurd naar belanghebbenden. Het is in het belang van de functie als volksvertegenwoordiger, dat raadsleden weten wat er leeft. Door vanaf het begin meegenomen te worden door de ambtelijke organisatie, kunnen raadsleden op een gelijkwaardig informatieniveau aan gesprekken deelnemen.

Deze participatienota geeft een kwaliteitsimpuls aan de communicatie en participatie. Zoals eerder vermeld moet zowel doel als proces van de participatie duidelijk worden. Er komt een adequate verslaglegging van de resultaten van de participatie, inclusief de dilemma's, de eventueel tussentijds gemaakte afspraken en de resultaten. In het verslag dient opgenomen te worden of er is voldaan aan de vooraf gestelde uitgangspunten zoals bijvoorbeeld 1/3<sup>e</sup> sociaal en op welke wijze de inbreng van belanghebbenden is gerealiseerd. In de advisering naar de raad neemt het college de overwegingen en beoordelingen mee. In het advies worden ook de kader waarop een initiatief beoordeeld is en de gestelde eisen vanuit het gemeentelijk of ander overheidsbeleid meegenomen.

## 3b Communicatie met belanghebbenden

De participatie begint al in een vroeg stadium. Gelijktijdig met het tekenen van een voorovereenkomst met de gemeente worden belanghebbenden geïnformeerd. Open communicatie vanaf het begin vergroot de kans op draagvlak, ook wanneer de participerende belanghebbenden niet positief tegenover de doelen van het project staan. Het is ook belangrijk duidelijk te zijn over wanneer welke stappen worden doorlopen en waar (in welke fase) belanghebbenden kunnen inspreken. De initiatiefnemer communiceert ook over wat er wél en níet met de inbreng van belanghebbenden zal worden gedaan, dat wil dus ook zeggen dat het goed is aan te geven dat meedoen iets anders is dan je zin krijgen. Hanteer in het participatie- en communicatieplan duidelijke 'groepen' belanghebbenden, maar voorkom het risico op verschillende interpretatie door verschillende informatievoorziening. Iedereen mag alles weten, maar het hoeft niet.

## 4 Proces

Onderstaand procesomschrijving is veralgemeniseerd en toe te passen op ruimtelijke plannen. De procedure is verdeeld in vier fasen: een idee, een initiatief, een ontwerp en ten slotte vaststelling.

### *Fase 1: een idee*

Wanneer een initiatiefnemer een idee heeft waarvoor hij een aanvraag wil indienen, en het omvat meer dan vier woningen of het is een locatie waarvan van tevoren bekend is dat het gevoelig ligt of de belangen ver uit elkaar liggen, dan zal voor dit plan een vooroverleg gestart worden. De aanvrager en gemeente gaan dan een voorovereenkomst aan, waarin afspraken staan over de kosten en samenwerking tussenbeide.

De participatie wordt gelijktijdig opgestart met het vooroverleg. De initiatiefnemer krijgt in eerste instantie van de ambtenaar mee wat de eisen die worden gesteld aan de participatie zijn. Het participatieplan dient ongeveer gelijktijdig klaar te zijn met het tekenen van de voorovereenkomst. Wanneer een initiatiefnemer ervoor kiest om een communicatiebureau in de arm te nemen, is het belangrijk dat in deze fase de kennismaking met het communicatiebureau tot stand komt. De initiatiefnemer informeert tijdens deze eerste fase de belanghebbenden over het idee, het proces dat zal worden doorlopen en over het doel van de participatie. De eerste informatiebijeenkomst vindt ook in deze eerste fase plaats.

Wanneer de voorovereenkomst is getekend, onderzoekt de ambtenaar de historische achtergrond van de omgeving, de algemene context van de omgeving en de kaders waar de uiteindelijke aanvraag aan moet voldoen. Op basis hiervan en van het participatieplan zal de gemeente positief of negatief adviseren aan de initiatiefnemer over het wel of niet opstarten van de volgende fase; het initiatief.

Belanghebbenden hebben in deze fase het recht om geïnformeerd te worden en vragen te stellen.

#### *Fase 2: initiatief*

In de volgende fase gaat de initiatiefnemer aan de slag met de haalbaarheidsonderzoeken, de uitvoering van het participatieplan en de ruimtelijke onderbouwing van het conceptplan.

De ambtenaar vervult in deze fase de rol als regievoerder bij de participatie.

Belanghebbenden worden in deze fase betrokken bij het initiatief, afhankelijk van het soort project zal deze participatie een ander doel dienen. Dat kan variëren van informeren tot co-produceren. De uitvoering van participatie is verplicht, maar deelname heeft geen formele status en is ook niet verplicht.

#### *Fase 3: ontwerp*

Ondanks dat het plan nu duidelijke contouren krijgt, is er nog steeds ruimte om het plan aan te passen op basis van de uitkomsten van de participatie. De initiatiefnemer houdt vanaf nu ook de betrokken participanten op de hoogte van de stand van zaken van het project en bij sleutelmomenten, zoals beslissingen van de Commissie of de raad en de start van de terinzagelegging.

De ambtenaar adviseert in deze fase aan het college en de commissie over het ruimtelijke ontwikkelingsproces, om wel of niet door te gaan naar de terinzagelegging. De ambtenaar adviseert hierbij ook over de participatie, en of is voldaan aan de gestelde eisen vanuit de gemeente.

Wanneer het college en de commissie positief beslissen over het advies kan het ontwerp officieel terinzage gaan.

Belanghebbenden hebben in deze fase de mogelijkheid om formeel bezwaar te maken gedurende de periode dat het plan terinzage ligt. Het indienen van een zienswijze is niet verplicht, maar om te zijner tijd beroep te kunnen instellen. Als onderdeel van het besluitvormingsproces. De gemeente is nu aan zet om over alle fasen in het besluitvormingsproces te communiceren over de vaststelling door het college en de terinzagelegging.

#### *Fase 4: vaststelling*

De laatste fase start na de afronding van de terinzagelegging, deze fase is die van de vaststelling van de aanvraag. In deze laatste fase heeft de initiatiefnemer geen rol.

De ambtenaar verwerkt in deze fase de eventueel binnengekomen zienswijzen in een nota. Wijzigingen in de aanvraag zijn niet nodig als er geen zienswijze zijn ingediend, als de zienswijze kan worden afgedaan zonder aanpassingen van de aanvraag of als kan worden volstaan met het toevoegen van een nota bij de aanvraag. Het kan ook zijn dat naar aanleiding van ingediende zienswijzen het plan moet worden aangepast en opnieuw ter inzage wordt gelegd.

Gemeente wijst belanghebbenden op hun rechten om bezwaar te maken via zienswijzen, bezwaar te maken of in te spreken. De hoorzitting behoort ook tot deze fase.

Rol/fase	Idee	Initiatief	Ontwerp	Vaststelling
Projectontwikkelaar	Voorstel Buurt informereren	Onderzoeken participatie Ruimtelijke onderbouwing	Participatie verwerken in plan	
Ambtenaar	Historische achtergrond Context Kaders Bevordering	Advisering Participatie Ruimtelijke ontwikkeling proces	Zienswijze verwerken in nota	
College		Principe besluit voorleggen commissie ter advisering	Nota van beantwoording	Advies raad
Commissie / raad		Advies ontwerp	Hoorcommissie	Besluitvorming
Belanghebbenden	Informereren	Participeren	Zienswijze	Bezwaar

#### 4a Participatieplan

Zoals eerder vermeld dient de initiatiefnemer in de eerste fase van de aanvraag een participatieplan in. In dit participatieplan komt een aantal aspecten terug:

1. het doel van de participatie;
2. een stakeholderanalyse waaruit blijkt welke doelgroepen, in welke fasen op welke manier worden betrokken, en uit de analyse blijkt wat hun belangen zijn;
3. een planning van het participatieproces en de communicatie;
4. in welke mate er geparticipeerd wordt en wat de mate van invloed is (informereren, toetsen, meedenken, co-producen, zelfbeschikking);
5. voor elke fase van het project wordt uitgelegd welke middelen worden ingezet en welke werkvorm wordt gebruikt.

De gemeente hanteert een format waarmee elke initiatiefnemer een participatieplan kan maken (bijlage 2: format voor participatie- en communicatieplan bij ruimtelijke plannen).

## 5 Oud en nieuw beleid

Deze participatienota 2021 vervangt de participatienota uit 2016. De belangrijkste verschillen met de nota uit 2016 zijn als volgt:

- De communicatie wordt sterk geprofessionaliseerd en krijgt een evenredig belangrijke rol naast participatie;
- De gemeente heeft een nieuwe rol als regievoerder in het participatieproces;
- De initiatiefnemer dient een participatie- en communicatieplan in, dat wordt getoetst door de ambtelijke organisatie en gecommuniceerd met college en raad;

- De participatie start vroeger in het proces; voorheen startte de participatie na het indienen van de aanvraag, nu al bij het aangaan van een voorovereenkomst.

## 6 Motivering voor nieuw beleid

De belangrijkste redenen om de participatienota aan te passen zijn:

- De participatie zoals omschreven in de participatienota uit 2016 is toe aan een professionaliseringslag en aanpassing aan de ontwikkelingen van de afgelopen tijd.
- Uit de evaluatie blijkt dat er behoefte is aan structuur en rolverdeling als het gaat om de participatie en communicatie.
- In het licht van de aankomende Omgevingswet is het nodig dat de gemeente zich voorbereidt door nieuwe werkwijzen te implementeren.
- Wanneer de Omgevingswet definitief is, kan het zijn dat deze nota moet worden herzien met de op dat moment nieuw opgedane kennis door de Omgevingswet.