

Ontwerp Participatiebeleid



1. INLEIDING

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022 is de gemeente begonnen met het inrichten van het belangrijkste instrumentarium onder de Omgevingswet. Dit instrumentarium bestaat voor de gemeente uit de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Participatie is bij al deze instrumenten een verplicht onderdeel.

Participatie is het in een vroeg stadium betrekken van burgers, bedrijven en andere belanghebbenden bij plannen voor de fysieke leefomgeving. Participatie zorgt niet alleen voor meer kennis, expertise en creativiteit, maar vergroot ook het draagvlak en leidt tot minder bezwaar- en beroepsprocedures. In de Omgevingswet wordt onderkend dat participatie maatwerk is.

In de Omgevingswet en bijbehorende regelingen zijn regels opgenomen die zien op participatie. Onder meer is een bepaling opgenomen waarin staat dat de gemeenteraad activiteiten kan aanwijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is, voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit kan worden gedaan.

Op visie-, programma- en planniveau heeft de gemeente zelf een motiveringsplicht. Dat wil zeggen dat de gemeente bij het inrichten van het instrumentarium moet aangeven op welke wijze zij de samenleving bij de inrichting heeft betrokken en wat zij met de input daarvan heeft gedaan.

Deze notitie is bedoeld om voor alle instrumenten een denklijn uit te werken voor de participatie. Dat is belangrijk omdat het zowel de gemeente zelf als de samenleving duidelijkheid biedt over de wijze waarop participatie bij het instrumentarium wordt betrokken en wat er van alle partijen wordt verwacht. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn het ambitieniveau dat de gemeente heeft met betrekking tot participatie en de spelregels die de gemeente vanaf 1 januari 2022 aan initiatiefnemers mee kan en wil geven.

De dynamiek van het instrumentarium vraagt om een voortdurende evaluatie en actualisatie. Datzelfde geldt ook voor de participatie. De gemeente zal telkens de ervaringen met participatie gebruiken (zoals voor deze denkrichtingen is gedaan met de ervaringen uit de participatie die heeft plaatsgevonden ten behoeve van de omgevingsvisie) om te kijken of de hier geformuleerde denkrichtingen aanpassing behoeven.

Per instrument geldt een andere benadering voor participatie. Het doel van deze notitie is om per instrument te beschrijven op welke manier de verplichte participatie plaats kan vinden. Daarbij is duidelijk sprake van 'kan', omdat participatie telkens weer maatwerk is en op het moment zelf het meest efficiënt ingericht moet kunnen worden, rekening houdend met de specifieke omstandigheden en de omvang van het initiatief en de afwijking van de regels. Vandaar dat deze notitie een leidraad is die duidelijk aangeeft wat er gedaan moet worden, maar ruimte laat om per situatie aanvullend te kijken wat er nog meer of anders gedaan kan worden. Dit met het oog op een zo efficiënt mogelijke raadpleging van burgers, bedrijven en andere belanghebbenden.

2. PARTICIPATIE EN DRAAGVLAK

Participatie is nodig om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen en op te halen. Partijen kunnen vroegtijdig hun ideeën, meningen en wensen inbrengen. De gemeente bepaalt aan de hand daarvan samen met partijen de inhoud van het beleid. Betrokken partijen zullen zich daardoor mede verantwoordelijk voelen voor de uitkomsten. Participatie is actieve deelname, dus meedenken, mede bepalen, mede verantwoordelijkheid nemen. Inbreng vanuit participatie zal leiden tot een gezamenlijke koers die vanuit de ideeën en voorstellen wordt opgesteld.

Participatie draagt bij aan het verkrijgen van draagvlak. Wat voldoende draagvlak vervolgens is, moet per initiatief van te voren worden bepaald. Participatie is niet synoniem aan draagvlak. Belangen en uitgangspunten kunnen verschillend zijn. Naar elkaar luisteren betekent nog niet dat er voor iedereen wenselijk en gedragen beleid komt. Uiteindelijk moeten alle argumenten en belangen worden afgewogen en zal er een besluit volgen.

Draagvlak is van tevoren ondersteuning en goedkeuring verwerven voor plannen die de gemeente of een initiatiefnemer wil gaan uitvoeren. Bij draagvlak ligt er een plan of visie voor waar mensen iets van mogen vinden. Inbreng vanuit draagvlak kan leiden tot aanpassing van het plan of het beleid dat voor is gelegd.

3. GEMEENTELIJKE AMBITIE PARTICIPATIE

De gemeenteraad heeft op 28 september 2020 gezamenlijk gesproken over participatie en daarbij van gedachten gewisseld over de wijze waarop participatie vorm kan worden gegeven.

Daaruit is een duidelijk standpunt naar voren gekomen, namelijk dat participatie belangrijk is, maar dat participatie niet per definitie leidend hoeft te zijn. De raad houdt zich het recht voor om als democratisch gekozen bestuursorgaan eigen weloverwogen keuzes te maken. De uiteindelijke beslissing ligt daarmee bij de gemeenteraad. Ook heeft de gemeenteraad aangegeven dat het belangrijk is om specifiek ook de stem van jongeren te horen. Zoveel mogelijk zal moeten worden geprobeerd om daar waar relevant de mening van jongeren bij de besluitvorming te betrekken. Daarnaast is aangegeven dat het belangrijk is om bij iedere stap goed na te denken over de meest efficiënte manier van participatie vooral ook om te voorkomen dat de gemeente voortdurend de mening van burgers over allerhande zaken gaat peilen. Maatwerk is van groot belang voor een goede wijze van participeren, waarbij vooral ook telkens gekeken wordt wat er allemaal al voorhanden is en is gedaan. Tot slot is de ambitie uitgesproken dat medewerkers van de gemeente in alle gevallen betrokken moeten zijn bij het participatieproces op het niveau van initiatieven. Ervaring heeft geleerd dat het belangrijk is dat er een instantie aanwezig is die zorgdraagt voor juiste informatieverstrekking en een goed verloop van het proces waarbij alle belangen op een goede wijze vertegenwoordigd en gediend worden.

Bij het hiervoor beschreven maatwerk is de participatieladder een goed instrument om te bepalen op welk niveau participatie in het voorkomende geval plaats moet vinden. In de voorbereiding van besluitvorming kan de raad ook gevraagd worden om zelf aan te geven op welk niveau de participatie moet gebeuren.



4. HET NIVEAU VAN PARTICIPATIE

De Omgevingswet spreekt van drie niveaus van participatie, te weten op visieniveau, op programma-/planniveau en op het niveau van initiatieven. Op welke wijze die participatie moet plaatsvinden, is niet aangegeven. In het Omgevingsbesluit staat bij visie en plan, evenals bij het programma, dat aangegeven moet worden hoe belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en moeten de resultaten daarvan kenbaar worden gemaakt. Op het niveau van initiatieven schrijft de Omgevingsregeling de verplichtingen ten aanzien van participatie voor.

Op alle drie niveaus zijn mensen op een verschillende wijze betrokken bij de planvorming en is een specifieke vraagstelling noodzakelijk. De inhoud en omvang van de stukken is bepalend voor de wijze van participatie. Het is belangrijk om vooraf zorgvuldig te bepalen welke informatie al voorhanden is, welke informatie opgehaald moet worden en welk product de gemeente voor ogen staat, teneinde daar de vraagstelling op te richten. Mensen op visieniveau laten participeren vergt een andere deelname en vraagstelling dan op programma-/planniveau, waar ambities en denkrichtingen concreet de belangen van mensen gaan raken.

In de situatie van Vlieland is vast te stellen dat op meerdere afdelingen gewerkt wordt aan of nog begonnen wordt met specifieke visies of sectoraal beleid. Dat speelt nu of gaat op zeer korte termijn spelen, maar zal ook onder de Omgevingswet nog steeds op onderdelen plaatsvinden.

Uit de Omgevingswet en het bepalen van de reikwijdte van het begrip fysieke leefomgeving mag worden begrepen dat veel onderwerpen straks samenkomen in de omgevingsvisie. Het is dus van groot belang om de onderwerpen goed op elkaar af te stemmen. Voorkomen moet worden dat mensen binnen korte tijd dezelfde vragen voorgeschied krijgen vanuit verschillende invalshoeken. Actieve deelname in participatie staat of valt met het voorkomen van een overdaad, de zogenaamde participatiemoehheid. Het is daarmee niet alleen een kwestie van goede afstemming tussen de omgevingsvisie en afzonderlijke onderdelen van beleid, maar ook de inhoud van de vragen moet goed worden overwogen.

In ieder geval moet, als er een omgevingsvisie ligt, in elk afzonderlijk daarop volgend beleidsstuk een uitleg worden gegeven over de verhouding tot de omgevingsvisie en hoe dat beleid daarin wordt ingepast, zowel voor wat betreft het participatieproces als voor wat betreft de inhoud.

De wijze van participatie en de resultaten daarvan moeten aan de gemeenteraad voorgelegd worden. Niet alleen wordt de gemeenteraad zich daarmee bewust van de participatie, maar ook van de gevolgen voor de besluitvorming. Zij is er vervolgens eveneens van op de hoogte als ze daar door eigen inwoners op wordt aangesproken. Daarnaast is het ook van belang dat ze meedenken en bepalen op welke wijze inwoners en andere partijen bij een proces worden betrokken.

5. PARTICIPATIE OMGEVINGSVISIE

De motiveringsplicht omtrent de gevoerde participatie bij de Omgevingsvisie is geregeld in artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit. Aangeven moet worden op welke wijze belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en de resultaten daarvan moet inzichtelijk worden gemaakt.

Ten behoeve van het opstellen van de omgevingsvisie Vlieland is een uitvoerig participatietraject gevolgd. Dat traject is meerdere malen met de raad besproken en uitgedacht. De participatie heeft bestaan uit het voeren van individuele gesprekken met organisaties, ketenpartners, burgers, ondernemers en andere op visieniveau interessante personen. De gemeente heeft zich daarbij op het standpunt gesteld om vrijuit te denken en te mogen dromen van een Vlieland in 2050, maar tegelijkertijd ook om reëel te kijken wat mensen verwachten in de periode tot 2050. De individuele gesprekken hebben veel informatie en ideeën opgeleverd en zijn als zeer effectief en waardevol ervaren.

Daarnaast is er ook intern gekeken naar de informatie die eigen ambtenaren en bestuurders hebben, welke informatie al voorhanden is, welke onderzoeken en enquêtes recent zijn uitgevoerd, enz. Gebleken is dat er veel relevante informatie beschikbaar is binnen de gemeente zelf. Participatie is niet alleen een instrument dat zich naar buiten richt, maar is ook belangrijk om binnen de gemeente zelf te hanteren.

Voorts is een uitgebreide digitale enquête uitgezet. De resultaten geven veel inzicht in de denkrichtingen van de respondenten. De enquête is gericht geweest op de eigen bewoners, maar ook op recreanten en andere mensen die een sterke binding met het eiland voelen.

Tot slot is de basisschool en het voortgezet onderwijs op Vlieland betrokken geweest. Ook hen is gevraagd een keer te dromen over hun Vlieland in 2050.

Deze uitgebreide participatie heeft veel opgeleverd en heeft velen geïnspireerd. Het hele proces heeft processen in gang gezet, zoals een denktank en het meer gezamenlijk optrekken, zonder dat er een omgevingsvisie ligt. De verwachting is wel dat dit eenmalig is geweest in een omvang als deze. We maken maar één keer een Omgevingsvisie, maar de wijze waarop dit is gebeurd, biedt veel aanknopingspunten voor het vervolg van de participatie bij aanpassingen aan de Omgevingsvisie.

Denktank/brainstorm

Bepaalde ontwikkelingen lenen zich ervoor om door de samenleving opgepakt te worden. De gemeente is binnen deze vorm van participatie een gelijkwaardige partij, denkt mee, faciliteert en inspireert. Deze vorm van participatie is adviserend en coproducerend. De beslissingsbevoegdheid blijft bij de gemeenteraad.

Denktank



De dynamiek van de Omgevingsvisie zal leiden tot een voortdurende actualisering op allerlei gebied. De vraag die hier nu speelt is in hoeverre bij de aanpassingen telkens opnieuw geparticipeerd moet worden en zo ja, op welke manier.

Bij kleine redactionele aanpassingen en actualisaties van de Omgevingsvisie is participatie niet zinvol. Pas als er wezenlijke, inhoudelijke veranderingen in de visie worden aangebracht, is het wenselijk de mening van de samenleving daarover te horen.

De Omgevingsvisie is een integraal beleidskader, maar zal steeds op onderdelen worden aangepast en geactualiseerd. Bijvoorbeeld als er nieuw sportbeleid wordt gemaakt, dan zal dat beleid als een puzzelstukje in de visie worden opgenomen, waarbij het oude stukje wordt vervangen door het nieuwe puzzelstukje. Dat idee van een grote, integrale puzzel maakt dat ieder afzonderlijk puzzelstukje telkens ook in het grote geheel moet passen en dat eventuele gevolgen voor de gehele omgevingsvisie telkens in beeld moeten zijn. Dit is bij de participatie telkens relevant om te delen. Voorafgaand aan de participatie zal telkens eerst intern gekeken worden naar de kennis en informatie die al voorhanden is. Daar waar nodig zullen aanvullend door beleidsmedewerkers individuele gesprekken worden gevoerd met deskundigen, belanghebbenden, ketenpartners, dan wel diegenen die relevant zijn voor de aanpassing die wordt doorgevoerd. De mening van de samenleving zal vervolgens digitaal worden gepeild daar waar dat relevant wordt geacht. Dat zal enerzijds gedaan worden met vraagstelling op de wijze van de digitale enquête. Het is goed om dat als een soort waarmerk herkenbaar te blijven hanteren. Anderzijds zal een panel, bestaande uit inwoners, recreanten en andere belanghebbenden/-stellenden worden opgericht, die telkens in raadplegende zin vragen voorgelegd zullen worden.

Panel

Met communicatie zal worden onderzocht in hoeverre er belangstelling is van mensen om deel te nemen aan een panel voor Vlieland. Idealiter ontstaat er een jongeren- (tot 25 jaar) en een ouderenpanel, maar dat kan in sommige gevallen ook worden samengevoegd. Een panel wordt ingezet om meningen te raadplegen. Bij wijzigingen in de visie, een programma of het plan kan de mening van mensen worden gevraagd. De deelname en hoeveelheid reacties is bepalend voor de representativiteit van het panel en de invloed die dit op de afweging gaat hebben.

Onder andere via het al beschikbare digitale platform Chainels kunnen panels bevroegd worden of van informatie worden voorzien, bijvoorbeeld wat er met uitkomsten van eerdere vraagstellingen is gedaan.



Per aanpassing zal worden gekeken welke trede uit de participatieladder het beste aansluit bij de wijziging van de omgevingsvisie. In beginsel wordt er vanuit gegaan dat de samenleving vooral geraadpleegd wordt, maar onderwerpen kunnen zich ook lenen voor adviseren en coproduceren.

Het is voorstelbaar om eens in de vier of zes jaar de hele Omgevingsvisie te evalueren/actualiseren en te kijken of die nog voldoet en/of bijstelling nodig is vanuit zijn integraliteit. In dat geval zullen de peilingen in de samenleving uitgebreider gedaan kunnen worden, met opnieuw een herhaling van gesprekken met relevante partijen en het opnieuw raadplegen van de samenleving met een enquête en via het panel. Een dergelijke aanpak geldt ook als er een grootschaliger revisie van de Omgevingsvisie optreedt. In dit geval kunnen alle treden van de ladder worden ingezet, met uitzondering van de meebeslissende trede. De verwachting dat dit alles zal gebeuren, is klein, omdat het beleid op Vlieland al lange tijd consistent is en grote ingrijpende veranderingen in de visie niet worden verwacht, maar mocht de tijd daarom vragen, dan zal een participatie zoals hiervoor beschreven bij de evaluatie of een ingrijpende actualisatie worden toegepast.

Het is belangrijk om, buiten een eventueel jongerenpanel om, telkens de jeugd bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Hierover worden afspraken en plannings met de school gemaakt.

6. PARTICIPATIE PROGRAMMA

De motiveringsplicht omtrent de gevoerde participatie bij het Programma is geregeld in artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit. Aangeven moet worden op welke wijze belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en de resultaten daarvan moet inzichtelijk worden gemaakt.

Een programma vindt zijn basis in de omgevingsvisie. Onderdelen uit de visie kunnen nader worden uitgewerkt in een programma. De bevoegdheid daarvoor ligt bij het college. De verwachting is dat een programma zich op een specifiek onderwerp zal richten, bijvoorbeeld de wijze waarop de gemeente haar ambitie met betrekking tot duurzaamheid wil bereiken, of de manier waarop het openbaar groen wordt onderhouden. Hele specifieke onderwerpen kenmerken zich veelal ook door specifieke deskundigheid, partners en betrokkenen. Het is goed om te kijken of gesprekken met betrokkenen en deskundigen van meerwaarde kunnen zijn bij de uitwerking van het programma. Voorts is ook relevant om te kijken wat de impact van de inhoud van het programma is op de samenleving. Als die impact nog om nadere raadpleging of eventuele advisering vraagt, in aanvulling op hetgeen op visieniveau al is opgehaald, dan zal dat heel specifiek op hetgeen relevant is worden toegespitst. Omdat bij een programma met name ook de uitvoering van beleid aan de orde is, is het ook voorstelbaar dat de uitvoering in coproductie met de samenleving plaatsvindt. In dat geval zal de participatie vooral op het coproduceren gericht zijn.

De gemeente gaat er vanuit dat daarmee per programma op een gedegen wijze betrokkenen en deskundigen bij het opstellen van het programma en de uitvoering daarvan kunnen worden betrokken. Participatie is hier dus vooral gericht op het raadplegen, mede adviseren en coproduceren van deskundigen en betrokkenen die de gemeente kunnen helpen om tot een zo goed en efficiënt mogelijk programma en uitvoering van beleid te komen. Betrokkenen kunnen daarbij de eigen belangen in beeld brengen.

7. PARTICIPATIE OMGEVINGSPLAN

Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen geeft het college aan hoe het de participatie vorm gaat geven. Dat is geregeld in artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit. Voorts moet ook hier worden aangegeven op welke wijze belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en de resultaten daarvan moet inzichtelijk worden gemaakt.

Normaliter volgt het omgevingsplan op de omgevingsvisie. Het omgevingsplan wordt grotendeels ingericht op basis van de visie en wettelijke verplichtingen (instructies van Rijk en provincie). In dat geval kan een groot deel van de participatie gedaan voor de visie meegenomen worden naar het omgevingsplan. Bij de digitale enquête voor de omgevingsvisie zijn al vragen gesteld die een directe relatie met het omgevingsplan en de regels hebben. Participatie op het niveau van het omgevingsplan zal zich vooral richten op vragen die van belang zijn voor de verdere inrichting van het omgevingsplan. Het gaat dan om aspecten als de wijze van regelen, het evenredig verdelen van functies, de regels ter bescherming van het milieu, de welstandsregels, enz. Participatie gaat zich dan meer richten op systematische keuzes en perceelgerichte consequenties van keuzes. Net als bij de omgevingsvisie wordt beschreven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en ketenpartners betrokken zijn bij de voorbereiding en wat dit heeft opgeleverd. Dit geldt niet alleen voor de vaststelling van het omgevingsplan, maar ook voor latere wijzigingen daarvan.

Voor een deel zal daarover met zelfde partners gesproken worden als met de omgevingsvisie is gedaan, maar er zullen ook nieuwe partijen gesproken moeten worden. Partijen die nauw bij planvorming en ontwikkelingen op Vlieland betrokken zijn. De ketenpartners komen hier bijvoorbeeld concreter in beeld of bouwbedrijven die veel op Vlieland actief zijn, omdat zij vanuit hun disciplines hun belangen en kennis goed in regels geborgd willen zien. Er zijn meerdere ketenpartners die zelf bouwstenen voor een omgevingsplan hebben aangereikt. Ook de inwoners zijn hier nadrukkelijker in beeld, omdat de inhoud van een omgevingsplan rechtstreeks bindend is voor de burgers. In deze omstandigheden werken de 1 op 1 gesprekken en een digitale enquête met casusgerichte vragen goed.

Het is mogelijk om het omgevingsplan gebieds- en/of perceelgericht in te vullen (dan wel te actualiseren). Dat maakt het mogelijk om te variëren in regels en participatie per gebied. Dit past in het streven naar meer bestuurlijke afwegingsruimte en lokaal maatwerk.

Daarnaast is er ook nog de situatie dat vanaf 1 januari 2022 de mogelijkheid bestaat dat er voortdurend op locaties aan het omgevingsplan wordt gewerkt zolang het volledige omgevingsplan nog niet gereed is (uiterlijk 2029). Vanaf 1 januari 2022 heeft de gemeente een omgevingsplan dat als een tijdelijk omgevingsplan is benoemd. Op het moment dat op een locatie een ontwikkeling plaatsheeft waarvoor een omgevingsplan wordt gemaakt, vervallen (deels) alle regels van het tijdelijk omgevingsplan op die locatie en moet een (deels) nieuw omgevingsplan worden ingericht. Over die wijziging van het tijdelijke omgevingsplan moet locatiegericht geparticipeerd worden. Ook dat is opnieuw een geheel andere participatie dan die welke voor het gehele omgevingsplan, dat in één keer wordt gemaakt voor het gehele gemeentelijke grondgebied, nodig is. Deze locatiegerichte participatie komt al heel dicht bij de participatie die op initiatiefniveau nodig is. Deze participatie kan heel goed in een bijeenkomst worden vormgegeven, dan wel op een wijze die goed aansluit bij de ontwikkeling die er op de locatie plaatsheeft. Participatie wordt dan heel specifiek maatwerk (zie hierna onder 9). Ook hier is het belangrijk telkens te kijken in hoeverre de participatie goed is verlopen om uiteindelijk een wijze van participatie te vinden die past bij dit instrument en die past bij Vlieland.

Daarbij komt tot slot nog het gegeven dat een omgevingsplan ook een formele totstandkomingsprocedure kent, waarbinnen mensen hun reacties en zienswijzen kwijt kunnen. Het is daarom van belang om te kijken in hoeverre per geval participatie meerwaarde heeft bovenop de formele raadpleging die in de wettelijke procedure al is voorgeschreven.

Kortom bij het gemeentebrede omgevingsplan of een thematische of locatie gebonden wijziging van het omgevingsplan zal worden gekeken wat er al aan participatie ligt, wat nog nadere raadpleging vraagt, welke vraagstelling voor het omgevingsplan relevant is en welke wijze van participatie daar het beste bij past. Bij wijzigingen van het omgevingsplan op perceelniveau zal aangesloten worden bij de denklijn die hierna onder 9 is vastgelegd. Vaak is die wijziging nodig om een initiatief mogelijk te maken. Participatie vindt dan plaats op planniveau, terwijl vervolgens op vergunningenniveau gekeken wordt of er draagvlak is voor het specifieke bouwplan dat is ontworpen.

8. SAMENVATTEND

Samenvattend leidt de denkrichting met betrekking tot het gemeentelijke instrumentarium in relatie tot participatie tot de volgende keuzes.

Instrument	Participatieniveau	Wijze van participeren
Evaluatie/actualisatie omgevingsvisie	In beginsel raadplegend, maar meerdere treden van de ladder kunnen worden ingezet afhankelijk van de wijzigingen.	<ul style="list-style-type: none"> • 1 op 1 gesprekken relevante deskundigen en ketenpartners • Relevante vragen in panel en enquête • Interne inventarisatie van kennis en ervaringen
Wijziging omgevingsvisie op een enkel beleidsthema	In beginsel alle treden van de ladder denkbaar, m.u.v. meebeslissend.	<ul style="list-style-type: none"> • 1 op 1 gesprekken relevante deskundigen en ketenpartners • Relevante vragen in panel en digitale enquête • Interne inventarisatie van kennis en ervaringen • Waar relevant betrekken van de school/jeugd
Opstellen en wijzigen programma	In beginsel adviserend en co-producerend, maar in gevallen kan alleen met raadplegen worden volstaan	<ul style="list-style-type: none"> • 1 op 1 gesprekken relevante deskundigen en ketenpartners • Relevante vragen in enquête voor betrokkenen
Opstellen en wijzigen omgevingsplan	In beginsel raadplegend en adviserend	<ul style="list-style-type: none"> • 1 op 1 gesprekken relevante deskundigen en ketenpartners • Relevante vragen en casussen in panel en enquête

9. PARTICIPATIE OMGEVINGSVERGUNNING

Tot slot is er de participatie op initiatiefniveau. Het gaat hierbij vaak om concrete, afgebakende activiteiten waarvoor burgers, bedrijven en overheden toestemming vragen om deze in de fysieke leefomgeving uit te voeren. Dit kan een vergunning of melding zijn afhankelijk van de inrichting van het omgevingsplan.

Hier speelt met name het verschil tussen participatie en draagvlak een rol. Het is niet voorstelbaar dat een initiatiefnemer, die met eigen geld en inspanning de bouw van een woonhuis realiseert, zit te wachten om de omgeving uit te nodigen om zijn of haar huis te laten ontwerpen. In zo'n situatie zal al snel sprake zijn van een grotendeels afgerond bouwplan waarvoor draagvlak wordt gezocht. Het raadplegen van de omgeving is vooral bedoeld om in het bouwplan nog aanpassingen te maken, waarmee aan de wensen van omwonenden tegemoet kan worden gekomen.

Op initiatiefniveau is het dus eerst goed om te kijken of participatie zin heeft of dat het vooral gaat om draagvlak voor de plannen te krijgen. Het betrekken van burgers bij een initiatief is vooral ook bedoeld om de betrokkenheid te vergroten. Het niveau van het initiatief zal daarvoor van belang zijn. Bij een initiatief dat ziet op de ontwikkeling van een nieuwe woonbuurt of de herstructurering van een deel van of een perceel in het dorp, is participatie voorstelbaar. Dan kunnen mensen meedenken, wensen uiten en ideeën inbrengen. Echter in die gevallen zullen wij veelal eerst het omgevingsplan gewijzigd willen zien, zodat participatie al op dat niveau plaatsheeft. Alsdan vervolgens de omgevingsvergunning aan de orde komt, zal het raadplegen daarover vooral gaan over de aanvaardbaarheid van het bouwplan.

Het is wel belangrijk om aan de voorkant van het proces duidelijkheid te geven en keuzes te maken met betrekking tot de bestuurlijke afwegingsruimte en voor welke initiatieven wel en voor welke geen ruimte is op Vlieland. Dat zal in het omgevingsplan worden vastgelegd. Dat kan niet pas later en op basis van concrete initiatieven worden ingevuld. Dat zou tot willekeurige situaties kunnen leiden. Ook moet de gemeente ervoor waken dat de eisen die worden gesteld aan participatie door initiatiefnemers in dergelijke gevallen niet buitenproportioneel zijn.

Op het niveau van de omgevingsvergunning kunnen vervolgens twee verschillende niveaus worden onderscheiden.

In de eerste plaats gaat het daarbij om een omgevingsvergunning voor een activiteit die past binnen de regels van het omgevingsplan en waar een vergunning voor nodig is. Initiatiefnemer is in die gevallen verantwoordelijk om belanghebbenden te informeren, maar participatie is niet verplicht. In het omgevingsplan kan dit overleg met belanghebbenden als een indieningsvereiste voor een omgevingsvergunning worden opgenomen en kunnen eventueel ook nog andere spelregels worden meegegeven. Dat is voor de gemeente belangrijk om vroegtijdig inzicht te krijgen in belangen van derden. Het is niet mogelijk om initiatieven hierop af te wijzen of niet in behandeling te nemen. Initiatiefnemer zal bij de aanvraag om een omgevingsvergunning de uitkomsten ervan met de gemeente moeten delen en zal ook moeten aangeven wat er met de inbreng is gedaan. Initiatiefnemer kan de wijze waarop en of dit gebeurt zelf bepalen. Bij deze raadpleging is de gemeente niet aanwezig.

In de tweede plaats zijn er activiteiten die niet binnen de regels passen en zogenaamd "buitenplans" zijn, dat wil zeggen dat ze volgens het omgevingsplan niet kunnen worden gerealiseerd, omdat ze daarmee in strijd zijn. Toch kan het initiatief waardevol zijn, passen binnen de gegeven afwegingsruimte en kan daar door het bevoegd gezag (veelal het college van B&W) aan meegewerkt worden.

De Omgevingsregeling bevat een bepaling waarin staat dat de gemeenteraad gevallen van activiteiten kan aanwijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse activiteit kan worden gedaan. Als de gemeenteraad die gevallen niet heeft aangewezen, is het achterwege blijven van participatie geen weigeringsgrond. Pas als de gemeenteraad gevallen aanwijst waar participatie verplicht is, kan bij het niet uitvoeren daarvan medewerking aan het initiatief worden geweigerd. Die gevallen zullen in het omgevingsplan worden vastgelegd. Het zal dan vooral gaan om ingrepen in de fysieke leefomgeving die gevolgen hebben of kunnen hebben voor mens en/of dier, een goede leefomgeving en/of een goede omgevingskwaliteit. Veelal gaat het dan om de beleving en beleefbaarheid van de openbare ruimte of dat mensen of dieren in hun eigen leefwereld worden aangetast. Indien vervolgens niet wordt voldaan aan de eis van participatie, is de vergunningaanvraag niet compleet. De initiatiefnemer kan dan in de gelegenheid worden gesteld om dit verzuim te herstellen. Indien daaraan niet wordt

voldaan, kan de aanvraag niet in behandeling worden genomen. Er wordt dan niet voldaan aan de indieningsvereisten.

De gemeenteraad heeft hier een specifiek standpunt over ingenomen. De gemeente heeft hier namelijk een andere rol dan bij de participatie op visie- en planniveau. De gemeenteraad heeft aangegeven dat het wenselijk is dat de gemeente partij is in de participatie. Dat kan deelname zijn bij bijeenkomsten, maar kan ook bestaan uit het faciliteren door bijvoorbeeld benodigde informatie beschikbaar te stellen of op een andere manier initiatiefnemers te ontzorgen. De verantwoordelijkheid ligt evenwel bij de initiatiefnemer. Het is daarbij van belang dat er goede spelregels zijn en dat vooraf ook duidelijk moet zijn op welke vragen de participatie antwoord moet geven. Het sturen van het proces is eveneens van groot belang om te voorkomen dat er een eindeloze overlegcultuur ontstaat. Daar ligt met name een rol van de gemeente om de spelregels op te stellen en het proces goed te sturen. De wijze waarop de participatie gebeurt, gaat dan ook in overleg met de gemeente om te kijken naar de meest efficiënte, maar ook meest passende manier.

De deelname van de gemeente is voorts van belang voor het delen van de juiste informatie. Tevens speelt de gemeente een rol als onafhankelijke partij die de belangen goed in acht kan nemen. De gemeente krijgt daarbij ook meteen een goed beeld van het draagvlak dat wel of niet aanwezig is. De uitkomsten zijn niet zonder meer leidend voor het wel of niet instemmen met het initiatief. De gemeente houdt zich het recht voor om als gekozen bestuursorgaan in het algemeen belang een eigen keus te maken.

Op initiatiefniveau is sprake van een groot verschil van impact en omvang van een initiatief. Dat kan gaan van wijzigen van een functie, de bouw van een dakkapel tot de bouw van een nieuw woonhuis of nieuw bedrijfsgebouw. Die hele range van initiatieven vraagt om een gedifferentieerde aanpak. Een aanpak die aansluit bij het initiatief. Initiatiefnemer is hiervoor verantwoordelijk, maar overlegt altijd vooraf met de gemeente. Gezamenlijk wordt dan bepaald wat de invloedssfeer van de activiteit is om te bepalen wie er geraadpleegd worden. Ook de wijze waarop de raadpleging gebeurt, wordt in overleg bepaald.

Een indicatie van die range is in de navolgende tabel opgenomen. Dit is een denkrichting, maar niet in ijzer gegoten. Per geval wordt beoordeeld wat de beste wijze van participatie is en welke rol de gemeente daarin speelt. Deze denkrichting is basis voor het uitwerken van spelregels in het omgevingsplan.

Activiteit	Participatie/draagvlak initiatiefnemer	door	Rol gemeente
Vergunningsvrije activiteit	Informerend		Controlerend
Vergunnings-/meldingsplichtige activiteit in overeenstemming met omgevingsplan	Informerend		Controlerend, geen weigeringsgrond (eventueel regels hiervoor opnemen binnen de indieningsvereisten)
Vergunningsplichtige activiteit in strijd met het omgevingsplan op achtererf uit het zicht van de openbare ruimte op perceelniveau (1)	Raadplegend, direct omwonenden		Controlerend
Vergunningsplichtige activiteit in strijd met het omgevingsplan met invloed op openbare ruimte op perceelniveau (2)	Raadplegend, direct omwonenden, maar met open uitnodiging voor een ieder die meent in zijn of haar belangen geschaad te worden		Controlerend, in geval er een bijeenkomst wordt georganiseerd, neemt de gemeente daaraan deel
Vergunningsplichtige activiteit in strijd met het omgevingsplan met invloed op openbare ruimte dat perceelniveau overstijgt (3)	Raadplegend, bijeenkomst met open uitnodiging voor een ieder die meent in zijn of haar belangen geschaad te worden		De gemeente neemt deel aan de bijeenkomst
Vergunningsplichtige activiteit waarbij een wijziging wordt aangebracht in de toegelaten activiteiten (4)	Raadplegend, bijeenkomst met open uitnodiging voor een ieder die meent in zijn of haar belangen geschaad te worden		De gemeente neemt deel aan de bijeenkomst

- (1) Bijvoorbeeld een overschrijding oppervlakte bijbehorende bouwwerken, het kappen van een boom, uitbreiding buiten bouwvlak van hoofdgebouw, en dergelijke
- (2) Een activiteit die een wijziging aanbrengt in de beleving van de openbare ruimte. Dit kan ook op achtererven spelen die grenzen aan openbare ruimte, zoals de Waddendijk.

- (3) Een activiteit, bijvoorbeeld de bouw van meerdere huizen tegelijkertijd, die zich over meerdere percelen uitstrekt en die een wijziging aanbrengt in de beleving van de openbare ruimte.
- (4) Een activiteit waarbij nieuwe activiteiten aan een perceel of meerdere percelen wordt toegekend, bijvoorbeeld dat binnen wonen een winkel of dat op natuurgronden een evenement wordt toegelaten.

10. PROCEDURE

Participatie is op 21 en 28 september 2020 met de gemeenteraad besproken. De uitkomsten daarvan zijn in het beleid verwerkt. Het conceptbeleid is vervolgens voorgelegd aan het beleidsteam. De op- en aanmerkingen die daar zijn gemaakt, hebben geleid tot het ontwerp-beleid zoals dat er nu ligt. Dit ontwerpbeleid is op .. voor een ieder ter inzage gelegd.