

Samen maken we Heerenveen!

*Uitgangspunten voor participatieprocessen bij de voorbereiding van
beleid, plannen en initiatieven in het fysieke domein*

Concept, januari 2022



Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1.	Aanleiding: participatie- en motiveringsplicht in het kader van de Omgevingswet.	4
1.2.	Waarom is participatie belangrijk?	5
1.3.	Doel van dit participatiebeleid	5
1.4.	Relevante context (waar houden we rekening mee?)	6
1.5.	Reikwijdte / afbakening	7
1.6.	Vier ambitiescenario's	7
1.7.	Leeswijzer	7
2.	Vastgestelde kaders en ambities op het gebied van participatie	8
2.1.	Wettelijk kader	8
2.2.	Wat wordt bedoeld met participatie in het kader van de Omgevingswet?	9
2.3.	Gemeentelijke kaders en ambities op het gebied van participatie	10
3.	Algemene uitgangspunten voor succesvolle participatieprocessen	11
3.1.	Bedenk vooraf wat het doel van het participatieproces is en communiceer daarover	11
3.2.	Bedenk vooraf wie je bij het plan moet betrekken (doelgroep)	12
3.3.	Vroegtijdige participatie levert goodwill op aan de achterkant (en tijdswinst)... ..	13
3.4.	Verduidelijk de rol van alle betrokkenen	14
3.5.	Zorg voor een goede informatievoorziening	14
3.6.	De vorm en middelen moeten in verhouding staan tot het plan	15
3.7.	Het moet naderhand duidelijk zijn wat er wel/niet met de inbreng gebeurt	15
3.8.	Wanneer heeft er voldoende participatie plaatsgevonden?	16
4.	Vier ambitiescenario's en mogelijk gevolgen voor de bedrijfsvoering	17
4.1.	Toelichting op de vier ambitiescenario's	17
A.	Minimaal scenario (voldoen aan het wettelijk minimum)	18
B.	Verhoogde inspanning bij gemeentelijke initiatieven	20
D.	Maximaal scenario (combinatie scenario B en C)	24
4.2.	Monitoring en evaluatie	27
4.3.	Mogelijke vervolgstappen	27

Bijlagen

Algemeen

Bijlage 1	Wettelijke Kaders / Gemeentelijke Kaders
Bijlage 2	Maatschappelijke context, kenniscontext en beleidscontext
Bijlage 3	Samenvatting symposium participatiedemocratie 8 oktober 2021
Bijlage 4	Dialoogsessie participatiebeleid omgevingswet 22 november 2021
Bijlage 5	Uitwerking participatiebeleid voor verschillende typen plannen
Bijlage 6	Relatie participatie en klantreizen omgevingswet
Bijlage 7	Meer informatie

1. Inleiding

1.1. Aanleiding: participatie- en motiveringsplicht in het kader van de Omgevingswet

In de Omgevingswet is een belangrijke rol weggelegd voor het vroegtijdig betrekken van inwoners en organisaties die belang hebben bij een de vaststelling van nieuw beleid, plan of bij een concrete aanpassing van de fysieke leefomgeving. Dat is het geval wanneer de gemeente het initiatief neemt voor een project of nieuw beleid, maar ook wanneer een inwoner, een bedrijf of een organisatie een plan wil realiseren.

Aanvraagvereiste of participatieplicht voor aanvragers (omgevingsvergunning)

Na het inwerking treden van de Omgevingswet, moeten initiatiefnemers ¹ bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning altijd aangeven of en op welke wijze zij belanghebbenden de kans hebben gegeven te participeren bij de voorbereiding van de aanvraag. Met deze aanvraagvereiste worden initiatiefnemers gestimuleerd om een participatieproces vorm te geven. Bij deze aanvraagvereiste mag het antwoord ook 'nee' zijn. Voor deze gevallen is participatie dus niet verplicht. Naast de aanvraagvereiste, heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om voor een categorie 'buitenplanse' plannen participatie te verplichten.

Motiveringsplicht voor overheden (Omgevingsvisie, -plan en -programma)

Bij het vaststellen van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan of een Omgevingsprogramma moet worden gemotiveerd op welke wijze belanghebbenden zijn betrokken en wat er met deze inbreng is gedaan.

Er zijn veel verschillende beelden van het begrip participatie. Hieronder wordt aangegeven wat participatie betekent in het kader van de Omgevingswet. In paragraaf 2.2 wordt dit verder uitgewerkt.

Wat is participatie (aanzet tot definitie)

“Participatie gaat over het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van een initiatief. Dit kan een concrete verandering van de fysieke leefomgeving zijn door een particuliere initiatiefnemer, maar ook de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid.

Participatie is meer dan het passief, eenzijdig informeren over een initiatief. Het veronderstelt een wisselwerking tussen partijen. Participatie betekent niet dat iedereen het altijd inhoudelijk eens wordt over een plan, maar wel dat iedereen de mogelijkheid heeft gehad om zijn of haar mening en inbreng te geven.”

¹ Met initiatiefnemers bedoelen we in dit stuk particulieren, bedrijven of ontwikkelende partijen die het initiatief nemen voor een (bouw)plan en hiervoor een omgevingsvergunning aanvragen

1.2. Waarom is participatie belangrijk?

Er worden vaak verschillende argumenten voor het belang van participatie gegeven. Voor de één gaat het om het versterken van de democratie, voor de ander om het delen van kennis en het nemen van (inhoudelijk) betere besluiten. Het één hoeft het ander daarbij niet uit te sluiten. In het onderstaande overzicht worden de democratische en meer instrumentele argumenten op een rij gezet die men kan hebben voor participatie.

	Democratisch	Instrumenteel
Participant	Zeggenschap Democratisch recht Actief burgerschap Medeverantwoordelijkheid	Betere besluiten Vaardigheden Financiële voordelen
Overheid	Democratisch ideaal Legitimiteit Overbrugging politieke kloof	Kwaliteit Effectiviteit Draagvlak

Bron: Berenschot / VNG, Handreiking Aan de Slag met Participatie, 2021

De integrale, domeinoverstijgende benadering uit de Omgevingswet gaat hand in hand met participatie. Door vroegtijdig in gesprek te gaan met belanghebbenden, kan optimaal rekening kan worden gehouden met de kennis en wensen van omwonenden. Daardoor kunnen plannen (maatschappelijke) meerwaarde krijgen.

De gemeente Heerenveen vindt samenwerking tussen inwoners, ondernemers, maatschappelijke partijen en overheden belangrijk. De gemeenteraad heeft dit zelfs tot het centrale onderwerp gemaakt van het *Thematisch Raadsakkoord 2018-2022*. Dit heeft zij gedaan vanuit de overtuiging dat een goed participatieproces bijdraagt aan duidelijke, transparante en beter begrijpelijke besluitvorming. Dit draagt vervolgens bij aan meer vertrouwen, meer begrip en een groter draagvlak. Dit kan helpen de kloof tussen politiek en samenleving verkleinen. Meer en vroegtijdig draagvlak kan ook de besluitvorming en uitvoering van plannen versnellen.

1.3. Doel van dit participatiebeleid

Een achterliggend doel is dat betere participatieprocessen leiden tot betere besluiten en meer begrip en draagvlak voor deze besluiten (zie paragraaf 1.2).

Meer concreet geeft dit document initiatiefnemers van plannen en werknemers van de gemeente handvaten voor succesvolle participatietrajecten. Voor de gemeente zelf is het participatiebeleid bindend bij de invulling van de motiveringsplicht bij de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de Omgevingsprogramma's.

Voor initiatiefnemers van plannen is dit beleid niet-bindend; zij mogen zelf kiezen op welke manier ze de participatie vorm geven. Wel gebruikt de gemeente dit document om initiatiefnemers handvaten te bieden en te beoordelen of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden.

Meer concreet willen we met het Participatiebeleid Omgevingswet de volgen (sub-) doelstellingen bereiken:

1. De gemeente kan aan de hand van participatiebeleid bij initiatiefnemers van plannen beter aangeven wat de gemeente verwacht van het betrekken van de belanghebbenden (deelnemers participatieproces). Dit voorkomt teleurstellingen en vertraging;
2. De gemeente kan beter beoordelen of er voldoende informatie van initiatiefnemers beschikbaar is over het participatieproces om een besluit te nemen over de aanvraag van een Omgevingsvergunning;
3. Bestaande kennis, ervaring en voorbeelden van participatieprocessen worden optimaal gedeeld met initiatiefnemers en werknemers van de gemeente. Dit voorkomt dat we steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden en verhoogt de kwaliteit van onze 'eigen' participatieprocessen.

1.4. Relevante context (waar houden we rekening mee?)

Er speelt op dit moment nog een aantal ontwikkelingen die raakvlakken hebben met dit participatiebeleid. Met deze sporen is afstemming gezocht.

Ontwikkeling	Verband met het Participatiebeleid Omgevingswet
Het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'.	In het kader van deze wet moeten gemeenten een participatieverordening vaststellen ² Dit participatiebeleid vormt een opstap hiervoor. De verordening vormt een juridische doorvertaling van het beleid dat hierin is opgenomen
Actualisatie van de Dienstverleningsvisie.	Participatieprocessen bij gemeentelijke initiatieven én ondersteuning van initiatiefnemers zijn onderdeel van de dienstverlening van de gemeente. In de dienstverleningsvisie wordt op een meer abstract niveau aangeven welk ambitieniveau we hanteren met betrekking tot participatie. Het ambitieniveau op het gebied van participatie is concreter uitgewerkt en vertaald naar een viertal scenario's (zie hoofdstuk 5 voor de uitwerking)
Ontwikkeling van verschillende typen klantreizen in het kader van de Omgevingswet	Dit participatiebeleid geeft handvaten voor met name de ontwerpformule en de ontwikkelformule waarbij het betrekken van belanghebbenden (door middel van een participatieproces) een belangrijke rol speelt
Thematisch raadsakkoord	De gemeenteraad is in het kader van het thematisch raadsakkoord bezig om te leren van eerdere participatieprocessen, om zo haar volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol duidelijker te krijgen. Dit gaat vooral over participatie van de raad zelf: het contact met inwoners/achterban en het invullen van de participatie bij beleidsontwikkeling

² Deze wet regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Hierdoor ontstaat voor gemeenten de plicht om de inspraakverordening om te bouwen naar een participatieverordening. Daarnaast wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd. Dit wetsvoorstel is nog niet door de kamer

Op 26 oktober 2021 is een initiatiefvoorstel Jongerenparticipatie vanuit de gemeenteraad vastgesteld	In dit participatiebeleid is jongerenparticipatie meer uitwerkt voor processen in het fysieke domein. Extra inzet op jongerenparticipatie past bij een keuze voor ambitiescenario B of D
--	--

1.5. Reikwijdte / afbakening

Het participatiebeleid richt zich op de instrumenten van de Omgevingswet (Omgevingsvisie, Omgevingsplan, Omgevingsprogramma en Omgevingsvergunning). De focus is dus gericht op plannen en processen in het fysieke domein. In een later stadium kan dit beleid eventueel worden uitgebreid tot gemeentebreed participatiebeleid en worden vertaald naar een participatieverordening.

1.6. Vier ambitiescenario's

Bij de uitvoering van het participatiebeleid zijn keuzes te maken over de mate waarin de mate waarin de gemeente inwoners betreft bij haar eigen initiatieven én de mate waarin de gemeente initiatiefnemers ondersteunt bij participatieprocessen. Voor zover mogelijk zijn de consequenties in dit concept-participatiebeleid in beeld gebracht aan de hand van vier ambitiescenario's (zie hoofdstuk 4).

Na het bespreken van het concept-participatiebeleid met de gemeenteraad, wordt een definitief voorstel voorgelegd aan de raad. In het uiteindelijke voorstel kunnen ook elementen van verschillende scenario's worden gecombineerd. Daarbij worden de teksten uit hoofdstuk 3 (en in de bijlagen) aangescherpt.

1.7. Leeswijzer

Dit document is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 verder ingegaan op de reeds vastgestelde (wettelijke) kaders en ambities voor participatieprocessen. Hoofdstuk 3 beschrijft een aantal uitgangspunten voor succesvolle participatieprocessen. Hoofdstuk 4 gaat in op de verschillende ambitieniveaus en de mogelijke gevolgen die deze scenario's hebben.

In de bijlagen worden de context en de wettelijke kaders verder beschreven. In bijlage 5 worden de algemene uitgangspunten uit hoofdstuk 3 vertaald naar verschillende typen plannen. In de definitieve versie van het participatiebeleid wordt in de bijlage een 'gereedschapskist' opgenomen met verschillende gereedschappen die door initiatiefnemers van plannen kunnen worden gebruikt bij het vormgeven van hun participatieproces. Denk daarbij aan een stappenplan, voorbeelden van werkvormen, en formats van een uitnodigingsbrief en een participatieverslag.

2. Vastgestelde kaders en ambities op het gebied van participatie

2.1. Wettelijk kader

Het wettelijk kader wordt nader toegelicht in bijlage 1. We benoemen hier de belangrijkste onderdelen.

Wettelijke vereisten	Van toepassing op instrumenten	Wie is verantwoordelijk	Insteek
Aanvraagvereiste	Alle Omgevingsvergunningen	Initiatiefnemer	Bij de aanvraag de volgende vragen beantwoorden: - Is er aan participatie gedaan? (Nee als antwoord is ook mogelijk!) - Wat is er met de uitkomsten gedaan?
Participatieplicht	Buitenplanse omgevingsvergunningen	Initiatiefnemer	- Bij de aanvraag een participatieverslag inleveren - Participatie is verplicht maar vormvrij Je kunt wel minimale vereisten in beleid opnemen + handreiking doen
Kennisgeving	Omgevingsplan	Bevoegd gezag (gemeente)	Vooraf aangeven: - hoe het participatieproces wordt ingericht, - wie wordt betrokken - Wanneer - Waarover - Rol bevoegd gezag / initiatiefnemer - Verdere informatie
Motiveringsplicht	Omgevingsvisie, Omgevingsplan, en Omgevingsprogramma	Bevoegd gezag (gemeente)	Achteraf aangeven: - Hoe zijn burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken? - Wat zijn de resultaten en wat is er met de uitkomsten gedaan? - Op welke manier is aan het eigen participatiebeleid voldaan?

Indieningsvereiste en participatieplicht voor initiatiefnemers

Na het inwerking treden van de Omgevingswet moeten initiatiefnemers bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning altijd aangeven of zij aan participatie hebben gedaan. Dit wordt de aanvraagvereiste genoemd. Bij deze aanvraagvereiste mag het antwoord ook 'nee' zijn. Voor deze gevallen is participatie dus niet verplicht. Wel worden initiatiefnemers gestimuleerd om belanghebbenden bij hun plannen te betrekken (door middel van een participatieproces).

Daarnaast heeft de wetgever de mogelijkheid geboden om voor een categorie plannen de participatieplicht van toepassing te verklaren. Daarbij is ook aangegeven dat de vorm van participatie vormvrij is. Gemeenten kunnen dus niet voorschrijven hoe een participatieproces er precies uit ziet, maar wel waar deze (minimaal) aan moet voldoen. Met dit participatiebeleid worden de kaders aangegeven.

Raadsbesluit 18 februari 2021

De gemeenteraad heeft met haar besluit van 18 februari 2021 besloten dat voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) een participatieproces verplicht is. Daarbij is echter niet aangegeven waar het participatieproces aan moet voldoen en welke rol de gemeente daarbij wel of niet heeft. Met het opstellen van participatiebeleid geeft de gemeente initiatiefnemers en werknemers van de gemeente handvaten voor de inrichting van participatietrajecten.

Motiveringsplicht voor overheden

Bij het vaststellen van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan of een Omgevingsprogramma geldt een motiveringsplicht. De gemeente moet dan aangeven:

- hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding,
- wat de resultaten daarvan zijn en
- hoe aan het eigen participatiebeleid is voldaan.

2.2. Wat wordt bedoeld met participatie in het kader van de Omgevingswet?

Participatie is een woord dat verschillende betekenissen heeft en verschillende beelden oproept. Daarom verduidelijken we het begrip participatie in de context van het op te stellen participatiebeleid Omgevingswet.

Wat verstaan we onder participatie in de context van de Omgevingswet?

- Participatieproces kan betrekking hebben op de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid, maar ook op concrete plannen en projecten van inwoners of bedrijven
- Participatieproces gaat vooraf aan de aanvraag van een omgevingsvergunning en is hierdoor meer dan de formele (juridische) mogelijkheid om zienswijzen in te dienen
- De participatieplicht is een inspanningsverplichting van een initiatiefnemer om vroegtijdig belanghebbenden ruimte te geven om hun mening te geven en inbreng te leveren.
- Initiatiefnemers nemen (de uitkomsten van) het participatieproces mee om hun plan te verbeteren. Het is aan de initiatiefnemer van een plan om af te wegen welke inbreng wel of niet een plek kan krijgen in het plan.
- Bij plannen met een participatieplicht weegt de gemeente of er voldoende aandacht is besteed aan participatie. Dit is een procesmatige toets. Voor de inhoudelijke afweging kijkt de gemeente vooral naar de juridische regeling (het Omgevingsplan) en haar beleid

(Omgevingsvisie of relevante beleidskaders). Wel kan de participatie een rol spelen bij de interpretatie van regels en beleid.

Wat is het niet?

- Participatie betekent niet altijd dat iedereen het eens is met een plan. Belangen kunnen ook na participatie nog steeds verschillend zijn. Wel kan een participatieproces bijdragen aan meer begrip en een beter plan (dat beter rekening houdt met belangen in de omgeving). Het is niet zo dat een plan automatisch wordt afgewezen wanneer omwonenden het niet eens is met een plan.
- De wijze waarop participatie plaatsvindt kan niet worden voorgeschreven. Het is maatwerk.

2.3. Gemeentelijke kaders en ambities op het gebied van participatie

In een aantal gemeentelijke documenten zijn ambities opgenomen met betrekking tot participatie. Samen met het wettelijk kader, vormen deze documenten het kaders voor het Participatiebeleid Omgevingswet.

Daarbij gaat het om:

- Het Hooflijnenakkoord 2018-2022;
- Het Thematisch Raadsakkoord 2018-2022;
- Strategische Agenda (2022-2040) (2021)
- De Omgevingsvisie Heerenveen 1.0 (2021)
- Het raadsbesluit van 18 februari 2021 inzake de participatieplicht (zie onderstaand)
- Dienstverleningsvisie (in ontwikkeling)

Op basis van de reeds vastgestelde kaders kunnen we aantal uitgangspunten afleiden die in Heerenveen van belang zijn voor het vormgeven van het participatiebeleid:

1. **We werken samen.** Het vormgeven, inrichten en beheren van de fysieke leefomgeving wordt gezien als een **gezamenlijke verantwoordelijkheid** van gemeente, inwoners en organisaties. Dit geldt ook voor het betrekken van inwoners en ondernemers bij de voorbereiding van plannen en het evalueren van beleid;
2. Het doel van het participatieproces moet **duidelijk** zijn en de afwegingen van de gemeente op basis van het participatieproces **transparant**
3. Het is belangrijk dat iedereen die zijn of haar mening wil geven over plannen, daartoe kans krijgt. Daarbij is het belangrijk dat participatieprocessen **toegankelijk** zijn voor groepen die nu nog onvoldoende bereikt worden (**inclusie**), zodat de inbreng een meer afgewogen beeld geeft van wat er leeft in de samenleving (**representatie**).

In bijlage 1 worden deze kaders nader beschreven.

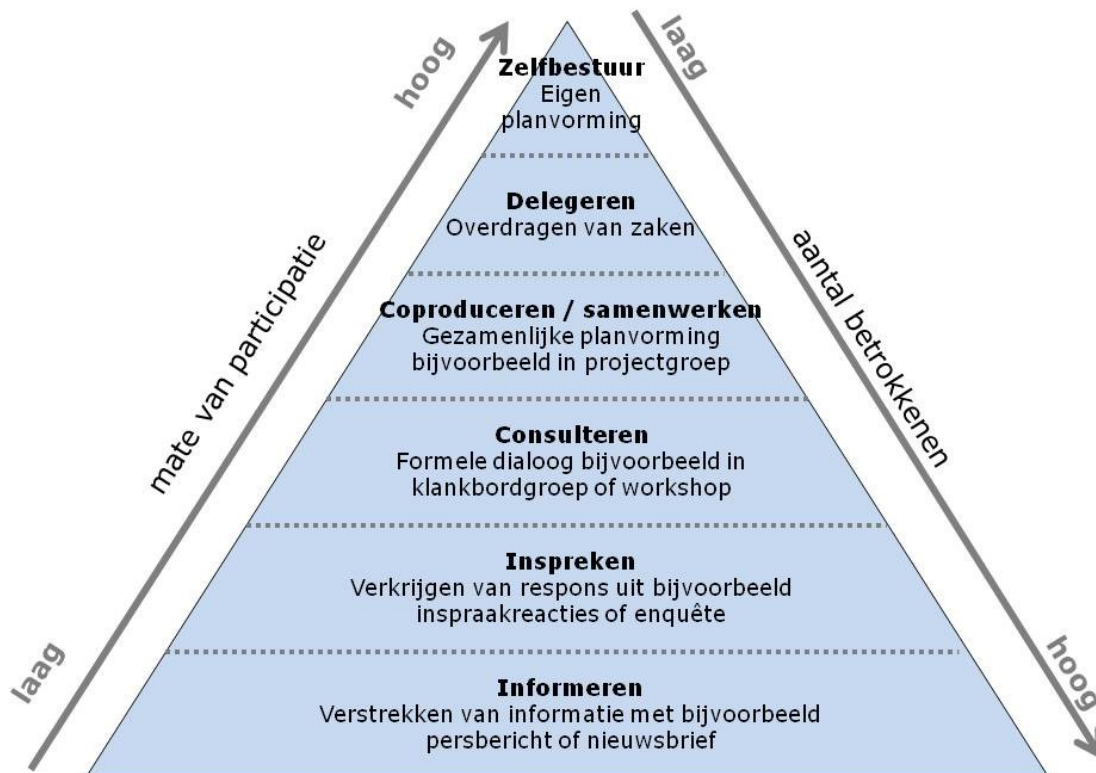
3. Algemene uitgangspunten voor succesvolle participatieprocessen

Een goed participatieproces voldoet aan een aantal basisvoorwaarden. Het is belangrijk dat voorafgaand aan participatieproces over deze randvoorwaarden wordt nagedacht. De hieronder beschreven factoren komen naar voren uit literatuuronderzoek, gesprekken met raadsleden en met werknemers van de gemeente.

Hoe het participatieproces er uiteindelijk wordt vormgegeven is per plan verschillend. Dit is onder andere afhankelijk van wie initiatiefnemers van het plan is, wat de omvang van het plan is en welke juridische procedure wordt gevolgd (zie hiervoor bijlage 5).

3.1. Bedenk vooraf wat het doel van het participatieproces is en communiceer daarover

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven kunnen er verschillende redenen zijn om aan participatie te doen. Te vaak wordt ervan uitgegaan dat iedereen hetzelfde van participatie verwacht, terwijl dat niet het geval is. Soms zijn er al verschillende besluiten genomen, waardoor de speelruimte voor participatie beperkt is. Het is daarom van belang om goed na te denken over het doel van de participatieproces (wat wil je bereiken) en hierover helder te communiceren. Daarmee gaat deze randvoorwaarde ook vooral over verwachtingsmanagement: schep richting belanghebbenden duidelijkheid over dat wat er al besloten is en waar het participatieproces voor is bedoeld.



Tips

- ➔ *Maak vooraf duidelijk of participatie vooral is bedoeld om belanghebbenden te informeren, om mogelijkheden voor inspraak te geven of om belanghebbenden te laten meebeslissen. Om de mate van participatie voor belanghebbenden te duiden, kan gebruik worden gemaakt van de participatieladder (zie vorige pagina).*
- ➔ *Geef aan welke besluiten al genomen zijn (kaders) en welke elementen wel/niet vastliggen. Daarmee wordt ook duidelijk welke ruimte er is.*
- ➔ *In de meeste gevallen spreken we pas van participatie, als er meer gebeurt dan alleen passief informeren van belanghebbenden. Inwoners kunnen actief meepraten over plannen of andere oplossingen en creatieve ideeën aandragen. In bijlage 5 zijn suggesties van participatievormen gedaan die de gemeente passend vindt bij verschillende typen plannen.*

3.2. Bedenk vooraf wie je bij het plan moet betrekken (doelgroep)

Per plan is het verschillend wie de belanghebbende is. Het is goed om voorafgaand aan het participatieproces te bedenken voor wie jouw plan gevolgen kan hebben. Er kan sprake zijn van een directe belangen, maar ook van indirecte belagen. In het eerste geval gaat het bijvoorbeeld burens waarbii het uitzicht verandert. In het tweede geval kun je ook denken aan buurtbewoners die op iets grotere afstand wonen, vastgoedeigenaren waarvan de waarde van het bezit verandert of invloed op de omzet van een ondernemer als gevolg van het plan.

Tips

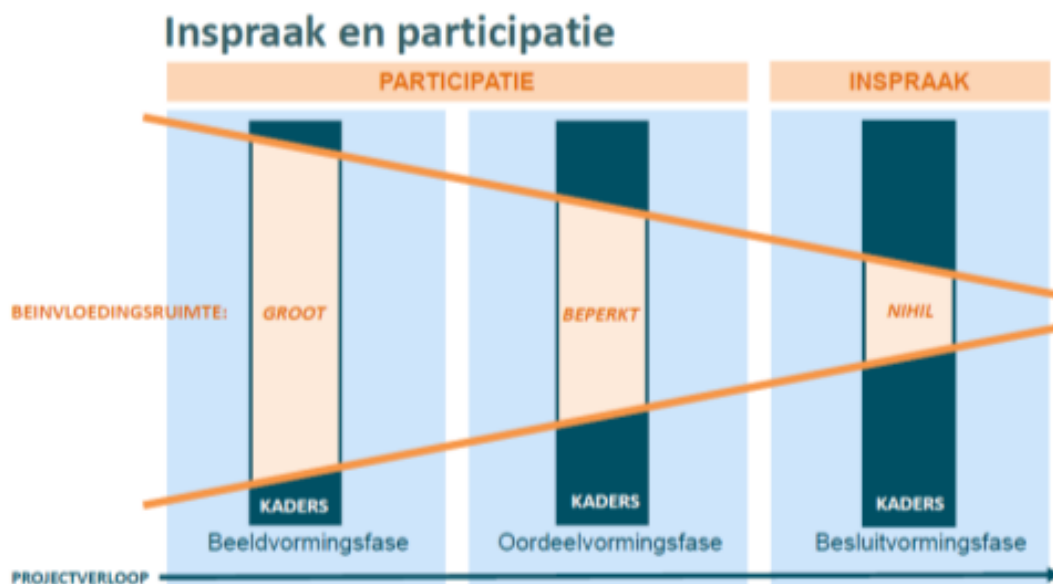
- ➔ *Bedenk vooraf voor wie jouw plan gevolgen kan hebben.*
- ➔ *Breng voorafgaand aan het participatieproces in kaart wie in het proces worden betrokken, zodat de middelen worden afgestemd op de doelgroep(en). Het kan nogal een verschil maken of de doelgroep voor participatie vooral groot of klein is, bestaat uit inwoners of professionals, homogeen of divers.*
- ➔ *Het is handig om bewoners en organisaties breed uit te nodigen, dan kan een ieder zelf bepalen of ze mee willen doen in plaats van dit voor hun is bepaald door de initiatiefnemer zelf.*
- ➔ *Het lukt niet altijd om iedereen te laten participeren. Daarom moet de gemeente ervoor zorgen dat overstijgende belangen en de belangen van mensen die niet aan het proces hebben deelgenomen in het oog worden gehouden.*
- ➔ *Omdat niet iedereen hetzelfde belang heeft en op dezelfde manier betrokken wil (of kan) worden, kan worden gekozen voor een “gelaagd” participatieproces. Belanghebbenden met een groot belang en een hoge mate van invloed/betrokkenheid kunnen in dat geval nauwer worden betrokken dan iemand met een beperkt belang en een beperkte mate van betrokkenheid. Het is aan de participant om te beslissen hoe nauw hij/zij betrokken wil worden. In sommige gevallen kan het werken met een klankbordgroep een geschikte vorm zijn.*

3.3. Vroegtijdige participatie levert goodwill op aan de achterkant (en tijdswinst)

Participatie is vooral zinvol als er ruimte is om de inhoudelijke inbreng en belangen van participanten serieus mee te wegen en te verwerken in het plan. Wanneer besluiten alleen nog om een ja of nee vragen, zijn ze eigenlijk niet (meer) geschikt voor participatie. Participanten zullen dan geneigd zijn om 'nee' te zeggen.

Aan de andere kant blijkt uit de praktijk dat het vaak niet goed werkt om helemaal blanco het gesprek aan te gaan. Een schetsplan of een aantal schetsvarianten helpt dan om een goed beeld te krijgen van het plan.

Een planproces kent vaak meerdere participatiemomenten waarbij je van 'grof naar fijn' werkt en gedurende het traject verschillende middelen inzet. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt van schetsplan/variantenstudie naar voorlopig ontwerp en definitief ontwerp. In de eerste fase is een breder gesprek mogelijk, terwijl het in later stadium meer gericht is op ondergeschikte aanpassingen en besluitvorming (zie onderstaande figuur).



Tips

- ➔ Probeer participatie te organiseren op een moment dat er al wel iets ligt om over te praten, maar dat er ook nog voldoende ruimte is om aanpassingen te doen.
- ➔ Per geval moet worden bekeken of het handig is om een eerste schetsplan te maken of om het gesprek 'blanco' aan te gaan.
- ➔ Wanneer er nog verschillende alternatieven/invullingen voor het plan mogelijk zijn, maak deze dan inzichtelijk.
- ➔ Of er ruimte is voor alternatieven en (grote) aanpassingen in het plan hangt af van de locatie, eerder vastgestelde kaders en de doelstellingen van de initiatiefnemer. Vaak zijn er inhoudelijke en financiële kaders waarmee rekening moet worden gehouden. Het is handig om die kaders meteen vanaf de start duidelijk te maken. Een schetsplan (of een aantal alternatieven) kan dan helpen om het gesprek te voeren over het deel van het plan waar de 'speelruimte' zit.

3.4. Verduidelijk de rol van alle betrokkenen

Voor een succesvol participatietraject is het handig om te weten welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden een ieder heeft.

Bij initiatieven van particuliere, ontwikkelaars over bedrijven

Bij een initiatief van een inwoner, een ontwikkelaar of een bedrijf ligt de verantwoordelijkheid voor participatie formeel bij de initiatiefnemer. De gemeente heeft dan een rol als degene die de vergunningaanvraag toetst. Daarnaast vinden we het belangrijk dat participatieprocessen goed verlopen.

Bij een keuze voor ambitieniveau C (en D) is de gemeente is ook beschikbaar om te adviseren over participatieprocessen van particulieren en ontwikkelaars. Bij grotere initiatieven zal de gemeente ook aanwezig zijn om zijn/haar rol in het project te verduidelijken.

Bij initiatieven van de gemeente zelf

Bij een initiatief vanuit de gemeente, zoals de ontwikkeling van nieuw beleid of de realisatie van een project, is de gemeente uiteraard zelf verantwoordelijk voor de participatie (zie paragraaf 4.2)

3.5. Zorg voor een goede informatievoorziening

Het is belangrijk dat participanten in staat zijn (of in staat worden gesteld) om inbreng te leveren. Dit vraagt om een gelijkwaardige informatiepositie. Goede informatie is noodzakelijk. Een participant kan pas meedenken als hij of zij weet wat er speelt en wat de grenzen van de mogelijkheden zijn. Onder goede informatievoorziening valt ook de terugkoppeling wat met de input/resultaten van het participatieproces is gedaan (zie paragraaf 3.7).

Wanneer bij gemeentelijke initiatieven wordt gekozen voor een intensievere inzet op participatie (ambitiescenario B en D), dan is het extra belangrijk om aandacht te vestigen op groepen die normaliter minder goed worden bereikt bij participatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan jongeren of laaggeletterden.

Tips

- ➔ *Betrek inwoners bij onderwerpen die zinvol voor hen zijn en stel alle relevante informatie beschikbaar*
- ➔ *Stel informatie zo laagdrempelig mogelijk beschikbaar en bedien verschillende doelgroepen op een manier die aansluit bij hun eigen beleavingswereld.*

3.6. De vorm en middelen moeten in verhouding staan tot het plan

Participatie kost, geld, tijd en energie. Als het goed gebeurt, is het een investering die zich gedurende het plantraject (deels) weer terugverdiend door meer draagvlak en een sneller vergunningentraject. Omdat middelen per definitie schaars zijn, moeten keuzes worden gemaakt.

De participatiemiddelen die worden ingezet, moeten aansluiten bij het doel, doelgroep en de fase van planvorming (zie paragraaf 3.1, 3.2 en 3.3). Daarnaast moeten ze in verhouding staan tot de schaal of de impact van het plan. Bij een plan waar de 'speelruimte' en de impact op de omgeving beperkt is, kan een beperkte vorm van participatie worden toegepast. Populair gezegd: je organiseert geen G1000 wanneer je een dakkapel gaat aanvragen. En omgekeerd: je kan niet volstaan met een informatiebrief wanneer je een nieuwe woonwijk realiseert.

Wat bepaalt de vorm van participatie?

- De schaal/impact van het initiatief is klein of groot
- Afbakening van het project is concreet of juist niet
- De hoeveelheid belangen en de mate waarin er belangentegenstellingen worden verwacht
- Initiatiefnemer is een particulier of een overheid (zie bijlage 5)
- Het type plan / de juridische procedure (zie bijlage 5)
- Beschikbaarheid van middelen

Gereedschapskist voor initiatiefnemers

Participatieprocessen zijn vormvrij, maar om initiatiefnemers op weg te helpen, wordt een 'gereedschapskist' ontwikkeld. Hierin zitten verschillende hulpmiddelen die zij kunnen gebruiken bij het vormgeven van een participatieproces:

1. Een stappenplan participatie (tot aan de aanvraag omgevingsvergunning)
2. Checklist participatie omgevingsvergunning
3. Format brief naar belanghebbenden
4. Overzicht van participatiemiddelen / werkvormen
5. Format participatieverslag

3.7. Het moet naderhand duidelijk zijn wat er wel/niet met de inbreng gebeurt

Het is belangrijk dat belanghebbenden weten wat er met hun inbreng gebeurt. Het is belangrijk de verwachtingen hierover vooraf te managen (zie paragraaf 3.1), maar ook om achteraf terug te koppelen welke aanpassingen wel en niet in het plan zijn gedaan (en waarom). Door transparant te laten zien welke afweging er is gemaakt, kunnen initiatiefnemers zien dat hun inbreng een plek krijgt in de afweging en besluitvorming.

Tips

- ➔ Maak na afloop van een participatiebijeenkomst altijd een verslag en deel dat met de betrokkenen
- ➔ Laat bij vervolgstappen in het proces ook weten wat er met de inbreng is gedaan. Welke punten zijn wel en niet in het plan opgenomen en waarom?

3.8. Wanneer heeft er voldoende participatie plaatsgevonden?

De keuze voor de vorm van participatie is door de wetgever bewust bij de aanvrager gelaten. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving, kan een beperkte vorm van participatie volstaan (zie paragraaf 4.1.1 en 4.1.2). Hier geldt namelijk geen participatieplicht. De nadruk kan hier liggen op het informeren van betrokkenen.

Bij plannen met een participatieplicht moet de gemeente wel toetsen of aan de participatieverplichting is voldaan³. De uitgevoerde participatie moet namelijk wel enige inhoud hebben gehad. Bij het in behandeling nemen van de aanvraag om een Omgevingsvergunning voor activiteiten waarbij een participatieplicht geldt moet dus worden beoordeeld of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden.

Wanneer is de participatie voldoende?

Bij het beantwoorden van deze vraag wegen verschillende aspecten mee:

1. Zijn belanghebbenden vroegtijdig in staat gesteld hun mening te geven over de plannen? (zie paragraaf 3.2)
2. Staan de gebruikte participatiemiddelen in verhouding tot de het plan? (zie paragraaf 3.6). Relevant voor de vraag of de participatie voldoende is, is de activiteit die de initiatiefnemer heeft aangevraagd. De ene aanvraag gaat bijvoorbeeld alleen om het afwijken van een klein regeltje in het omgevingsplan terwijl een andere aanvraag bestaat uit het realiseren van meerdere nieuwe woningen of milieubelastende activiteiten. Bij grotere initiatieven ligt het accent meer op het raadplegen of zelfs het co-producen met belanghebbenden.
3. Is goed gedocumenteerd wat er tijdens de participatie is ingebracht? (participatieverslag). Is er een afweging gemaakt waarom er met bepaalde inbreng wel / niet iets is gedaan? En is dit teruggekoppeld naar de belanghebbenden? (zie paragraaf 3.7).

Wat als het participatieproces onvoldoende is geweest?

Wanneer de conclusie wordt getrokken dat er sprake is van een ondermaats participatieproces, dan kan de gemeente er twee dingen doen:

1. Allereerst kan de indiener in staat worden om dit gebrek in de aanvraag te herstellen. Wanneer de aanvraag na herstel nog steeds niet voldoet kan er uiteindelijk voor worden gekozen om de plannen buiten behandeling te laten (artikel 4:5, lid 1 Awb).
2. Zelf aanvullende informatie verzamelen over het draagvlak voor de plannen. Bijvoorbeeld door een aanvraag ter inzage te leggen voor zienswijzen.

³ Het bestuursorgaan vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen en moet het besluit motiveren (artikel 3:4 en 3.46 Awb). In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging.

4. Vier ambitiescenario's en mogelijk gevolgen voor de bedrijfsvoering

4.1. Toelichting op de vier ambitiescenario's

Om de gemeentelijke inzet op het gebied van participatie te kunnen bespreken, zijn in dit concept-participatiebeleid Omgevingswet vier scenario's uitgewerkt. Bij het opstellen van de scenario's is gebruik gemaakt van suggesties van raadsleden (22 november 2021), voorbeelden van andere gemeenten en inbreng uit diverse delen van de gemeentelijke organisatie (RO, Vergunningen, Ibor en MO).

Ieder scenario bevat twee componenten. Per scenario wordt aangegeven :

- 1) De mate waarin inwoners de mogelijkheid wordt geboden om te participeren bij plannen / projecten waarbij de gemeente zelf initiatiefnemer is (burgerparticipatie).
- 2) De mate van ondersteuning die de gemeente biedt bij plannen van inwoners en bedrijven. Hiermee schetsen we een beeld van de mate waarin we initiatiefnemers vanuit de gemeente ondersteunen bij de realisatie van hun plan (overheidsparticipatie).

In onderstaande tabel zijn de scenario's samengevat.

Mate van participatie bij gemeentelijke initiatieven	Mate van ondersteuning bij initiatieven van derden	
	Minimaal	Maximaal
Minimaal	A. Minimaal scenario (voldoen aan het wettelijk minimum)	C. Accent op de actieve ondersteuning van initiatiefnemers
Maximaal	B. Verhoogde inzet op participatie bij de gemeentelijke initiatieven.	D. Maximale participatie (combinatie van B en C)

Het gaat hier om indicatieve scenario's die de 'hoeken van het speelveld' inzichtelijk maken. Het gaat om een inschatting op dit moment. Verschillende effecten zijn op dit moment nog niet goed in beeld te brengen. De praktijk zal moeten uitwijzen wat de financiële gevolgen (capaciteit en middelen) werkelijk zijn. Monitoring van de werkelijke situatie na in werking treden van de Omgevingswet is hoe dan ook van belang (zie paragraaf 4.2).

De exacte invulling en financiële vertaling van de scenario's vraagt om nadere uitwerking. Bij het definitieve voorstel kunnen ook elementen van verschillende scenario's worden gecombineerd en accenten worden gelegd binnen een scenario. Omdat er nog verschillende mogelijkheden zijn, is een exacte (financiële) vertaling van de scenario's op dit moment nog niet goed mogelijk. Het bespreken van de scenario's geeft richting aan de verdere uitwerking.

A. Minimaal scenario (voldoen aan het wettelijk minimum)

Kenmerken van het scenario

Initiatieven bewoners en bedrijven

Bij initiatieven van inwoners en bedrijven, beperkt de gemeente zich tot een minimale inzet. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid en eigenaarschap voor de participatie primair bij de initiatiefnemer zelf ligt.

Kenmerken

- Bij plannen die niet passen in het Omgevingsplan (bopa's), geldt een participatieplicht. De organisatie en invulling daarvan ligt geheel bij initiatiefnemers zelf. De gemeente ondersteund daarin verder niet. Alleen in incidentele gevallen zou de gemeente hier ondersteuning willen bieden bij het voorbereiden en invullen van de participatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grotere woningbouwprojecten en projecten met grotere impact op de leefomgeving. Dit sluit grofweg aan bij de huidige praktijk.
- Nieuw is dat bij de afronding van het participatieproces moet worden beoordeeld of wordt voldaan aan de minimale vereiste van de participatieplicht. Dit doen we door het beoordelen van een participatieverslag.

Gemeentelijke initiatieven

Bij gemeentelijke initiatieven beperken we ons tot een (wettelijke) minimale inspanning op het gebied van participatie.

Kenmerken

- Vroegtijdige en uitgebreide participatie is een uitzondering, geen regel. Participatie blijft veelal beperkt blijft tot het informeren over een besluit of plan.
- De inspanning ligt lager dan de huidige inspanning die we nu als gemeente vaak doen bij het opstellen van beleid en bestemmingsplannen.
- Belanghebbenden houden de mogelijkheid om (schriftelijke) hun zienswijze te geven over de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan of Omgevingsprogramma's

Voor- en nadelen

Voordelen

- Voor de gemeente levert deze keuze mogelijke een financiële besparing op (in het voortraject).

Risico's/nadelen

- Dit scenario sluit niet aan bij de vastgestelde ambities en uitgangspunten die de gemeente heeft vastgesteld op het gebied van participatie (zie paragraaf 2.3)
- Door als gemeente geen actieve rol te nemen bij planprocessen van initiatiefnemers, kan onduidelijkheid ontstaan over het standpunt van de gemeente en de stappen die in het proces nog moeten worden gezet (toetsing vergunningaanvraag / een besluit van college of raad). Dit leidt per saldo tot een grotere afstand tussen inwoner en overheid.

- Afwezigheid van de gemeente ‘aan de voorkant’ maakt het lastiger om achteraf te beoordelen of er een goed participatieproces heeft plaatsgevonden bij particuliere initiatieven.
- Door weinig aandacht te besteden aan participatie aan de voorkant, kunnen veel bezwaren in het formele traject boven komen drijven (zienswijzen, bezwaar en beroep). Hierdoor kan aan de achterkant veel werk ontstaan, waardoor de (financiële) besparing aan de voorkant teniet wordt gedaan.

Gevolgen voor de bedrijfsvoering / gemeentelijke financiën

Hoewel het nog lastig is om de gevolgen van het scenario op het niveau van concrete plannen en projecten te duiden, schatten wij in dat de keuze voor dit scenario de onderstaande gevolgen met zich mee kan brengen:

Werkzaamheden die minder / extra worden uitgevoerd ten opzichte van de huidige situatie	Door	Minder / extra benodigde middelen (ten opzichte van de lopende begroting)	Dekking van kosten mogelijk?
<i>Extra inzet bij initiatieven van inwoners, bedrijven en organisatie</i>			
Beoordeling participatieverslag initiatiefnemers (ca. 120 buitenplanse initiatieven per jaar)	Vergunningverleners	Nader te bepalen	Op dit moment nog onduidelijk of kostendekking (deels) via leges mogelijk is. Bij het definitieve voorstel is dit duidelijk.
<i>Gemeentelijke initiatieven en beleidsprocessen</i>			
Besparing bij beleid en gemeentelijke projecten mogelijk door minder uitgebreide participatie	Wijkmanagers, communicatieadviseurs Projectleiders, ondersteuners, juridisch planologen beleidsadviseurs	In theorie kan worden bezuinigd op participatie aan de voorkant van een planproces. Een besparing zal in veel gevallen echter niet mogelijk zijn, omdat er ook later in het traject werkzaamheden zullen blijven (verwerken zienswijzen, etc) of zelfs ‘reparatiewerkzaamheden’ nodig zijn	n.v.t

B. Verhoogde inspanning bij gemeentelijke initiatieven

Kenmerken van het scenario

Initiatieven inwoners en bedrijven

Voor initiatieven van particulieren en ontwikkelaars is dit scenario hetzelfde als in scenario A. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de participatie bij de initiatiefnemer zelf ligt.

Gemeentelijke initiatieven

Bij dit scenario verhogen we de inspanning voor initiatieven waarbij de gemeente initiatiefnemer is. Dit geldt bijvoorbeeld bij het opstellen van een programma, beleidsnota of bij gemeentelijk projecten. Bij gemeentelijke projecten kun je denken aan centrumontwikkeling, woningbouwprojecten op gemeentelijke bouwgrond of een herinrichting van de openbare ruimte. Hierbij wordt opgemerkt dat de gemeente bij veel werkzaamheden al aan intensieve manieren van participatie doet. Ook vormen met meebeslissen worden bij verschillende projecten al toegepast.

Kenmerken

- De extra inspanning bestaat eruit dat we extra moeite doen om belanghebbenden van (laagdrempelige) informatie te voorzien (bijvoorbeeld met nieuwsbrieven of via de website) en meer mogelijkheden geven om vroegtijdig inbreng te leveren (raadplegen / adviseren)
- In gevallen waar er veel speelruimte zit in plannen en waar dit passend is, kiezen we vaker voor het voorleggen van scenario's waar inwoners over kunnen stemmen (meebeslissen).
- Binnen dit scenario kunnen ook accenten worden gelegd om bepaalde doelgroepen meer te betrekken bij gemeentelijke participatieprocessen. Denk bijvoorbeeld aan extra inzet op jongeren (in lijn met het vastgestelde initiatiefvoorstel uit de raad).
- Daarnaast kan worden gedacht aan vaker inzetten van nieuwe participatiemiddelen, zoals een digitale participatieplatform.

Voor- en nadelen

Voordelen:

- Extra inzet aan de voorkant (bij gemeentelijke initiatieven) leidt tot meer begrip en draagvlak voor gemeentelijke besluiten. De afstand overheid-inwoner kan hierdoor worden verkleind. Mogelijk zijn er ook minder juridische bezwaren in het formele traject.
- Het democratisch gehalte van de besluitvorming wordt vergroot.

Nadelen / risico's

- De keuze voor dit scenario vraagt om de inzet van extra structurele middelen.

Gevolgen voor de bedrijfsvoering / gemeentelijke financiën

Hoewel het lastig is om de gevolgen van het scenario op het niveau van concrete plannen en projecten te duiden, schatten wij in dat de keuze voor dit scenario de onderstaande gevolgen met zich mee kan brengen (zie tabel).

Werkzaamheden die minder / extra worden uitgevoerd ten opzichte van de huidige situatie	Door	Minder / extra benodigde middelen (ten opzichte van de lopende begroting)	Dekking van kosten mogelijk?
<i>Initiatieven van inwoners, bedrijven en organisatie</i>			
Beoordeling participatieverslag initiatiefnemers (ca. 120 buitenplanse initiatieven per jaar)	Vergunningverleners	Nader te bepalen	Op dit moment nog onduidelijk of kostendekking (deels) via leges mogelijk is. Bij het definitieve voorstel is dit duidelijk.
<i>Gemeentelijke initiatieven en beleidsprocessen</i>			
Het (laagdrempelig) delen van informatie en het bieden van meer gelegenheid om te participeren. Dit leidt tot een grotere ureninzet van verschillende medewerkers en het ophogen van middelen voor communicatie en organisatie van participatiesessies (communicatiemiddelen, zaalhuur etc).	Wijkmanagers, ondersteuners en communicatieadviseurs	1,5 fte (indicatie €135.000)	Uitzetting van de begroting
	Projectleiders, juridisch planologen beleidsadviseurs	Extra ureninzet projectleiders, beleidsadviseurs en ondersteuners ramen.	Bij grote projecten afzonderlijk te dekken via aparte voorbereidingskredieten.
		Daarnaast ophogen middelen voor de organisatie van participatiesessies. Nader te bepalen.	Uitzetting van de begroting
Extra inzetten op participatie via digitale middelen (o.a. digitaal participatieplatform)	ICT-afdeling	€15.000 voorinvestering + 0,3 FTE en onderhoud van het platform	Grotendeels te dekken uit huidige budgetten wijkmanagement + uitzetten formatie ICT
Het betrekken van specifieke doelgroepen zoals jongeren of laaggeletterden. Dit vraagt om een meer diverse inzet van werkvormen en (communicatie)middelen en inzet van medewerkers die meer kennis hebben van specifieke doelgroepen.	Medewerkers afdeling MO, jongerenwerkers, opbouwwerkers Caleidoscoop	Structureel uitbreiden van de ureninzet van jongerenwerkers en opbouwwerkers	Uitzetting van de begroting

C. Actievere ondersteuning van initiatiefnemers

Kenmerken van het scenario

Initiatieven inwoners en bedrijven

In dit scenario ligt het accent bij actievere ondersteuning / dienstverlening richting initiatiefnemers. Dit kunnen zowel particulieren zijn met een beperkt uitbreidingsplan of een ontwikkelaar met grotere plannen.

Kenmerken

- Ter ondersteuning van initiatiefnemers, komt er een vast vragenpunt in de organisatie om mee te denken over de invulling/opzet van het participatieproces; een 'Eerste hulp bij participatie'
- Daarnaast biedt de gemeente actief aan om bij participatiebijeenkomsten aanwezig te zijn. Dit zal vooral het geval zijn bij de wat grotere initiatieven. (NB. Initiatiefnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de participatie. Dus als zij dit niet willen, is dit niet verplicht).

Gemeentelijke initiatieven

De inzet op gemeentelijke projecten en de mate van participatie blijft in dit scenario hetzelfde als in de huidige situatie (zie scenario A).

Kenmerken

- We betrekken inwoners actief bij het opstellen van beleid en bij grotere ruimtelijke projecten.
- In de meeste gevallen gaat het om infomeren, raadplegen en adviseren.

Voor- en nadelen

Voordelen

- Actieve ondersteuning van initiatiefnemers leidt waarschijnlijk tot betere participatieprocessen.
- Door als gemeente vroegtijdig betrokken te zijn bij participatieprocessen van initiatiefnemers, kunnen we achteraf beter beoordelen of het participatieproces zorgvuldig is geweest (voldoet aan de minimale eisen)
- Door als gemeente vroegtijdig betrokken te zijn, kan de gemeente haar rol en de stappen in het planproces beter duiden (gemeente doet een inhoudelijke toetsing)

Nadelen / risico's

- Door als gemeente een actieve rol te pakken bij participatieprocessen van initiatiefnemers, ontstaat soms het beeld dat de gemeente al een (positief) besluit over plannen heeft genomen

Gevolgen voor de bedrijfsvoering / gemeentelijke financiën

Hoewel het lastig is om de gevolgen van het scenario op het niveau van concrete plannen en projecten te duiden, schatten wij in dat de keuze voor dit scenario de onderstaande gevolgen met zich mee kan brengen:

Werkzaamheden die minder / extra worden uitgevoerd ten opzichte van de huidige situatie	Door	Minder / extra benodigde middelen (ten opzichte van de lopende begroting)	Dekking van kosten mogelijk?
<i>Initiatieven van inwoners en bedrijven</i>			
Beantwoording van vragen van initiatiefnemers en collega's (Eerste hulp bij participatie)	Een nieuwe adviseur participatie	1 fte extra formatie (indicatie €90.000 p.j.)	Structurele uitzetting formatie
Actieve ondersteuning van particulieren en marktpartijen door extra aanwezigheid en ondersteuning bij voorbereiding Ten opzichte van de huidige situatie betekent met name bij kleinschaligere en middelgrote initiatieven een extra inspanning.	Juridisch planologen, vergunningverleners, wijkmanagers en communicatie	2 fte extra formatie (indicatie €180.000)	Structurele uitzetting formatie
	Projectleiders en ondersteuners	Waarschijnlijk nauwelijks verschil, omdat we bij grotere projecten al een inspanning leveren die overeenkomst met scenario C.	Eventuele (extra) kosten grotendeels te dekken door anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers (huidige werkwijze bij grote projecten)
Beoordeling participatieverslag initiatiefnemers (ca. 120 buitenplanse initiatieven per jaar)	Vergunningverleners	Nader te bepalen	Nog niet gedekt
<i>Gemeentelijke initiatieven en beleidsprocessen</i>			
Gemeentelijke initiatieven: inspanning op huidig niveau	n.v.t	N.v.t.	n.v.t

D. Maximaal scenario (combinatie scenario B en C)

Kenmerken van het scenario

Dit scenario is een combinatie van scenario B en C. De inzet op gemeentelijke projecten alsook de ondersteuning van initiatiefnemers wordt daarbij vergroot.

Initiatieven van inwoners en bedrijven

De mate van ondersteuning is hierbij hetzelfde als bij scenario C. We ondersteunen initiatiefnemers actief. Dit kunnen zowel particulieren zijn met een beperkt uitbreidingsplan of een ontwikkelaar met grotere plannen. Voor een nadere omschrijving verwijzen we naar scenario C.

Gemeentelijke initiatieven

De mate inspanning van de gemeente is hierbij hetzelfde als bij scenario B: we verhogen de inspanning voor initiatieven waarbij de gemeente initiatiefnemer is. Voor een nadere omschrijving verwijzen we naar scenario B.

Voor- en nadelen

Het spreekt voor zich dat de voor- en nadelen uit scenario B en C hier ook terugkomen.

Voordelen:

- Extra inzet aan de voorkant (bij gemeentelijke initiatieven) leidt tot meer begrip en draagvlak voor gemeentelijke besluiten. Mogelijk leidt dit tot minder juridische bezwaren achteraf.
- Actieve ondersteuning van initiatiefnemers leidt waarschijnlijk tot betere participatieprocessen.
- Door als gemeente vroegtijdig betrokken te zijn bij participatieprocessen van initiatiefnemers, kunnen we wachtter beter beoordelen of het participatieproces zorgvuldig is geweest (voldoet aan de minimale eisen)
- Door als gemeente vroegtijdig betrokken te zijn, kan de gemeente haar rol beter en de stappen in het planproces beter duiden (gemeente doet een inhoudelijke toetsing)

Nadelen / risico's

- De keuze voor dit scenario vraagt om fors extra inzet van financiële middelen.
- Door als gemeente een actieve rol te pakken bij participatieprocessen van initiatiefnemers, ontstaat soms het beeld dat de gemeente al een (positief) besluit over plannen heeft genomen

Gevolgen voor de bedrijfsvoering / gemeentelijke financiën

Ook hier is sprake van een combinatie van de (financiële) gevolgen uit scenario B en C.

Werkzaamheden die minder / extra worden uitgevoerd ten opzichte van de huidige situatie	Door	Minder / extra benodigde middelen (ten opzichte van de lopende begroting)	Dekking van kosten mogelijk?
<i>Initiatieven van inwoners en bedrijven</i>			
Beantwoording van vragen van initiatiefnemers en collega's (Eerste hulp bij participatie)	Een nieuwe adviseur participatie	1 fte (indicatie €90.000 p.j.)	Structurele uitzetting formatie
Actieve ondersteuning van particulieren en marktpartijen door extra aanwezigheid en ondersteuning bij voorbereiding Ten opzichte van de huidige situatie betekent met name bij kleinschaligere en middelgrote initiatieven een extra inspanning.	Juridisch planologen, vergunningverleners, wijkmanagers en communicatie	2 fte (indicatie €180.000)	Structurele uitzetting formatie
	Projectleiders en ondersteuners	Waarschijnlijk nauwelijks verschil, omdat we bij grotere projecten al een inspanning leveren die overeenkomst met scenario C.	Eventuele (extra) kosten grotendeels te dekken door anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers (huidige werkwijze bij grote projecten)
Beoordeling participatieverslag initiatiefnemers (ca. 120 buitenplanse initiatieven per jaar)	Vergunningverleners	Nader te bepalen	Nog niet gedekt
<i>Gemeentelijke initiatieven en beleidsprocessen</i>			
Het (laagdrempelig) delen van informatie en het bieden van meer gelegenheid om te participeren. Dit leidt tot een grotere ureninzet van verschillende medewerkers en het ophogen van middelen voor communicatie en organisatie van participatiesessies (communicatiemiddelen, zaalhuur etc).	Wijkmanagers, ondersteuners en communicatieadviseurs	1,5 fte (indicatie €135.000)	Uitzetting van de begroting
	Projectleiders, juridisch planologen beleidsadviseurs	Extra ureninzet projectleiders, beleidsadviseurs en ondersteuners ramen.	Bij grote projecten afzonderlijk te dekken via aparte voorbereidingskredieten.
		Daarnaast ophogen middelen voor de organisatie van participatiesessies. Nader te bepalen.	Uitzetting van de begroting

Extra inzetten op participatie via digitale middelen (o.a. digitaal participatieplatform)	ICT-afdeling	€15.000 voorinvestering + 0,3 FTE en onderhoud van het platform	Grotendeels te dekken uit huidige budgetten wijkmanagement + uitzetten formatie ICT
Het betrekken van specifieke doelgroepen zoals jongeren of laaggeletterden. Dit vraagt om een meer diverse inzet van werkvormen en (communicatie)middelen en inzet van medewerkers die meer kennis hebben van specifieke doelgroepen.	Medewerkers afdeling MO, jongerenwerkers, opbouwwerkers Caleidoscoop	Structureel uitbreiden van de ureninzet van jongerenwerkers en opbouwwerkers	Uitzetting van de begroting

4.2. Monitoring en evaluatie

Er zijn nog de nodige onduidelijkheden en factoren die invloed kunnen hebben op de workload die samenhangt met de uitvoering van dit participatiebeleid. We noemen daarbij het volgende:

- De mate waarin het Rijk structurele middelen beschikbaar gaat stellen voor de uitvoering van de Omgevingswet;
- De exacte invulling van het Omgevingsplan. Dit bepaalt namelijk hoeveel plannen er straks vergunningsvrij, binnenplannen of buitenplannen zijn. En daarmee indirect voor hoeveel plannen er straks een participatieplicht geldt. Dit beeld blijft tot 2029 in ontwikkeling;
- Het aanbod van plannen. De ontwikkeling van de woningmarkt en economie bepalen hoeveel initiatieven er de komende jaren zijn én hoeveel projecten de gemeente zelf op poten zet.

We stellen daarom voor om de uitvoering van het participatiebeleid jaarlijks te monitoren en waar nodig bij te stellen. Het is ook denkbaar dat een groeimodel wordt gekozen: beginnen met scenario A en stapsgewijs toewerken naar scenario D. Waarbij de ontwikkeling van het Omgevingsplan, het aanbod van plannen en de financiële ruimte bepalen wanneer een vervolgstap kan worden gezet.

4.3. Mogelijke vervolgstappen

Na vaststelling van het participatiebeleid kunnen verschillende vervolgstappen en uitwerkingen plaatsvinden (naar behoefte):

1. Bij de definitieve nota participatiebeleid volgt een beknopte en concrete handreiking voor particuliere initiatiefnemers van plannen;
2. Doorontwikkeling tot gemeentebreed participatiebeleid. Naast de instrumenten in het kader van de Omgevingwet is het beleid dan ook van toepassing op de voorbereiding van gemeentelijke projecten en beleidsontwikkeling (buiten het kader van de Owet);
3. Opstellen participatieverordening. Na het in werking treden van de *Wet versterking participatie op decentraal niveau* wordt de bestaande Participatie- en inspraakverordening uit 2016 vervangen. De uitgangspunten uit dit beleid worden hierin overgenomen.

BIJLAGEN

Algemeen

Bijlage 1	Wettelijke Kaders / Gemeentelijke Kaders
Bijlage 2	Maatschappelijke context, kenniscontext en beleidscontext
Bijlage 3	Samenvatting symposium participatiedemocratie 8 oktober 2021
Bijlage 4	Dialogsessie participatiebeleid omgevingswet 22 november 2021
Bijlage 5	Uitwerking participatiebeleid voor verschillende typen plannen
Bijlage 6	Relatie participatie en klantreizen omgevingswet
Bijlage 7	Meer informatie

Participatieplicht voor aanvragers van een Omgevingsvergunning

Met betrekking tot participatie voor aanvragers van een Omgevingsvergunning zijn een aantal zaken opgenomen in de Omgevingswet en de bijbehorende besluiten en regelingen:

1. Het actief betrekken van belanghebbenden is **opgenomen als aanvraagvereiste** bij de Omgevingsvergunning. Hierdoor worden initiatiefnemers gestimuleerd om een participatieproces vorm te geven;
2. De **gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is** (amendement van Eijs c.s.)⁴.
3. De gemeente moet **toetsen of aan de participatieverplichting is voldaan** ⁵. Het uitgevoerde participatieproces moet namelijk enige inhoud hebben gehad. Participatiebeleid kan behulpzaam zijn om dit te toetsen.

Ad 1.

De strekking van de aanvraagvereiste is dat aanvragers van een Omgevingsvergunning altijd wordt gevraagd of er participatie heeft plaatsgevonden. Indien ja, verstrekt de aanvrager gegevens over het hoe belanghebbenden zijn betrokken en wat de resultaten daarvan waren. Het is aan de aanvrager om een adequate vorm te kiezen voor het participatieproces.

Het antwoord “nee” op het aanvraagformulier, is op zichzelf geen grond om een aanvraag voor een Omgevingsvergunning te weigeren, tenzij er een participatieplicht geldt (zie 2)

Ad 2.

De gemeenteraad heeft in februari 2021 besloten dat voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) een participatieproces verplicht is. Daarbij is echter niet aangegeven op welke wijze het proces door initiatiefnemers moet worden ingevuld en welke rol de gemeente daarbij wel of niet heeft.

De wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Gemeenten mogen daarom geen aanvullende eisen stellen aan de invulling van het participatieproces. Wel moet de gemeente beoordelen of er voldoende informatie beschikbaar is om een besluit te kunnen nemen. Het participatiebeleid geeft hiervoor handvaten.

Ad 3.

Relevant voor de vraag of de participatie voldoende is, is de activiteit die de initiatiefnemer heeft aangevraagd. Bij een klein initiatief met weinig impact op de

⁴ Artikel 16.55, lid 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.*

⁵ *Het bestuursorgaan vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen en moet het besluit motiveren (artikel 3:4 en 3.46 Awb). In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging.*

omgeving, kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Daarnaast kunnen er andere criteria worden meegewogen bij de vraag of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden. Deze worden opgenomen in het participatiebeleid.

Wettelijke vereisten	Van toepassing op instrumenten	Wie is verantwoordelijk	Insteek
Aanvraagvereiste	Alle Omgevingsvergunningen	Initiatiefnemer	Bij de aanvraag de volgende vragen beantwoorden: - Is er aan participatie gedaan? (Nee als antwoord is ook mogelijk!) - Wat is er met de uitkomsten gedaan?
Participatieplicht	Buitenplanse omgevingsvergunningen	Initiatiefnemer	- Bij de aanvraag een participatieverslag inleveren - Participatie is verplicht maar vormvrij Je kunt wel minimale vereisten in beleid opnemen + handreiking doen
Kennisgeving	Omgevingsplan	Bevoegd gezag (gemeente)	Vooraf aangeven: - hoe het participatieproces wordt ingericht, - wie wordt betrokken - Wanneer - Waarover - Rol bevoegd gezag / initiatiefnemer - Verdere informatie
Motiveringsplicht	Omgevingsvisie, Omgevingsplan, en Omgevingsprogramma	Bevoegd gezag (gemeente)	Achteraf aangeven: - Hoe zijn burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken? - Wat zijn de resultaten en wat is er met de uitkomsten gedaan? - Op welke manier is aan het eigen participatiebeleid voldaan?

*Overzicht met de regels voor participatie per instrument
(Bron: Aan de Slag met de Omgevingswet, Denkwijzer voor goede participatie)*

Motiveringsplicht bij beleidsontwikkeling door de gemeente

Begin 2020 is in de Eerste Kamer de motie-Nooren c.s. aangenomen. Hiermee is de motiveringsplicht voor het betrekken van belanghebbenden uitgebreid. De motie houdt in dat de gemeente voor de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en het Omgevingsprogramma een motiveringsplicht heeft. Gemeenten moeten daarbij aangeven:

1. hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding,
2. wat de resultaten daarvan zijn en

3. hoe aan het eigen participatiebeleid is voldaan.

Kennisgeving bij het Omgevingsplan

Bij het opstellen van een Omgevingsplan is ook een kennisgeving van toepassing. Voorafgaand aan het opstellen van het plan geeft het bevoegd gezag aan hoe het participatieproces wordt vormgegeven.

Hoofdlijnenakkoord 2018-2022

Het bestaande Hoofdlijnenakkoord 2018-2022 Duurzaam Doorontwikkelen heeft als ondertitel 'Samen aan de slag in Heerenveen.' In het Hoofdstuk Samen met Inwoners is dit als volgt vertaald:

Samen met inwoners

In Heerenveen luisteren we naar onze inwoners en we zijn ervan overtuigd dat de beste ideeën samen tot stand komen. Inwoners en ondernemers hebben de ruimte om zelf met plannen en voorstellen te komen. Daar helpen we bij. We zoeken naar mogelijkheden om regels te versoepelen of te verminderen.

Nieuwe lokale democratie

We hechten belang aan samenwerking en interactie tussen inwoners, ondernemers en overheid. Door samen te werken draagt iedereen vanuit eigen kennis en ervaring bij aan een plezierig leefklimaat en ontstaat nieuwe lokale democratie. De gemeente versterkt dit door meer ruimte te geven aan wat er leeft in de Heerenveense samenleving. We betrekken inwoners en ondernemers bij gemeentelijke taken en we spelen in op maatschappelijke initiatieven die in de samenleving spelen. Niet alleen de gemeente is verantwoordelijk voor de leefomgeving. Ook inwoners en ondernemers nemen hun verantwoordelijkheid.

We doen dit in harmonie en met respect voor elkaar. We gaan samen aan de slag om onze gemeente mooier te maken en leefbaar te houden. Om te winnen en te leren gunnen we elkaar de tijd.

Maak Het!

Maak Het! is de naam die de gemeente Heerenveen voor deze beweging heeft ingezet. Met Maak Het! creëren we commitment en hebben we een gezamenlijke ambitie: Wij zijn de Heerenveense wijken en dorpen: we zijn klein, maar doen groot. Samen maken we onze samenleving sterk. Met Maak Het! versterken we onze lokale democratie. De gemeente stelt zich dienstbaar op en luistert naar en denkt mee met inwoners. Maak Het! betekent experimenteren met nieuwe vormen van inspraak door inwoners. Maak Het! is niet alleen een beweging, maar onze dagelijkse manier van werken.

Thematisch raadsakkoord 2018-2022

Naast het Hoofdlijnenakkoord heeft de gemeenteraad voor deze raadsperiode een Thematisch Raadsakkoord vastgesteld. Dit akkoord is tot stand gekomen naar aanleiding van een brief van enthousiaste en betrokken inwoners die de gemeenteraad hebben uitgedaagd om samen te zoeken naar mogelijkheden om het lokale democratische proces nieuwe vorm en inhoud te geven.

De raad heeft daarom besloten om in deze raadsperiode op een aantal afgebakende onderwerpen te gaan experimenteren met nieuwe vormen van lokale democratie. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Verduurzaming van Heerenveen, onderdeel Energietransitie;
- Versterken van de lokale democratie;
- Vitale ontwikkeling van het centrum, wijken en de dorpen;
- Daarnaast werkt de raad met een vierde thema, dat jaarlijks kan verschillen.

Uitgangspunten voor participatie in de Omgevingsvisie 1.0

Op 8 juli 2021 is de Omgevingsvisie 1.0 door de gemeenteraad vastgesteld. Als uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord en het Thematisch Raadsakkoord zijn in de Omgevingsvisie de volgende samenwerkingsprincipes opgenomen:

Samenwerkingsprincipes

1. We werken volgens het ‘ja, mits’-principe.

We denken in mogelijkheden. Niet initiatiefnemers laten aantonen waarom iets voldoet, maar samen kijken wat er nodig en passend is. In sommige gevallen leidt dit tot een aangepast plan. Wanneer het invullen van de ‘mits’ niet haalbaar is, is nee is ook een antwoord. Dit wordt begrijpelijk uitgelegd. We zijn helder en transparant naar initiatiefnemers om teleurstellingen te voorkomen.

2. We investeren in afstemming vooraf.

We leggen minder vooraf vast in kwantitatieve regels en zetten meer in op dialoog en proces aan de voorkant om gezamenlijke doelen te bereiken. Het betrekken van inwoners is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van initiatiefnemers en overheid, waarbij we zoveel mogelijk sturen op draagvlak. Dit betekent niet altijd dat dit leidt tot een plan waar iedereen mee instemt. Participatie is een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting.

3. Inwoners krijgen een grotere rol bij de voorbereiding en evaluatie van ons Omgevingsbeleid.

Ook bij de voorbereiding van beleid (programma's) betrekken we inwoners en relevante organisaties. Samen met inwoners evalueren we ons beleid om het nog beter aan te laten sluiten bij de praktijk en de wensen vanuit de samenleving. Daarbij kiezen we middelen die goed passen bij de manier waarop we in Heerenveen werken. We vragen feedback op hoe wij werken.

4. De opgave bepaalt hoe en met wie we samenwerken.

Vanuit bewuste rolkeuze en gezamenlijke prioriteiten werken we met de samenleving én elkaar aan ontwikkelingen, opgaven en resultaten. Dit vraagt om een overheid die flexibel is en meebeweegt met aanwezige initiatieven uit de samenleving. Per opgave en per gebied bepalen we of we een regierol hebben, faciliterend zijn of willen loslaten en communiceren dit ook duidelijk naar andere betrokkenen.

Ook is de volgende opdracht opgenomen in de Omgevingsvisie:

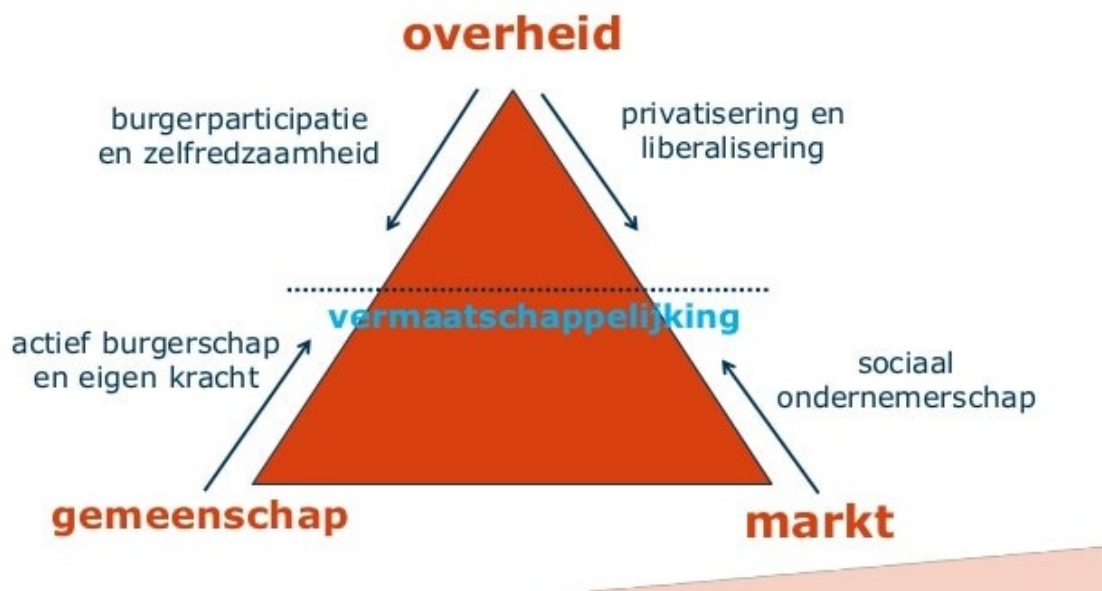
“Deze principes werken we verder uit in ons participatiebeleid. Daarbij kijken we ook naar mogelijkheden om doelgroepen die nu nog onvoldoende worden bereikt te betrekken, zoals jongeren en laaggeletterden.”

BIJLAGE 2 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT, KENNISCONTEXT EN BELEIDSCONTEXT

Maatschappelijke context: samenspel tussen representatieve democratie en participatieve democratie

Bij participatie gaat het over het samenspel tussen verschillende vormen van democratie. Representatieve democratie (via een gekozen volksvertegenwoordiging) vormt in Nederland het uitgangspunt van 'de democratie'. De participatieve democratie is een aanvulling hierop. Daarbij worden inwoners op allerlei manieren betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van gemeentelijk beeld. De Quicksan Democratie benoemt daarnaast maatschappelijke democratie als aparte vorm: inwoners die zichzelf organiseren rond maatschappelijke vraagstukken en de overheid hierbij betrekken (overheidsparticipatie).

Veranderende verhoudingen



De verhouding tussen deze verschillende vormen van participatie is in beweging. Mede als gevolg van een terugtrekkende overheid en een toegenomen kennisniveau bij inwoners ontstaat er meer ruimte voor de participatieve en maatschappelijke democratie.

De verhouding tussen representatieve en andere vormen van democratie is tweeledig. Enerzijds besluit de gemeenteraad met het vaststellen van participatiebeleid over de vormgeving van de participatieve praktijk (denk aan kaderstelling: welke ruimte is er voor participatie?). Omgekeerd beïnvloeden participatieprocessen inzichten en informatie die wordt aangeleverd bij de besluitvormers (de volksvertegenwoordigers).

Het zoeken naar een nieuwe balans kan de volgende vragen voor de gemeenteraad met zich meebrengen:

- Wat is de rol en positie van de gemeenteraad/het gemeentebestuur ten opzichte van participerende bewoners?

- Hoe representatief zijn participatieve processen? Zitten alle belanghebbenden aan tafel en hebben ze gelijkwaardige invloed? Moet de raad niet het laatste woord hebben om de democratische waarden te bewaken?

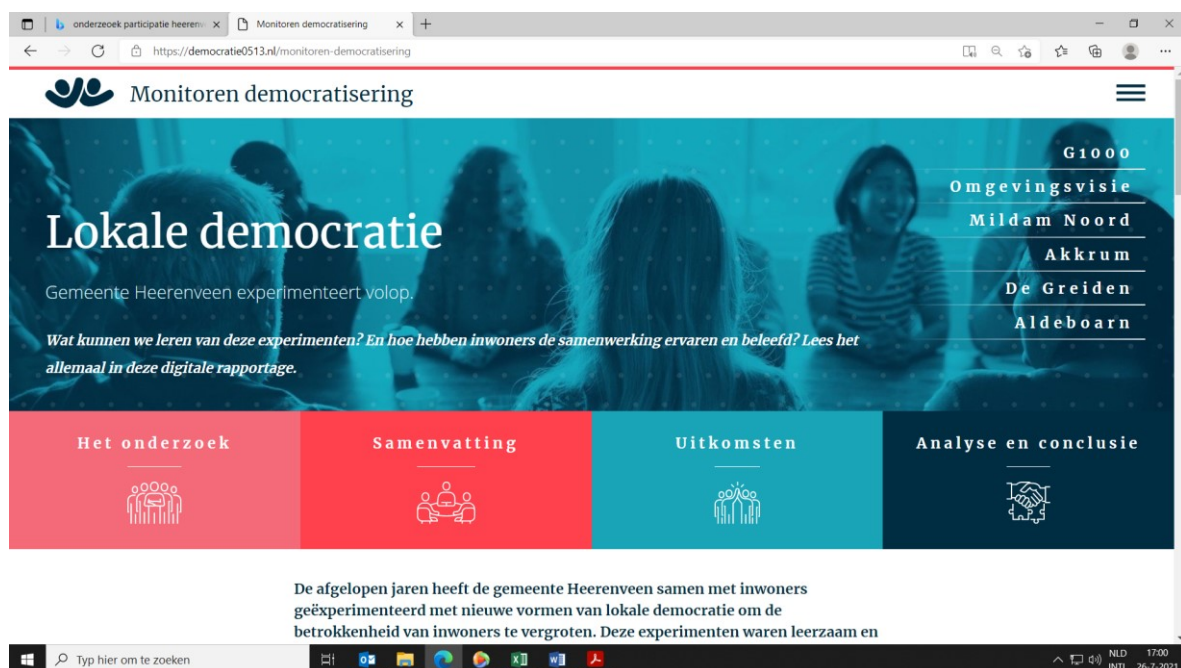
Van belang bij de invoering van de Omgevingswet, is dat het niet alleen gaat om de (veranderende) verhouding tussen overheid en gemeenschap, maar ook over participatieprocessen van particulieren onderling. Er ligt immers een belangrijke verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers van plannen om belanghebbenden op een goede wijze te betrekken bij de voorbereiding van plannen (met of zonder participatieplicht).

Kenniscontext: onderzoek naar participatie in Heerenveen

Het vormgeven van het participatiebeleid begint niet bij 'nul'. In de afgelopen jaren zijn diverse participatieprocessen uitgevoerd en geëvalueerd. We noemen hierbij:

- de uitkomsten en aanbevelingen van onderzoekers en studenten van NHL Stenden / Thorbecke Academie naar het democratisch gehalte van een aantal participatieprocessen (www.democratie0513.nl);
- In het kader van het landelijke programma Democratie in Actie is in 2020 een Quickscan Lokale Democratie uitgevoerd naar hoe inwoners, raadsleden, ambtenaren en collegeleden kijken naar het democratische samenspel in de gemeente Heerenveen;
- Evaluatie van diverse (digitale) participatieprocessen. Denk daarbij onder andere aan de processen met betrekking tot de centrumgebieden (Akkrum en Jubbega), de Omgevingsvisie, maar ook bij concrete projecten.

De geleerde lessen en inzichten worden meegenomen in het op te stellen participatiebeleid.



Op 8 oktober 2021 is een digitaal symposium over participatiedemocratie georganiseerd. Het symposium was bedoeld om te delen en ook te leren van ervaringen. Hieronder is een samenvatting opgenomen van de inzichten die op deze dag zijn opgedaan.

- Participatie is iets dat je moet doen, maar wat ook een lerende houding vraagt. Als de verhoudingen en rollen veranderen, vraagt dat iets van alle betrokkenen. Check daarom altijd bij de inrichting van het proces of raad, college/organisatie en inwoners ieder een plek hebben gekregen in het proces. In Heerenveen hebben we gemerkt dat soms de neiging bestond om het college te weinig mee te nemen in het proces, ook in de monitoring ervan.
- De aanwezigen vonden transparantie de belangrijkste waarde - het moet duidelijk zijn wie welke afweging maakt op welk moment in het proces. Tegelijk merken we in de praktijk dat er veel begrip is voor de 'rommelige' werkelijkheid van experimentele processen. Flexibiliteit is ook belangrijk en zolang je maar duidelijk maakt wat je verandert, zijn aanpassingen in het proces geen probleem. Daarbij is het belangrijk om het naast de inhoud ook regelmatig met elkaar te hebben over het proces zelf.
- Inwoners zijn het meest betrokken bij hun eigen omgeving en willen daar ook invloed om aan hun behoeften/wensen tegemoet te komen. Die betrokkenheid uit zich niet altijd zoals je dat graag zou willen, ook protest is een teken van betrokkenheid! Gebruik bij het contact met inwoners de bestaande structuren van dorpsraden/verenigingen, dat is herkenbaar voor inwoners. Daarbij werkt ontmoeting en gesprek het best, digitale participatie instrumenten zijn ondersteunend, maar geen vervanger van de onderlinge gesprekken. Zorg voor ambtelijke ondersteuning - inwoners zijn geen participatieprofessional. Zorg dat de rol van de raad (kaderstellend en besluitvormend) in het hele proces duidelijk is en wat er met de uitkomsten in dat proces gedaan gaat worden.
- Je kunt inwoners heel goed vragen om een afweging te maken, ook bij een open vraag ontstaan nieuwe inzichten en originele oplossingen. Het is belangrijk om in het proces na te denken over de vraag waar de belangen worden afgewogen en wie dat doet, bijvoorbeeld in een startnotitie. Als je dan de gesprekken gaat voorbereiden, let er dan op dat inwoners de juiste informatie hebben om de belangen/keuzes te overzien, zet daar bijvoorbeeld experts voor in. Het begeleiden van de gesprekken is belangrijk, zodat ieder gehoord wordt en om te garanderen dat de uitkomst relevant is.
- Inclusief participeren is een uitdaging die vertrouwen, gelijkwaardigheid en een luisterende houding vraagt. De eerste vraag moet altijd zijn: waarom wil je eigenlijk in gesprek en wie bepaalt dan de agenda? Denk goed na over wie je wilt bereiken en pas daar ook je proces en communicatie op aan - laat de mensen niet naar jou toekomen, maar zoek hen op waar zij te vinden zijn. Er zijn geen moeilijke doelgroepen als je weet waarom en met wie je in gesprek wilt, je moet daarin als gemeente vaak meer outreachend zijn dan je denkt. Dat geldt des te meer bij jongeren!

- De energie uit de samenleving en de bestaande besluitvormingsstructuren verhouden zich niet altijd goed. Wil je de energie uit de samenleving benutten en niet laten weglekken dat zijn heldere afspraken nodig, maar vooral het managen van verwachtingen. Dat geldt zowel voor de politici als de deelnemers aan een experiment. Lukt dat niet goed, dan tast dat direct het democratische vertrouwen aan en dat is een hoge prijs om te betalen. Lukt dat wel, dan is er meer mogelijk dan je vooraf had gedacht.
- Monitoring van de experimenten is waardevol omdat het nieuwe inzichten geeft en je in een lerende houding dwingt. Dat zou niet moeten stoppen nadat een experiment is afgelopen, maar ook lange termijneffecten zouden onderzocht moeten worden. Wees ook open over het feit dat je monitort: democratie is 'work in progress'!

BIJLAGE 4 DIALOOGSESSIE PARTICIPATIEBELEID OMGEVINGSWET 22 NOVEMBER 2021

Op 22 november heeft een dialoogsessie plaatsgevonden met raadsleden en medewerkers uit de ambtelijke organisatie. Het doel was om ervaringen uit te wisselen over participatieprocessen en uitgangspunten te formuleren voor het op te stellen Participatiebeleid Omgevingswet. In januari komen de resultaten uit deze sessies terug in een concept-nota Participatiebeleid. Daarin worden een aantal ambitiescenario's voorgelegd met betrekking tot participatie waarbij de gemeente initiatiefnemer is en de ondersteuning die de gemeente al dan niet biedt bij participatieprocessen van inwoners en bedrijven.

Verslag ronde 1 Vergunningverlening / initiatieven van inwoners & bedrijven

- Goffe Walsweer (VVD)
- Norbert Bolman (Heerenveen Lokaal)
- Althea Browne (D66)
- Gerrie Rozema (GL)
- Klazina Bontekoe (CU)
- Rixt Wind (wijkmanagement)
- Floor Driessen (spelen)
- Durk Polet (vergunningen)

Ervaringen

De deelnemers hebben positieve ervaringen met kleinschalige participatietrajecten. Bij grootschalige participatie zoals bijvoorbeeld de G1000 hebben ze twijfels over het bereik en de uitkomst. Niet alle groepen zijn vertegenwoordigd en sommige viel het op dat deelnemers elkaar volgen i.p.v. met een eigen inbreng te komen. Het is belangrijk dat als een participatietraject wordt gestart, deze ook wordt afgerond.

Kaders

Een gedeelde zorg is, hoe voorkom je dat er een tweedeling in de maatschappij ontstaat. Sommige inwoners zijn heel communicatief en/of hebben de financiële middelen om een mooie presentatie te maken. Er zijn ook inwoners die het, om wat voor reden dan ook, moeilijk vinden om voor zichzelf op te komen en/of iets te presenteren aan derden. De deelnemers willen graag leren van ervaringen in andere gemeenten. Genoemde voorbeelden zijn:

- <https://www.apeldoorn.nl/ter/Participatie-in-10-stappen>
- <https://vng.nl/artikelen/paul-van-der-lee-participatie-en-de-doetinchemse-handreiking>

Rol van de raad

De deelnemers vinden dat de raad zowel kaderstellend, controlerend als volksvertegenwoordiger kan zijn. Dit is afhankelijk van de omvang van een project en het niveau waarop geparticipeerd wordt. Bij een project van grote omvang (impact) zal de rol van de raad groter zijn dan bij een klein project.

Wanneer geslaagd

Optimaal is dat iedereen blij is. Deelnemers vinden het belangrijkste dat mensen zich ongeacht de uitkomst gehoord voelen. Ze willen dat er voor initiatiefnemers een handreiking komt. Dit ontzorgt de initiatiefnemer en draagt er mogelijk aan bij dat iedereen zich na afloop gehoord voelt.

Verslag ronde 2 Vergunningverlening / initiatieven van inwoners & bedrijven

- Poppe Hooijsma (FNP)
- Karst Breeuwsma (CDA)
- Sybrig Sytsma (PvdA)
- Evert Tigchelaar (SP)
- Tino van der Ven (GBL)
- Rixt Wind (wijkmanagement)
- Floor Driessen (spelen)
- Durk Polet (vergunningen)

Ervaringen

De deelnemers hebben niet veel ervaring met participatietrajecten voor vergunningen. Even rondfietsen en vragen kan al heel wat opleveren. Durk Polet vult aan dat de meeste klachten van directe burens komen. De grootste winst is te behalen door vooraf met de burens te praten. Geconstateerd wordt dat situaties die op het eerste gezicht overeenkomen, niet hetzelfde blijken te zijn. Dit leidt tot weerstand bij initiatiefnemers. Van de ambtenaar wordt verwacht dat zij kunnen uitleggen waarom iets vergelijkbaars op de ene plek wel kan en op de andere plek niet.

Ambitieniveau

Dit hangt af van de grote en de impact van het plan. De manier waarop inwoners participeren kan niet worden afgedwongen. De deelnemers vinden het daarom belangrijk dat er minimale richtlijnen zijn waaraan de participatie moet voldoen. Belanghebbende moeten de kans krijgen om te kunnen reageren. Een aandachtspunt is, hoe voorkom je dat participatie bij de een wel goed verloopt en bij de ander niet? Niet iedereen is even communicatief.

Rol van de raad

De deelnemers zien de rol van de raad als kaderstellend en faciliterend. Controleren zien ze niet als een rol van de raad, wel evalueren. Evaluatie kan aanleiding zijn om kaders bij te stellen, al lerend kaderstellend.

Wanneer succesvol

De deelnemers zijn van mening dat wanneer een initiatiefnemer goed bezig is, participatie vanzelfsprekend is. Participatie mag niet verworden tot een verplicht nummer. Het gaat mis wanneer voor de start niet gecommuniceerd is. Belangrijk is te weten dat niet alles kan, de gemeente en provincie hebben kaders (omgevingsplan) waaraan getoetst wordt.

Verslag ronde 1 Beleidsontwikkeling / Gebiedsontwikkeling

- Poppe Hooijsma (FNP)
- Karst Breeuwsma (CDA)
- Sybrig Sytsma (PvdA)
- Evert Tigchelaar (SP)
- Tino van der Ven (GBL)
- Hanneke van der Lei (stedenbouw)
- Evert Stellingwerf (beleidsadviseur)
- Corina Neelis (projectleider)
- Susan Haanstra (jongerenparticipatie)

Ervaring met Beleidsontwikkeling

- G1000 - vaak dezelfde mensen die meedoen / bij de G1000 was geloot, dus ook anderen / ging helaas mis met jongerenparticipatie
- Omgevingsvisie - bijeenkomsten liepen heel goed / verslag kwam terug in de mail
- Je bereikt toch niet iedereen
- Laagdrempeliger maken? Soms is nog te abstract. Twee of drie scenario's voorleggen? Dan krijgen mensen een beter beeld van waar het over gaat. Zie als voorbeeld: plan de Treffe in Skoatterwâld (kaders opgesteld met direct betrokkenen en daarna een prijsvraag uitgevoerd)
- Mooi verschillende mates van invloed te geven (afhankelijk van de impact)
- Veel reuring over besluit Doelhofbrêge. Mensen hadden niet door dat de enquête definitief was. "PB doet maar waar ze zin in heeft?"

Belangrijke uitgangspunten

- Laten zien wat je met opbrengst doet. Neem mensen serieus
- Kaders / duidelijk zijn / verachttingsmanagement / eerlijk zijn over wat er nog te kiezen valt (Symposium 8 oktober: transparantie)

Ambitieniveau

- Hoe ver moet je gaan om iedereen te betrekken?
- Pragmatisch zijn / moet betaalbaar blijven / hangt af van de impact van het plan / het gaat om aard en schaal
- Je kunt het vraag ook omdraaien: hoeveel schade berokkent het als je niet doet?

Rol vd raad

- Ook weer afhankelijk van het plan
- Bij plan de Treffe zien we geen rol voor de raad. Prima om dat samen met de bevolking op te pakken

Verslag ronde 2 Beleidsontwikkeling / Gebiedsontwikkeling

- Goffe Walsweer (VVD)
- Norbert Bolman (Heerenveen Lokaal)
- Althea Browne (D66)
- Gerrie Rozema (GL)
- Klazina Bontekoe (CU)
- Yfke Hoogland (gespreksleider)
- Hanneke van der Lei (stedenbouw)
- Evert Stellingwerf (beleidsadviseur)
- Corina Neelis (Projectleider)
- Susan Haanstra (jongerenparticipatie)

Ervaring met Beleidsontwikkeling

- G1000 is een mooi project geweest / iedereen had betrokken kunnen zijn / aan het eind vooral de mensen over die veel tijd hebben / weinig mensen met kinderen etc / veel groepen niet aangesloten
- Is participatie echt bevorderlijk voor de democratie
- Goede voorbeelden:
 - Verkoop van pand het Medium in Aldeboarn
 - Skatebaan met de jongeren. Jongeren vragen: waar heb je behoefte aan? (Mooie samenwerking met jongeren)
- Schoon belonen in plaats van oud papier ophalen (in het begin lastig omdat er een groep was die financiële middelen kwijt raakten. Nu veel mensen enthousiast (over de voorbeelden)
- Centrumvisie Akkrum en Jubbega / veel draagvlak voor visie Jubbega / verschillende vormen gebruiken om mensen te bereiken / had het idee dat de digitale drempel voor jongeren en gezinnen lager maakt (groter bereik) / daar tegenover: bij digitale processen missen we wel de interactie / ook behoefte aan fysieke bijeenkomsten
- Als mensen namens het dorp spreken: zorg dat je iedereen meeneemt

Belangrijke uitgangspunten

- Kaders communiceren (bijv. financiën / reeds vastgelegd beleid) + duidelijk waar de speelruimte zit
- Denk vooraf na over het doel en over te nemen stappen. Bedenk wie je wilt betrekken (bewoners en experts) en hoe je de stemmen weegt. Doe aan verwachtingsmanagement hierover
- Het gekozen traject hangt ook af van de schaal van het project
- Vorm en inzet van middelen blijft maatwerk
- Mensen moeten terug kunnen zien wat er met hun inbreng is gedaan
- Voor jongeren heel belangrijk: 'whats in it for us'

BIJLAGE 5 UITWERKING PARTICIPATIEBELEID VOOR VERSCHILLENDE TYPEN PLANNEN

Plannen bestaan in alle soorten en maten. Ze verschillen in ieder geval op de volgende onderdelen:

- Wie de initiatiefnemer is (een inwoner, een bedrijf of de gemeente)
- De omvang / impact
- Welke (juridische) procedure er wordt gevolgd

In dit hoofdstuk gaan we per type plan in op de wettelijke kaders die zijn opgenomen in de Omgevingswet. Participatie is maatwerk en blijft vormvrij. Wel wordt per type plan een aantal suggesties gedaan voor participatieprocessen die hierbij passen. In de definitieve versie van het Participatiebeleid worden de voorgestelde werkvormen verder uitgewerkt in een bijlage, zodat initiatiefnemers van plannen verschillende voorbeelden tot hun beschikking hebben.

Type plan / proces / kerninstrument Omgevingswet	Wettelijke verplichting (op basis van de Omgevingswet)
<i>Plannen en projecten waarbij de initiatiefnemer een inwoner, bedrijf of organisatie is</i>	
geen vergunning nodig	Geen
binnenplanse omgevingsvergunning zonder participatieplicht	Wel indieningsvereiste (= beantwoorden vraag in DSO)
buitenplanse omgevingsvergunning met participatieplicht	De raad kan een participatieplicht van toepassing verklaren op categorieën van initiatieven
buitenplanse omgevingsvergunning met participatieplicht en adviesrol van de raad ⁶	De raad kan een participatieplicht van toepassing verklaren op categorieën van initiatieven
<i>Plannen en projecten waarbij de gemeente initiatiefnemer is</i>	
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht
Omgevingsplan	Kennisgeving + Motiveringsplicht
Programma	Motiveringsplicht
Beleidsontwikkeling (geen programma in de zin van de Omgevingswet)	Geen
Grotere projecten van de gemeente / gebiedsontwikkeling	Geen (tenzij vergunning nodig)

Samenvattend overzicht types plannen, wettelijke verplichtingen en type klantreis

5.1 Initiatieven van inwoners, bedrijven of organisaties

Initiatieven van inwoners, bedrijven en organisaties zijn er in alle soorten en maten. De uitgangspunten die daarbij van toepassing zijn op participatie, worden daarbij deels door de impact van het initiatief, maar ook door de wettelijke regels en kaders die de gemeente heeft vastgesteld bepaald. We onderscheiden vier type plannen.

⁶ Conform het raadsbesluit van 18 februari 2021

5.1.1 Geen vergunning nodig

Sommige bouwplannen en activiteiten in de fysieke leefomgeving kunnen vergunningsvrij worden gerealiseerd. Daarbij is participatie niet per sé verplicht, maar het is natuurlijk wel netjes om bij verbouwingswerkzaamheden burenen te informeren.

Passende vormen van participatie zijn bijvoorbeeld:

- Een informatiebrief door de deur;
- Burenen uitnodigen op de koffie.

5.1.2 Binnenplanse Omgevingsvergunning

Bouwplannen en activiteiten die binnen de kaders van het Omgevingsplan zijn toegestaan noemen we binnenplanse omgevingsvergunning. Het gaat hier veelal om kleinschalige bouwplannen. Je kunt daarbij denken aan een dakkapel, uitbouw van een woning of een schuurtje.

Voor deze plannen is participatie niet per sé verplicht, maar wordt het wel gestimuleerd. Initiatiefnemers wordt bij de aanvraag van een omgevingsvergunning namelijk altijd gevraagd of ze aan participatie hebben gedaan en zo ja, hoe dat is gebeurd en wat er met de resultaten is gedaan. Het antwoord “nee” op het aanvraagformulier, is op zichzelf geen grond om een aanvraag voor een Omgevingsvergunning te weigeren, tenzij er een participatieplicht geldt.

Passende vormen van participatie bij dit type omgevingsvergunning kunnen zijn:

- Een informatiebrief door de deur;
- Burenen uitnodigen op de koffie;
- Een (digitale) informatiebijeenkomst;
- Een digitale bijeenkomst.

5.1.3 Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (Bopa) zonder participatieplicht

Deze categorie plannen bestaat in de gemeente Heerenveen niet, omdat de gemeenteraad heeft besloten om bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een participatieplicht van toepassing te verklaren (zie 5.1.4).

5.1.4 Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (Bopa) met participatieplicht

Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn alle bouwplannen en activiteiten die niet passen binnen de kaders van het Omgevingsplan. Het gaat veelal om grotere bouwplannen, zoals de realisatie van één of meerdere nieuw woningen op een plek waar deze functie nog niet is toegestaan. Met het raadsbesluit van 18 februari 2021 heeft de gemeenteraad er voor gekozen om een participatieplicht van toepassing te verklaren op alle buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten.

Passende vormen bij dit type omgevingsvergunning kunnen zijn:

- Eén of meerdere inloopbijeenkomsten;
- Eén of meerdere participatiebijeenkomst met een geschikte werkvorm (nadruk op raadpleging ;
- Een enquête of peiling;
- Of combinaties van de bovenstaande opties.

5.1.5 Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit met participatieplicht en adviesrol raad

Op 18 februari 2021 is door de gemeenteraad een lijst van plannen vastgesteld waarbij de raad een adviesrol heeft bij het verlenen van de Omgevingsvergunning. Het gaat daarbij veelal om plannen met een grotere omvang en impact. Een aantal voorbeelden daarvan zijn de volgende (op basis van raadsbesluit 18 februari 2021):

Binnen de bebouwde kom

- Het toevoegen van meer dan 10 woningen aan de bestaande woningvoorraad;
- Nieuwbouw van niet-woonfuncties met een gebruiksoppervlakte van 1500 m²

Buiten de bebouwde kom

- Het vestigen van nieuwe stedelijke functies buiten het bestaand stedelijk gebied, voor zover het ruimtebeslag meer bedraagt dan 500m², of het toevoegen van een woning op een niet bestaande woonlocatie
- Nieuwvestiging van agrarische bedrijven

Algemeen

- Het realiseren van één of meer windturbines met een ashoogte van meer dan 15 meter
- Het realiseren weiden met zonnepanelen (buiten het gebruiksoppervlak).

Bij deze categorie plannen heeft de gemeenteraad uiteindelijk een (bindende) adviesrol. Daarom is het bij deze categorie goed denkbaar dat de gemeenteraad in het voortraject als toeschouwer wordt uitgenodigd bij het participatieproces, zodat zij bij de besluitvorming beter kunnen afwegen kunnen zien of de participatie goed verlopen is.

Passende vormen bij dit type omgevingsvergunning kunnen zijn:

- Eén of meerdere inloopbijeenkomsten;
- Eén of meerdere participatiebijeenkomst met een geschikte werkvorm (nadruk op raadpleging;
- Een informatiesessie voor raadsleden;
- Het inrichten van een klankbordgroep van de meest betrokken belanghebbenden;
- Het uitwerken van een aantal scenario's/invullingen in diverse werkgroepen;
- Een enquête of peiling;
- Of combinaties van de bovenstaande opties.

5.1.7. Het uitdaagrecht (right to challenge)

Een bijzondere vorm van participatie vanuit de samenleving is het zogenaamde right to challenge. Hierover staat het volgende in de Omgevingsvisie:

Right to challenge bij (beheer)taken van de gemeente

“Beheertaken die voorheen door de gemeente werden uitgevoerd, kunnen ook door inwoners worden opgepakt. Inwoners die voorstellen hebben om de fysieke leefomgeving zelf op een andere manier in te richten, te beheren of te gebruiken, krijgen de gelegenheid om hun plannen voor te leggen (right to challenge). Als gemeente kunnen we niet altijd meebewegen. Die mogelijkheid is groter bij gronden die in gemeentelijk eigendom zijn, dan voor gronden die in particulier eigendom zijn. In een programma groenstructuur werken we nader uit hoe dit right to challenge eruit ziet voor het openbaar groen.”

Zodra de ‘Wet versterking participatie op decentraal niveau’ is vastgesteld, wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd. We zullen dan ook onze inspraakverordening uit 2016 aanpassen tot participatieverordening.

5.2 Gemeente is initiatiefnemer

Voor een aantal instrumenten uit de Omgevingswet is een motiveringsplicht van toepassing. Het bevoegd gezag moet bij het besluit over de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan of een Omgevingsprogramma aangeven:

- hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding,
- wat de resultaten daarvan zijn en;
- op welke manier aan het eigen participatiebeleid is voldaan.

In de Omgevingsvisie is het uitgangspunt opgenomen dat we onze inwoners meer willen betrekken bij het opstellen en evalueren van ons beleid. De mate waarin we dat doen is afhankelijk van de keuze tussen de ambitiescenario's die in hoofdstuk 5 zijn opgenomen. Daarbij gaat het om de vraag of de inzet op gemeentelijk initiatieven op het huidige niveau houden (scenario A) of intensiveren (scenario B en D). Onderstaand wordt aangegeven hoe dit bij de verschillende instrumenten wordt vormgegeven.

5.2.1 Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie Heerenveen 1.0 is op 8 juli 2021 vastgesteld. Het is de bedoeling om de voortgang van de visie regelmatig te evalueren en te actualiseren (zie onderstaand kader). Eens in de vier jaar zal een grondige herziening plaatsvinden. Qua participatie stellen we hierin voor om:

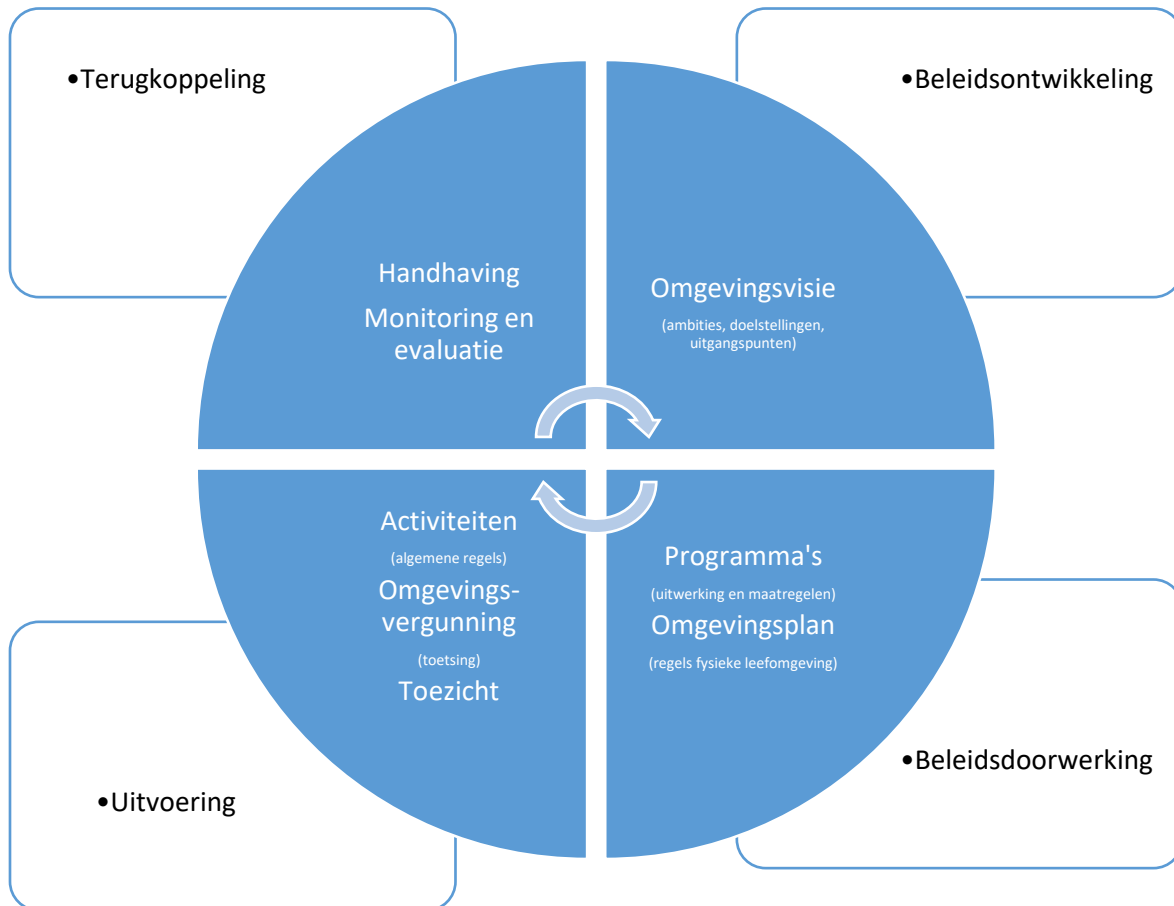
1. Bij de jaarlijkse evaluatie en herziening van de Omgevingsvisie een lichte vorm van participatie te kiezen. Bijvoorbeeld het ophalen van meningen aan de hand van een enquête (evaluatie) en het schriftelijk en digitaal ter inzage leggen voor zienswijzen van een aangepaste Omgevingsvisie (ontwerp-Omgevingsvisie 1.1);
2. Bij de vierjaarlijkse grondige herziening kan meer aandacht worden besteed aan participatie, bijvoorbeeld door het organiseren van één of meerdere inloopavonden en (digitale) werksessies.

Monitoring, evaluatie en bijstelling van de Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie zijn uitgangspunten opgenomen voor evaluatie en bijstelling

1. Ieder jaar wordt er een jaarverslag gemaakt over ontwikkelingen in de leefomgeving van Heerenveen. Dit jaarverslag bereiden we voor met inbreng vanuit de samenleving en gegevens van toezicht en handhaving. We onderzoeken of dit jaarverslag kan aanhaken bij de gebruikelijke P&C-cyclus. Waar mogelijk onderbouwen we het verslag met kwantitatieve gegevens en voorbeelden. Daarbij kijken we naar de ambities en doelstellingen die zijn geformuleerd in hoofdstuk 4 en 5;
2. Eén keer in de vier jaar wordt de doorwerking van de Omgevingsvisie grondig geëvalueerd en wordt de beleidskoers waar nodig bijgesteld. Dit doen we bijvoorbeeld in het jaar nadat een nieuw coalitieprogramma is vastgesteld. Daarbij gaat het vooral om hoofdstuk 5 en de vertaling daarvan naar hoofdstuk 6. De basis van de visie (hoofdstuk 4) blijft daarmee langjarig in stand;
3. Tussentijds kan de Omgevingsvisie op ondergeschikte onderdelen worden aangepast. Bijvoorbeeld naar aanleiding van het jaarverslag. Daarbij denken we aan aanpassingen op het niveau van een

paragraaf. Bijvoorbeeld vanwege de wijziging van thematisch beleid (hoofdstuk 5) of een andere visie op een bepaald deelgebied (hoofdstuk 6). Deze aanpassingen leggen we zoveel mogelijk gebundeld aan de gemeenteraad voor. De frequentie van een tussentijdse aanpassing is daarom één keer per jaar.



Overzicht van de beleidscyclus met daarin de verschillende omgevingswetinstrumenten

5.2.2 Omgevingsplan

Bij het Omgevingsplan moet het bevoegd gezag in een kennisgeving aangeven op welke manier de participatie wordt vormgegeven, wie er worden betrokken, etc.

Aanpassing van het Omgevingsplan als doorvertaling van beleid

Uiteindelijk zal er voor de gemeente één integraal Omgevingsplan gaan gelden. Deze aanpassing loopt tot 2029 en zal in fases plaatsvinden. Er kunnen zowel gebiedsgewijs als thematisch onderdelen van het Omgevingsplan worden aangepast. Het Omgevingsplan bevat daarbij vooral een (neutrale) doorvertaling van de beleidskeuzes die in de Omgevingsvisie al gemaakt zijn. Het accent van participatie kan daarom liggen bij de ontwikkeling van Omgevingsvisie en programma's. Bij het Omgevingsplan kan er dan voor worden gekozen voor een lichte vorm van participatie. Bijvoorbeeld het schriftelijk en digitaal ter inzage leggen voor zienswijzen van een ontwerp-Omgevingsplan. Indien gewenst kunnen daar nog informatieavonden aan worden toegevoegd.

Aanpassing van het Omgevingsplan ten behoeve van een concrete ontwikkeling

Iets ander ligt wanneer het Omgevingsplan moet worden gewijzigd om een planologisch kader te bieden voor een nieuwe ontwikkeling. In dat geval kunnen participatiemiddelen worden gekozen die vergelijkbaar zijn met een buitenplanse afwijking van het Omgevingsplan (zie paragraaf 5.1.4 en 5.1.5).

5.2.3 Omgevingsprogramma

Met het opstellen van een programma wordt het beleid uit de Omgevingsvisie verder uitgewerkt en concreet gemaakt. Deze uitwerking kan zowel betrekking hebben op gebieden en op thema's. Omdat deze concretisering vaak meer houvast biedt voor belanghebbenden dan de Omgevingsvisie, is dit instrument uitermate geschikt voor participatie. Bij Omgevingsprogramma's geldt, net als de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan een motiveringsplicht.

In veel gevallen bevat een programma ook elementen van samenwerking met netwerkpartners. Dit pleit er voor om een participatievorm te kiezen waarbij het accent ligt op coproduceren; oftewel een hoge mate van medezeggenschap bij samenwerkingspartners. Hiervoor zijn vele verschillende (werk)vormen denkbaar.

5.2.4 Overig beleid (geen programma in de zin van de Omgevingswet)

Naast het programma in de zin van de Omgevingswet, blijven er ook andere vormen van beleidsontwikkeling mogelijk. Bijvoorbeeld het vaststellen van een beleidsnotitie of beleidsregels. Participatie- en inspraak is daarbij niet altijd verplicht. In de Participatie- en inspraakverordening 2016 is bepaald in welke gevallen participatie- en inspraak plaatsvindt en waar dit aan dient te voldoen.

Geen participatie of inspraak wordt verleend.:

- a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
- b. indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
- c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
- e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
- f. indien het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen/ situaties/ belangen in de samenleving.

5.2.5 Beleidsevaluatie

Onder 5.2.1 werd reeds ingegaan op de evaluatie en monitoringscyclus van de Omgevingsvisie. Omdat de Omgevingsvisie in principe alle beleidsterreinen in de fysieke leefomgeving omvat wordt bij de evaluatie van dit instrument alle inwoners betrokken. Bij de evaluatie van programma's is dit vormvrij en worden gericht keuzes gemaakt. Zo kan er bij thematische programma's voor gekozen om te evalueren met netwerkpartners. Bij

gebiedsprogramma's kan evaluatie plaatsvinden met de inwoners en stakeholders uit het gebied.

5.2.6 Gemeentelijke projecten (RO en IBOR)

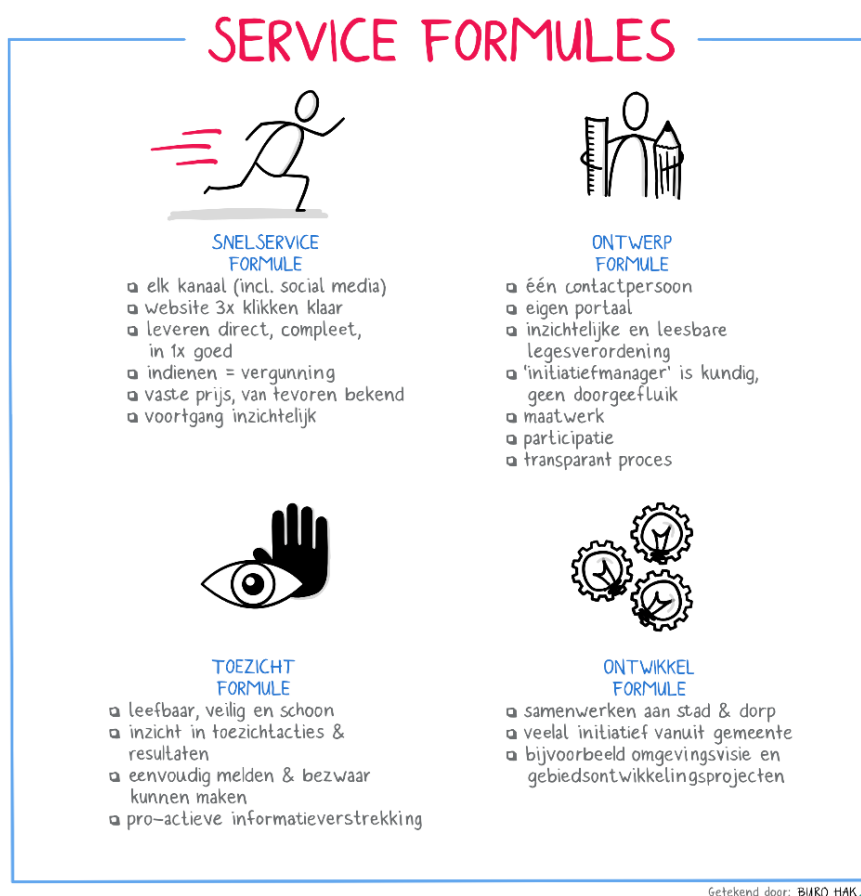
Bij gemeentelijke RO, bouw- of herinrichtingsprojecten worden vaak omgevingswetinstrumenten ingezet (programma, Omgevingsplan of Omgevingsvergunning). De participatie kan dan aan één van deze instrumenten worden gekoppeld (zie paragraaf 5.1.4; 5.1.5; 5.2.2 of 5.2.3). Bij grotere projecten ligt het meer voor de hand om eerder een participatieproces op te starten. Deze kan dan worden gekoppeld aan het opstellen van een gebiedsvisie of stedenbouwkundige kaders.

Daarnaast kunnen er ook werkzaamheden aan de orde zijn waar geen vergunningplicht geldt, maar waarbij toch een grote impact op de leefomgeving aan de orde kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan het vervangen van riolering of het herinrichten van een weg. De succesfactoren in hoofdstuk 3 zijn ook in dat geval van belang. Goede en toegankelijke informatieverstrekking is een basisvereiste. Bij herinrichting vinden vaak ook meerdere werksessies plaats waarbij verschillende scenario's voorliggen en in overleg met bewoners keuzes worden gemaakt. Het participatieniveau ligt dan vaak op raadplegen of coproduceren.

BIJLAGE 6 RELATIE PARTICIPATIE MET KLANTREIZEN OMGEVINGSWET

6.1 Klantreizen in het kort

Onder de Omgevingswet moeten vergunningaanvragen in principe binnen acht weken worden afgehandeld. Wanneer inwoners of bedrijven een initiatief hebben, willen wij hen als gemeente zo goed mogelijk van dienst zijn. Voor het werken onder de nieuwe Omgevingswet, wordt een aantal duidelijke “klantreizen” ontwikkeld, waarbij de initiatiefnemer een vast contactpersoon heeft. Bij deze klantreizen horen een viertal serviceformules.



Initiatiefnemers worden, passend bij hun behoefte, gefaciliteerd en ondersteund. Het digitale omgevingsloket vormt daarbij een eerste ingang voor de meeste initiatiefnemers. De zwaarte van het initiatief en de regels in het Omgevingsplan bepalen uiteindelijk wie beslist over de wenselijkheid van het initiatief. Het maakt daarbij verschil of een initiatief vergunningsvrij is en of het binnen de kaders van het Omgevingsplan en de Omgevingsvisie past.

Wanneer een plan past binnen de kaders van het Omgevingsplan, dan kan de “snelservice-formule” worden toegepast. Bij plannen die groter en complexer zijn, is er sprake van de “ontwikkel- of de ontwerpformule”. Ingewikkelde aanvragen worden besproken op de intaketafel. Daar wordt bepaald of er kans van slagen is en wat nodig is om een

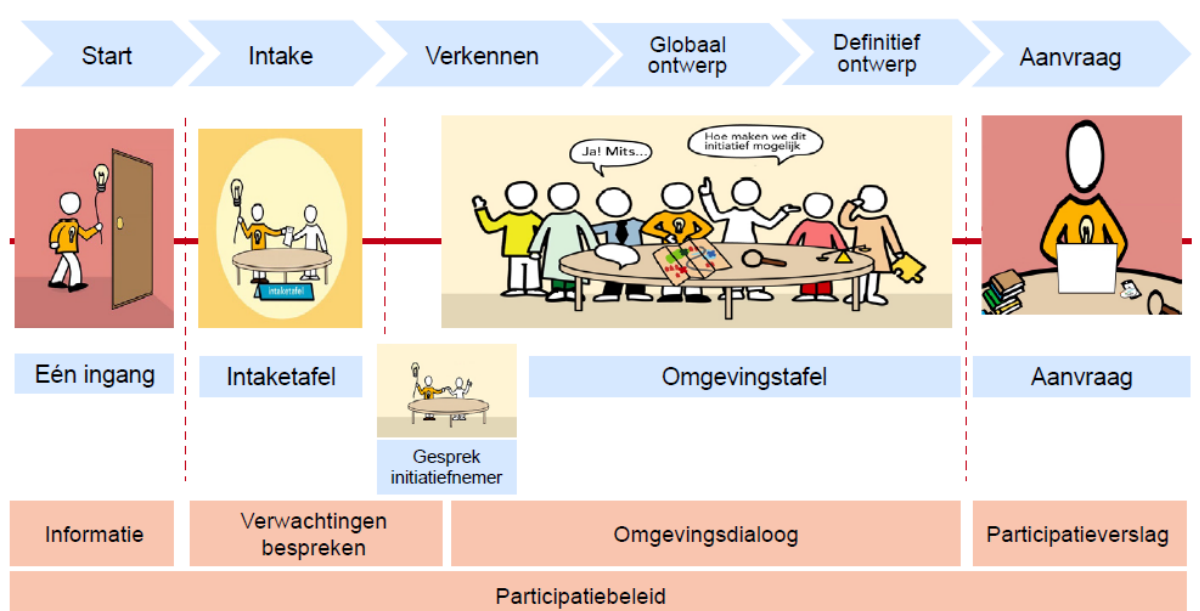
initiatiefnemer verder te helpen. Onderstaand figuur laat de kenmerken van de verschillende klantreizen zien.

6.2 Hoe verhoudt de klantreis van de ontwerpformule zich tot een participatieproces?

De klantreis van de snelserviceformule en de ontwerpformule die hierboven zijn geschetst, richten zich vooral op een inhoudelijke behandeling van een initiatief. Daarbij gaat het aan een intake tafel om de beleidsmatige wenselijkheid en aan de omgevingstafel om een juridische toetsing aan wet- en regelgeving (toets op haalbaarheid).

Bij de ontwerpformule zal in veel gevallen ook sprake zijn van een vorm van participatie. Dit participatieproces met belanghebbenden zal in de meeste gevallen parallel lopen aan de omgevingstafel. Dit participatieproces met belanghebbenden zal in de praktijk veelal plaatsvinden na een intake door de gemeente en voorafgaand aan een aanvraag. Daarmee loopt het gelijk op met de omgevingstafel. Het is ook mogelijk om (een vertegenwoordiging van) belanghebbenden uit te nodigen aan de omgevingstafel. Die keuze is aan de initiatiefnemer: hij of zij is verantwoordelijk voor de manier waarop het aanvraagproces én het participatieproces wordt ingericht.

In het onderstaande voorbeeld is indicatief beschreven hoe een klantreis van een aanvrager er uit ziet (blauwe pijlenschema) en hoe het participatieproces eruit (oranje blokkenschema). Uiteindelijk komen beide parallelle sporen bij elkaar bij het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Let wel! Dit is een voorbeeld, want participatie blijft vormvrij en bestaat soms uit één stap en soms uit meerdere stappen.



BIJLAGE 7 MEER INFORMATIE

Handige websites

- [Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Inpraak en rechtsbescherming - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Participatie in de omgevingsvergunning - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Participatiekompas - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Denkwijze\(r\) voor goede participatie - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)
- [Valkuilen van participatie en het belang van een goed plan bij locatie ontwikkeling - Participatietrajecten.nl](#)