# 1. INLEIDING

In Februari 2022 is de 'Texelse aanpak voor burgerparticipatie' vastgesteld. De participatie met betrekking tot (nog) niet toegestane wijzigingen in de fysieke leefomgeving wordt beschreven in deze nota 'participatiebeleid onder de Omgevingswet'.

*De Omgevingswet gaat in de kern over ruimte geven, loslaten en vertrouwen; over een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. De Omgevingswet wil meer ruimte te geven voor ideeën van initiatiefnemers en voor lokale afwegingen. Daarin wegen de belangen van betrokkenen nadrukkelijk mee. Die doen mee en laten van zich horen: participatie.*

Participatiebeleid dat in deze nota aan de orde komt is de mogelijkheid onder de Omgevingswet om beleid vast te stellen rondom 'de gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is'. Deze gevallen betreffen dus initiatieven voor activiteiten die (nog) niet in het omgevingsplan passen.

In deze nota wordt ook de voor de gemeente verplichte participatie beschreven voor de instrumenten onder de Omgevingswet: de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de programma's.

### Participatie onder de Omgevingswet

Drie processen onder de Omgevingswet zijn relevant voor het participatiebeleid:

#### *1. Participatie door initiatiefnemer of aanvrager*

Hierbij gaat het om het horen en zorgvuldig afwegen van de belangen van de betrokkenen door de initiatiefnemer. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer: de initiatiefnemer moet bij de aanvraag aangeven of hij de omgeving bij de plannen betrokken heeft en zo ja, hoe dat is gebeurd en wat de uitkomsten hiervan zijn. Participatie is hierbij niet verplicht.

#### *2. Verplichte participatie door de gemeente*

Volgens de Omgevingswet dient de gemeente bij het maken van een omgevingsvisie, een omgevingsplan en een programma actief aan participatie te doen. De gemeente is immers initiatiefnemer. De gemeente heeft in die werkzaamheden:

*Kennisgevingsplicht*: hoe de participatie wordt vormgegeven (wie waarover wanneer betrokken, wat is de rol van het bevoegd gezag en waar aanvullende informatie beschikbaar[1]) en een

*Motiveringsplicht:* het bij de vaststelling van het besluit aangeven hoe burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten hiervan zijn[2].

#### *3. Verplichte participatie bij vastgestelde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten*

Bij door de gemeenteraad aangewezen gevallen waarvoor participatie verplicht is gaat het om activiteiten die niet mogelijk zijn volgens het omgevingsplan: de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en waarbij het college van Burgemeester en Wethouders bevoegd gezag is. De lijst van vastgestelde gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten wordt in een apart raadsbesluit vastgesteld. Voor deze gevallen geldt - net als bij de verplichte participatie door de gemeente - het in deze nota beschreven beleid.

[1] Bron: artikel 5.3 Omgevingsbesluit.

[2] Bron: voor het omgevingsplan artikel 10.2 Omgevingsbesluit, voor de omgevingsvisie artikel 10.7 Omgevingsbesluit en voor een programma artikel 10.8 Omgevingsbesluit.

### Vroegtijdig

De Omgevingswet gaat ervan uit dat het betrekken van burgers, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties in een vroegtijdig stadium start. Dat helpt om alternatieven eerder op tafel te krijgen zodat het leidt tot betere en meer gedragen besluiten.

Daarnaast is het zo dat door dit goed te doen aan de voorkant (mensen hebben hun eigen ideeën kunnen inbrengen), minder kans bestaat op procedures en rechtszaken.

### Vormvrij

Een belangrijk uitgangspunt is dat de Omgevingswet participatie vormvrij houdt. Dat wil zeggen dat geen eisen kunnen worden gesteld aan hoe participatie wordt gedaan. De vorm is vrij, elke keer. Dat moet ook, want alle projecten in de fysieke leefomgeving zijn zo verschillend van aard, dat maatwerk mogelijk moet zijn.

Dat betekent ook dat de informatie die een aanvrager van een omgevingsvergunning verstrekt aan het bevoegd gezag geen grond kan zijn voor weigering van die vergunning. Wel kunnen bij de verplichte participatie door de gemeente kaders worden gecommuniceerd waarop het college de participatie beoordeelt.

### Aanvullend

De formele procedures (inspraak, beroep en bezwaar) en de participatie versterken elkaar en vullen elkaar aan. Door partijen meer aan de voorkant bij een bepaalde ontwikkeling te betrekken en het zogenaamde vooroverleg beter te benutten kan verderop in het proces snelheid worden gewonnen.

**Misverstanden rond participatie**

Over participatie lopen de verwachtingen uiteen. Zo zijn er mensen die participatie als synoniem zien voor ‘draagvlak creëren’ of ‘gelijk krijgen’. Dat is niet het geval. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het alsnog niet met elkaar eens zijn, ook na intensieve gesprekken en uitvoerige participatietrajecten. Belangen en uitgangsposities kunnen verschillend zijn.

Naar elkaar luisteren betekent niet dat de uitkomst voor iedereen wenselijk is en door iedereen ondersteund wordt. Uiteindelijk moeten alle argumenten en belangen worden afgewogen waarna een besluit volgt.

Een ander misverstand is dat participatie verplicht is bij elk initiatief; dat is niet het geval. Wanneer initiatieven passen binnen de regels van het omgevingsplan kunnen ze gewoon doorgaan, zoals dat ook nu geldt voor initiatieven die passen in het bestemmingsplan.

### Vóór de aanvraag

Nadat de initiatiefnemer de belangen van betrokkenen heeft opgehaald en verduidelijkt wat hij ermee heeft gedaan, kan hij een afspraak maken voor een vooroverleg met een behandelaar van Vergunningen. Tijdens het vooroverleg worden met de initiatiefnemer de participatie-opbrengst en zijn intenties besproken.

Gecheckt wordt ook of de initiatiefnemer bij het ontwikkelen van zijn plan rekening heeft gehouden met de relevante wetgeving, kaders en belangen. Tot slot wordt met de initiatiefnemer gecontroleerd of alle vereiste stukken voor de aanvraag beschikbaar zijn. Na het met de behandelaar nalopen van de vereisten, kan de initiatiefnemer de aanvraag (met behulp van digitale identificatie) zelf indienen.

De gemeente faciliteert initiatiefnemers met complexere initiatieven door een Omgevingstafel te organiseren. De Omgevingstafel is een informeel overleg *voor* de aanvraag waar de initiatiefnemer vrijwillig aan deelneemt. De Omgevingstafel is geen vervanger van participatie. Daar is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor.

Vanaf het moment van de (digitale) aanvraag moet in principe binnen 8 weken een besluit zijn genomen. Dat geldt voor aanvragen van complexe vaak buitenplanse omgevingsvergunningen en minder complexe aanvragen.

### Indieningseis

Participatie onder de Omgevingswet heeft wat omgevingsvergunningen betreft, vorm gekregen als een *indieningseis*. De initiatiefnemer moet in de aanvraag om een omgevingsvergunning aangeven of en, zo ja, hoe er overleg is geweest met de omgeving. Ook moet worden aangegeven wat er met het resultaat van de participatie is gedaan.

Het participatieverslag van de initiatiefnemer is geen onderdeel van de vergunningverlening. Een participatieverslag vergunt immers geen activiteiten en stelt geen voorschriften aan die activiteiten. Het participatieverslag is niets meer of minder dan bij de aanvraag aangeleverde informatie waarop het bevoegd gezag zijn besluit baseert.

Voor de door de gemeenteraad aangewezen gevallen waarvoor participatie verplicht is, moet de initiatiefnemer aantonen dat hij aan voldoende participatie heeft gedaan. Als hij dit niet doet, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Dit in tegenstelling tot de (binnenplanse en niet aangewezen buitenplanse) omgevingsplanactiviteiten waarvoor de reguliere aanvraageis van artikel 7.4 van de Omgevingsregeling geldt.

## 2. DE GEVALLEN

### Gevallen aanwijzen

Op Texel is ervoor gekozen geen specifieke gevallen aan te wijzen maar uit te gaan van omgevingsactiviteiten die niet passen in het omgevingsplan en/of het bestaande beleid. Daarmee wordt ook aan de afspraak tussen college en raad tegemoet te komen om beleidsneutraal naar de Omgevingswet over te gaan.

De ‘gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is’ zijn, conform een apart raadsbesluit, als volgt geformuleerd:

*‘Als het initiatief bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning valt binnen de volgende gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, dan is participatie verplicht conform de kaders in de ‘Nota participatiebeleid onder de Omgevingswet’.*

*Dat wil zeggen wanneer sprake is van een initiatief/activiteit die niet past binnen of afwijkt van:*

*a. de doelen van het Omgevingsplan;*
*b. de door de raad vastgestelde omgevingsvisie of de Structuurvisie Texel 2010, zolang geen omgevingsvisie is vastgesteld;*
*c. ander door de gemeenteraad vastgesteld en geldend beleid.*

# 3. DE MANIER WAAROP

Het verplicht stellen van participatie bij de zojuist aangegeven gevallen, betekent dat de organisatie en gemeenteraad regelmatig te maken krijgen met participatieverslagen. Om de inhoudelijke discussie over participatieverslagen te vermijden, wordt een werkwijze voorgesteld die niet alleen voldoet aan het wettelijk kader maar ook ruimte biedt aan een eigen Texelse invulling.

### Wettelijk kader

In artikel 5.3 Omgevingsbesluit wordt gesteld dat:

1. De kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken, bedoeld in artikel 5.47, 4e lid, van de wet, gaat het bevoegd gezag in ieder geval in op:
   - wie worden betrokken,
   - waarover zij worden betrokken,
   - wanneer zij worden betrokken,
   - wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van genoemde partijen en waar aanvullende informatie beschikbaar is.
2. De kennisgeving vindt plaats op een door het bevoegd gezag te bepalen geschikte wijze, waardoor het voor de te verkennen opgave in de fysieke leefomgeving relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt.
3. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de benodigde informatie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op een toegankelijke wijze beschikbaar is.

### Gemeentelijk participatie kader

De initiatiefnemer kan kennisnemen van het gemeentelijke kader om te bepalen of in de ogen van de gemeente sprake is van voldoende participatie en voldoende overtuigende informatie. Dit kader geldt zowel voor initiatiefnemers die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanvragen die onder de in hoofdstuk 2 genoemde beschrijving vallen, als voor de participatie rondom de Texelse omgevingsvisie, omgevingsplan en programma's. Het volgende Texelse participatie kader onder de Omgevingswet biedt die mogelijkheden:

### A. Wie worden betrokken

Betrokken in participatie dienen te worden 'degene die als directe of indirecte belanghebbenden kunnen worden beschouwd'[3]; zoals buren, omliggende bedrijven, gebruikers, eigenaren, andere overheden en/of beheerders van omliggende terreinen. Het betrekken van de dorpscommissie(s) bij de gedachtenvorming en uitwerking wordt in het geval van beoogde ontwikkelingen in of nabij de kern(en) als pluspunt gezien.

In het participatieverslag dient duidelijk te zijn tot welke groep de participanten behoren en wat hun belangen zijn (rekening houdende met de AVG-regels).

### B. Waarover worden zij betrokken

Voor de betrokkenheid bij participatie gelden vier aanknopingspunten:

1. Voor de transparantie is duidelijkheid nodig over de belangen van de participanten;
2. De participanten dienen een goed beeld te (kunnen) verkrijgen van de 'impact'; de invloed van de beoogde ontwikkeling op de fysieke leefomgeving in de buurt, kern en gemeente (zie voor die 'impact' onder C);
3. De participanten worden gelegenheid geboden inhoudelijke input te leveren op de voorliggende ideeën.

[3] Participanten onder de Omgevingswet zijn: burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen (Omgevingsbesluit art. 5.3, derde lid).

4. De participanten vernemen van de initiatiefnemer of en hoe hun input is verwerkt in het in te dienen ontwerpplan.

De ideeën (of het plan) worden:
- in eenvoudig en daardoor begrijpelijk Nederlands aangeboden en uitgelegd.
- als 'potloodschetsen' uitgewerkt, zodanig dat de input van de participanten nog kan worden verwerkt in het beoogde ontwerpplan.

## C. Wanneer zij worden betrokken

De belanghebbenden worden op twee momenten betrokken:

1. Voordat plannen in de vorm van uitgewerkte tekeningen zijn gemaakt (zodat de door participanten gegeven input kan worden verwerkt);
2. Nadat een concept is gemaakt waarin de input van de participanten is verwerkt. Dat concept wordt in een de 2e ronde participatie nogmaals voorgelegd. De uitkomst van die 2e ronde participatie (het ontwerp) wordt bij de aanvraag ingediend, samen met onder meer het participatieverslag.

### Impactmeter

De kwaliteit en kwantiteit van de participanten worden afgestemd op de mate van impact van de ideeën/het plan op de fysieke leefomgeving. Bij een hogere impact worden in totaal meer participanten betrokken en de participanten zijn naar rato afkomstig uit de directe en indirecte belangengroepen (zie ook onder A.).

In het geval van gemeentelijke initiatieven bij complexe aanvragen en/of ideeën met een grote impact, geldt dit dus ook. Het betrekken van de ketenpartners zoals provincie, Omgevingsdienst, Veiligheidsregio, GGD, Hoogheemraadschap en omliggende gemeenten hoort daar ook bij, via de Omgevingstafel of op andere wijze, bij voorkeur vóór het indienen van de aanvraag.

De **'impact'** van de ideeën/het plan is afhankelijk van de volgende factoren[4]:

1. De grootte (omvang) van het initiatief, gemeten in het betrokken geografisch gebied.
2. De mate van hinder tijdens en na realisatie.
3. De mate waarin sprake is van een technisch en/of veiligheidsrisico.
4. Of initiatieven (niet, deels of volledig) in een beschermde omgeving plaatsvinden[5].
5. In welke mate sprake is van een groot maatschappelijk of algemeen belang, niet alleen wereldwijd of nationaal maar ook op gemeentelijk, kern- of buurtniveau.
6. De gevoeligheid en/of maatschappelijke/ politieke aandacht bij een initiatief.

De beoordeling van de impact gebeurt op een 3-punts schaal: 'geen impact, beperkte impact, veel impact':

| .txl impact model | geen | beperkt | groot |
|---|---|---|---|
| Geografische omvang | | | |
| Mate van hinder | | | |
| Maatschappelijk belang | | | |
| Gevoeligheid en/of aandacht | | | |
| In beschermde omgeving | | | |
| Veiligheidsrisico en/of technisch risico | | | |

De inschatting van de mate van impact wordt aan de initiatiefnemer over gelaten. De gemeente zal in haar beoordeling van het participatieverslag en -inspanningen eveneens een inschatting maken.

[4] In de 'Texelse aanpak van burgerparticipatie' wordt naar drie (algemeen hanteerbare) aspecten gekeken: de omvang/ grootte van het onderwerp, de te verwachten reuring/of maatschappelijke aandacht en de te verwachten hinder die het onderwerp veroorzaakt.

[5] Onder beschermde omgevingen worden gebieden, locaties en objecten verstaan waarbij bepaalde aanwezige historisch-ruimtelijke, landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden en/of elementen beschermd (moeten) worden.

## D. Kennisgeven zodat optimaal bereik

Artikel 10 van de huidige Wet openbaarheid van bestuur is van toepassing (kennisgevingsplicht) als het gaat om de verplichte participatie door de gemeente. Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsvisie, een omgevingsplan en een programma vast te stellen aan hoe het de participatie vormgeeft[6].

Het optimaal bereik wordt gedefinieerd als het 'actief betrekken, informeren en input ophalen bij de direct en indirect betrokkenen bewoners, ondernemingen en organisaties op een wijze die de toegankelijkheid, representativiteit en betrokkenheid van ondervertegenwoordigde groepen waarborgt'.

De uitwerking behoeft per situatie maatwerk via de diverse online en offline media, variërend van social media tot Texelse Courant en van nieuwsbrieven per email tot bespreeksessies met de buurt.

## E. De rol van de initiatiefnemer

### De rol van de initiatiefnemer

De initiatiefnemer heeft de regie in het selecteren en betrekken van de belanghebbenden. Advies over deze stappen en de plek van de Omgevingstafel kan worden ingewonnen bij de behandelaar van Vergunningen.

### De rol van de gemeente

De gemeente kent in participatie diverse rollen. De gemeente kan fungeren als initiatiefnemer, als participant, beoordelaar en als facilitator (oftewel degene die bevordert dat participatie op een juiste en effectieve manier plaatsvindt). De gemeente maakt haar rol vooraf duidelijk.

Met de motie de Vries (2015) wordt het bevoegd gezag gevraagd om participatie te stimuleren. De samenleving actief betrekken bij de voorbereiding op aanvragen om een omgevingsvergunning is primair de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer (dat kan ook de gemeente zijn).

De gemeente dient zorg te dragen dat in het loket van het DSO (het digitaal stelsel omgevingswet) duidelijk is voor de initiatiefnemer om welke gevallen het gaat waarvoor participatie verplicht is.

Bij participatie voor de omgevingsvisie, omgevingsplan en programma's neemt de gemeente het initiatief, evenals bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die de gemeente initieert.

De gemeente wil duidelijk hebben hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, wat met de inbreng is gedaan en welke afwegingen zijn gemaakt. Uit de motivering van de initiatiefnemer moet ook blijken of recht is gedaan aan de gelijkwaardigheid van alle partijen. Het participatieverslag geeft die informatie.

[6] Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste en tweede lid), Omgevingswet (art. 16.29 en art. 5.47 kennisgeving voornemen), Omgevingsbesluit (art. 5.2 inhoud en kennisgeving voornemen).

### F. Waar welke informatie vinden

Duidelijk moet zijn, voor elke geïnteresseerde en belanghebbende, waar welke informatie te vinden is. Daarbij gaat het zowel om inhoudelijke informatie over het initiatief als de wijze waarop en wanneer kan worden geparticipeerd.

In het algemeen geldt voor Texel het volgende:
- In het gemeentehuis ligt een drukwerk met uitleg participatie rondom ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.
- Met de gemeentewinkel kan worden gebeld over de participatie en eventueel een inhoudelijke toelichting.
- Op Texel.nl zal de volgende relevante informatie te vinden zijn:
  - Indien de gemeente initiatiefnemer is: een duidelijk overzicht van de gekozen vorm en het traject van participatie en hoe participanten kunnen deelnemen[7].
  - Voor initiatiefnemers die een aanvraag indienen voor een omgevingsvergunning waarvoor participatie verplicht is gesteld:
    - Welke gevallen heeft de gemeenteraad aangewezen waarvoor participatie verplicht is;
    - Wanneer geldt een m.e.r.-plicht: een Milieu Effect Rapportage voor de beoogde omgevingsactiviteit(en) en informatie over de MER (indien er een m.e.r.-plicht geldt voor een (deel van) het plan of programma[8]).

# 4. ZORGVULDIG

### In de geest van de Omgevingswet

In het participatiebeleid van de Gemeente Texel past, in de geest van de Omgevingswet, de wil om belanghebbenden zowel in de beginfase als volgende fasen (concretisering, uitvoering en evaluatie) te betrekken. Hierbij worden ideeën opgehaald en wordt daar waar mogelijk in co-creatie een visie, programma of plan ontwikkeld.

### De Texelse aanpak

De in Februari 2022 vastgestelde Texelse aanpak burgerparticipatie biedt naast de in deze nota aangegeven kaders voldoende op participatie toegesneden handvatten voor de voor de gemeente verplichte participatie.

### Borgen kwaliteit

Bij participatiebeleid gaat het ook om het opbouwen van kennis en ervaring over het ‘managen’ van participatietrajecten. In de ‘Texelse aanpak van burgerparticipatie’ wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Het op hoog niveau brengen van de participatie, zodanig dat vertrouwen ontstaat en een gevoel van saamhorigheid, vraagt aandacht, ambitie en motivatie vanuit college, raad en organisatie.

De uitdaging ligt in het borgen van de kwaliteit op een hoog gewenst niveau. Daarbij helpt het beschrijven van de processen (zowel qua gegevensbeheer, afspraken, als rolverdeling) en het sturen op processen en resultaat (gemeten in tevredenheid en uitkomsten). Een duidelijke uitleg voor een initiatiefnemer hoort hier ook bij (zie de bijlage voor een voorbeeld).

---

[7] De ‘motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie’ bij omgevingsplan, omgevingsvisie en programma’s (resp. art. 10.2, 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit) gaat over de:
1. Bij de kennisgeving van het voornemen om een *omgevingsplan* vast te stellen, bedoeld in artikel 16.29 van de wet, wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.
2. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
3. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan.

[8] Als de MER niet in het rapport is opgenomen, moet de MER tegelijkertijd bij het ontwerpplan of ontwerpprogramma ter inzage worden gelegd en worden kennisgegeven. De MER dient dus gemaakt te zijn voordat het ontwerpplan of ontwerpprogramma ter inzage wordt gelegd. Ook participanten die vroegtijdig betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het plan of programma, kunnen betrokken (willen) worden bij de verwerking van eventuele m.e.r.- uitkomsten.

### Inspraak

Participatie is geen vervanging van rechtsbescherming. Rechtsbescherming gaat over de gang naar de rechter. Voor de rechtsbescherming sluit de Omgevingswet aan bij de Awb. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging) maken hier onderdeel van uit (afd. 3.2 Awb).

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. Participatie is een onderdeel van deze belangenafweging. Inspraak en beroep blijven onder de Omgevingswet bestaan.

### Als te weinig informatie

Het bevoegd gezag kan informatie uit participatie nodig hebben voor de motivering van zijn besluit. De gemeente zet in op het overtuigen van de initiatiefnemer tijdens het vooroverleg dat participatie in zijn voordeel is. Het bevoegd gezag kan zelf extra informatie inwinnen. Dit kan tijdens de verplichte procedure-stappen van de Awb of daarbuiten, bijvoorbeeld met de volgende mogelijkheden:

- De gemeente kan de initiatiefnemer tijdens het vooroverleg een ontwerp van de aanvraag vragen. De gemeente kan deze dan ter inzage leggen en meningen daarover inwinnen, voordat de initiatiefnemer de aanvraag indient.
- Het bevoegd gezag kan een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen.
- Het bevoegd gezag kan een ontwerpbesluit ter inzage leggen en zienswijzen inwinnen. Bij de uitgebreide procedure is dit verplicht op grond van artikel 3:11 van de Awb.
- Het bevoegd gezag kan rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden.
- Het bevoegd gezag is op grond van artikel 4:8 van de Awb verplicht om belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben, de gelegenheid te geven een zienswijze in te brengen[9].
- Het bevoegd gezag kan een informatieavond of spreekuur houden.

### Zorgvuldig

De inhoud en omvang van de aanvragen is bepalend voor de wijze van participatie. Het is daarom belangrijk als gemeente om vooraf zorgvuldig te bepalen welke informatie al voorhanden is, welke informatie opgehaald moet worden en welk product de gemeente voor ogen staat, teneinde daar de vraagstelling op te richten.

Het bij een omgevingsvisie laten participeren vergt een andere deelname en vraagstelling dan bij een programma of omgevingsplan, waar ambities en denkrichtingen concreet de belangen van mensen gaan raken.

Voorkomen moet worden dat participanten binnen korte tijd dezelfde vragen voorgeschoteld krijgen vanuit verschillende invalshoeken. Gemotiveerde deelname in participatie staat of valt met het voorkomen van overdaad of participatiemoeheid.

### Jurisprudentie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 december 2019 (ECLI:NL:RVS: 2019:4209) gesteld dat een bestuursorgaan geen planologische medewerking hoeft te verlenen aan de wijziging van een bestemmingsplan als de aanvrager zich niet heeft ingespannen om maatschappelijk draagvlak te creëren.

Daarvoor geldt wel als voorwaarde dat, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij (specifieke) inspanningen verricht die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de gewenste ontwikkeling. Het niet behoorlijk nakomen van een dergelijke verplichting kan voor het bestuursorgaan reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen.

De Afdeling biedt hiermee de mogelijkheid participatie een verplichtend karakter te geven bij planologische besluitvorming.

[9] Deze verplichting geldt alleen als de beschikking zou steunen op gegevens die de belanghebbenden betreffen en die de belanghebbenden niet zelf hebben verstrekt.

# BIJLAGE

## Concept handreiking participatie

**Ik heb een plan! Waar begin ik en hoe betrek ik anderen daarbij?**

Stel: je hebt een plan. Je wilt bijvoorbeeld een nieuwe garage bij je huis plaatsen, een festival organiseren of aan de slag met een speelterrein in de wijk. Of je hebt beroepsmatig een plan, zoals het bouwen van een appartementencomplex met zorgfunctie.

Werk je aan zo'n plan en heb je een vergunning nodig? Weet dan dat de gemeente Texel het belangrijk vindt dat de omgeving goed en op tijd betrokken wordt bij dit plan. Dit wordt ook wel participatie genoemd. Deze handreiking geeft je tips hoe je als initiatiefnemer de omgeving kunt betrekken. De gemeente Texel werkt bij haar eigen plannen ook met deze handreiking.

**Waarom vinden we het gesprek met de omgeving belangrijk?**

Als je in gesprek gaat over je plan, kom je erachter wat je omgeving ervan vindt. En welke belangen, kansen en zorgen er zijn. Misschien kun je op basis hiervan je plan nog aanpassen. Hierdoor wordt je plan beter en heb je minder kans op klachten of bezwaren achteraf. Dat is voor iedereen prettig: je buren voelen zich gehoord en jij kunt verder.

**Je buren horen graag van jou over je plannen**

Mensen die iets gaan merken van je plan vinden het over het algemeen prettig als je hen zelf informeert over het plan en vraagt hoe het voor hen is. Buren stellen het op prijs om van jou als initiatiefnemer over het plan te horen en het niet in de krant te hoeven lezen op het moment dat de vergunningaanvraag wordt gepubliceerd.

Jij bent als initiatiefnemer verantwoordelijk voor het gesprek met de omgeving. Wie precies de buren zijn, is niet in algemene zin te zeggen. Het gaat erom dat je je best doet om de mensen en organisaties die een mogelijk belang hebben bij je plan te betrekken.

**De gemeente wil een zorgvuldig besluit nemen**

Voor de gemeente Texel is het belangrijk om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de verschillende belangen die bij jouw plan spelen. Hierdoor kunnen wij een goede afweging maken en zorgvuldig en snel besluiten over je plan.

**Is het gesprek met de omgeving altijd verplicht?**

Participatie is in een aantal gevallen verplicht. Dat is het vastgelegd in gemeentelijk beleid. Kom je bij de gemeente met een plan waarbij participatie verplicht is? Dan wijzen wij je hierop.

Echter, in de gemeente Texel wordt het betrekken van buren en/of partijen die belang hebben bij jouw plan altijd gestimuleerd en geadviseerd, ook als dat niet verplicht is. De praktijk wijst uit dat dit leidt tot betere plannen en minder klachten en bezwaar. Als de gemeente moet afwegen of ze meewerkt aan jouw plan kan participatie een rol spelen. Goede participatie helpt maar is geen garantie voor het krijgen van een vergunning.

**Hoe organiseer ik het gesprek met de omgeving?**

Hieronder beschrijven we hoe je in een paar stappen het gesprek met de omgeving zou kunnen organiseren. De *[functienaam contactpersoon]* van de gemeente Texel adviseert je hier graag verder over. Eventueel kan de *[functienaam contactpersoon]* je ook helpen met creatieve manieren voor het voeren van een goed gesprek. Het gesprek aangaan over jouw plan kun je doen op de manier die jou het beste lijkt.

Deze handreiking kun je als checklist gebruiken:

1. **Breng in beeld wie er iets gaat merken van je plan**
   Bij ieder plan is het belangrijk om voor jezelf na te gaan: wie gaat hier iets van merken en wie heb ik nodig om het te realiseren? Bouw je een nieuwe garage? Dan kan dat effect hebben op jouw aangrenzende buren. Denk aan geluid tijdens de bouw of aan schaduw in hun tuin. In andere gevallen, bijvoorbeeld als je je bedrijf wil gaan uitbreiden, gaan meer mensen iets merken van je plan, zoals de nabijgelegen bedrijven of de gebruikers van een gebied. Zorg dan dat alle eigenaren en/of gebruikers in de omgeving kunnen deelnemen aan het gesprek. Hoe groter de impact van je plan, hoe groter de kring direct betrokkenen. Daarnaast kunnen er nog belanghebbenden zijn die indirect betrokken zijn, zoals bewonersverenigingen, ondernemers, een milieugroep of een maatschappelijke organisatie.

2. **Bedenk waarover belanghebbenden kunnen meedenken**
   Voordat het gesprek plaatsvindt is het goed om te bepalen welke rol deelnemers hebben. Ga je een oprit vervangen, dan kan het voldoende zijn om dit alleen te laten weten aan je buren. Wil je een buurtfeest organiseren, dan is het handig om je buren mee te laten beslissen over waar, wanneer en hoe. Participatie kan dus verschillende vormen hebben:
   - Mensen laten weten dat je een plan hebt;
   - Mensen laten meedenken over je plan;
   - Mensen laten meewerken aan jouw plan;
   - Mensen laten meebeslissen over jouw plan.

   Door vooraf aan te geven welke rol belanghebbenden hebben en welke ruimte er in je plan zit om mee te denken of te werken, schep je duidelijkheid voor zowel jezelf als voor anderen.

3. **Nodig de belanghebbenden uit**
   Je bent als initiatiefnemer verantwoordelijk voor het organiseren van het gesprek. Afhankelijk van de impact die je plan heeft op de omgeving, nodig je belanghebbenden tenminste twee weken voordat de bespreking plaatsvindt uit. Informeer als eerste de direct omwonenden en zorg dat zij informatie van jou als initiatiefnemer uit de eerste hand krijgen. Ga vervolgens in gesprek met alle belanghebbenden. Het kan zijn dat er meerdere overleg-momenten nodig zijn, afhankelijk van de omvang en impact van je plan.

4. **Voer het gesprek, maak het makkelijk en duidelijk**
   Overleg het liefst met belanghebbenden op de locatie waar het plan straks komt. Werk ook met beelden. Het is makkelijker meedoen als je weet hoe het eruit ziet en op welke plek het komt. Leg aan de hand van de beelden uit wat je ideeën zijn. Geef ook aan waar je al rekening mee hebt gehouden als het gaat om je omgeving. De deelnemers krijgen vervolgens de kans om hierop te reageren.

   Probeer tijdens de gesprekken belangen, bezwaren, zorgen of ideeën boven tafel te krijgen. Achterhaal ook wat betrokkenen sámen belangrijk vinden.

   Geef aan of je wel of niet iets met de opmerkingen kan doen en waarom. Vaak ligt bijvoorbeeld het budget al vast, zijn er al eerdere besluiten genomen, of is er simpelweg regelgeving waar je rekening mee moet houden. Vraag vervolgens aan de deelnemers of ze wel of niet tevreden zijn met jouw reactie.

   Maak ook goede afspraken over het vervolg. Blijf communiceren tijdens het proces. Doe dat open, eerlijk en transparant. Niet alleen voorafgaand aan de vergunningaanvraag maar ook tijdens de uitvoering van je plan.

5. **Maak een verslag van elk gesprek**
   Het is belangrijk om als initiatiefnemer een verslag te maken. Vermeld daarin in elk geval:
   - waar en wanneer het gesprek plaatsvond;
   - wie je daarvoor hebt uitgenodigd;
   - wie er aanwezig waren als eigenaar/gebruiker van welk object;
   - wie zich hebben afgemeld;
   - een samenvatting van wat je als initiatiefnemer hebt gezegd, wat door de deelnemers is ingebracht en wat de uiteindelijke uitkomst was van het gesprek. Geef daarbij een inschatting of er sprake is van groot draagvlak, beperkt draagvlak of geen draagvlak voor je plan;
   - de afspraken die je hebt gemaakt.

6. **Stuur het verslag naar de deelnemers van het gesprek**
   Als je je plan naar aanleiding van het gesprek wilt bijstellen, geef dan duidelijk aan wat de wijzigingen zijn ten opzichte van het oorspronkelijke plan. Als je ervoor kiest om het plan niet bij te stellen, beschrijf dan waarom je daarvoor kiest. Stuur het verslag naar alle deelnemers.

7. **Dien je vergunningaanvraag in met het gespreksverslag**
   Als het gesprek met belanghebbenden goed is afgerond, is het tijd om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Voeg bij je aanvraag de gespreksverslagen en een samenvatting ervan toe. Samen met de overige gegevens heeft de gemeente dit verslag nodig om te komen tot een weloverwogen besluit.

   *De omgevingsvergunning vraag je aan via […]. Daar vind je ook de indieningsvereisten voor de participatie en welke bijlagen je toevoegt.*

**Hoe beoordeelt de gemeente het gesprek met de omgeving?**

Wanneer je een omgevingsvergunning aanvraagt weegt de gemeente ook de participatie mee, rekening houdend met de omvang/impact van je initiatief. De gemeente kijkt naar wie je betrokken hebt, hoe je hen betrokken hebt en wat je gedaan hebt met de resultaten van het gesprek.

De gemeente neemt een beslissing op je aanvraag en weegt daarin, naast participatie, allerlei zaken af. Als je het gesprek hebt gevoerd en je kan dat aan de gemeente laten zien, dan kan je dat helpen bij het krijgen van een vergunning.

De gemeente Texel heeft een overzicht beschikbaar waarop de voor de gemeente belangrijke acties en afwegingen staan. Die dienen als stimulans.

Goede participatie helpt maar is geen garantie voor het krijgen van een vergunning. Ook blijven de officiële inspraakprocedures en de mogelijkheid voor bezwaar en beroep gewoon bestaan. Maar zoals eerder aangegeven, door het voeren van een goed gesprek met je omgeving, kun je je plan beter maken en is er meer kans op draagvlak.

**Advies nodig?**

Zeker bij grote of gevoelig liggende initiatieven is het verstandig om vroegtijdig contact op te nemen met de gemeente. Bij *[contactpersoon]* kun je terecht met al je vragen over participatie en het betrekken van de omgeving. Maar ook bij kleinere initiatieven kan de gemeente je helpen.

Uiteindelijk gaat het erom dat je als initiatiefnemer, belanghebbenden en gemeente goed met elkaar in gesprek blijft en elkaar goed uitlegt waarom bepaalde keuzes gemaakt worden. Zo kunnen we blijven samenwerken en samen zoeken naar de beste oplossing voor Texel.

Het gesprek met de omgeving is een onderdeel van de ruimtelijke procedure van de gemeente Texel. In de besluitvorming kijkt de gemeente of het gesprek goed is gevoerd. Om dit te beoordelen, kun je de volgende vragen als leidraad gebruiken:

1. Vormden de deelnemers aan het gesprek een goede afspiegeling van alle belanghebbenden van je plan?
2. Hoe hebben minder bescheiden belanghebbenden hun inbreng geleverd?
3. Kon iedereen in vrijheid zijn mening geven?
4. Hoe is er geluisterd naar elkaar?
5. Wat heb je als initiatiefnemer met de wensen en ideeën van de deelnemers gedaan en waarom?
6. Hoe ben je omgegaan met afwijkende standpunten en zorgen van belanghebbenden?
7. Hoe heb je alle verschillende belangen afgewogen?
8. Is het voor alle betrokkenen duidelijk waarop zij wel en geen invloed hebben en waarom?
9. Zijn alle betrokkenen tijdig & duidelijk geïnformeerd?
10. Hoe waarderen de belanghebbenden de uitkomst en het proces van het gesprek?

**Succes met de ontwikkeling van je plan!**