Politieke Markt

Vergadering van 18 januari 2022
Programma - Omgevingswet

Adviesnota lijst initiatieven met participatieplicht

Auteur
Lars Otsen

Overlegd met
Piter Reitsma

Portefeuillehouder
B. Harmsma

Andere betrokken portefeuillehouders
T. Bijl

Samenvatting
De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarnaast sluit het stimuleren van vroegtijdige participatie naadloos aan op onze, door uw raad vastgestelde, visie op (inwoners)participatie. Maar kunnen en willen we participatie ook verplichten voor initiatiefnemers? En voor welke gevallen dan? Voor activiteiten die niet voldoen aan de regels van het omgevingsplan kán de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. Hier heeft u als raad een aantal opties. In deze adviesnota worden vier opties voorgelegd. En de argumenten en kanttekeningen bij deze opties worden uitgelicht. Daarnaast wordt de voorkeur van het college om participatie te verplichten 'bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is' toegelicht.

Beschrijving

Inleiding
De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden namelijk op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel krijgen. De wet zegt over participatie: *het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit*. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. Het stimuleren van vroegtijdige participatie sluit naadloos aan op onze, door uw raad vastgestelde, visie op (inwoners)participatie. Maar kunnen en willen we participatie ook verplichten voor initiatiefnemers? En voor welke gevallen dan? Wat betekent het concreet bij inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Participatie is niet nieuw. Ook nu stimuleren we initiatiefnemers om te participeren met inwoners, zodat draagvlak voor het initiatief ontstaat. Onder de Omgevingswet is het mogelijk om een lijst op te stellen met initiatieven waarbij participatie wel verplicht is. Dit is een nieuw instrument. Deze adviesnota richt zich op de mogelijkheden die u als raad hierin heeft.

Voor activiteiten die niet voldoen aan de regels van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) kán de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. [1] Het is dan dus aan de initiatiefnemer om de participatie en het overleg te organiseren voordat een aanvraag om van het omgevingsplan af te wijken kan worden ingediend. De gemeenteraad kan geen vormeisen stellen aan de participatie. Oftewel, de raad kan alleen gevallen aanwijzen waarvoor participatie verplicht is, niet hoe die vormgegeven moet worden. In de 'gereedschapskist' als benoemd in de visie op (inwoners)participatie bieden we de initiatiefnemers wel handvatten hoe de participatie vormgegeven kan worden.

Op verzoek van de 'Raadswerkgroep Omgevingswet' wordt dit onderwerp eerst voorgelegd als adviesnota. In deze adviesnota wordt toegelicht welke 4 opties u als raad heeft voor de (verplichte) participatie door initiatiefnemers onder de Omgevingswet. En vragen we uw raad uw voorkeur aan te geven uit deze 4 opties. Deze zullen wij vervolgens in een raadsvoorstel ter besluitvorming aan uw raad aanbieden.

[1] Zie artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet.

Voorstel
Uit voorgaande blijkt dat de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om een lijst met gevallen aan te wijzen voor activiteiten die niet passen in het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's)). Hier zijn 4 verschillende mogelijkheden voor, namelijk: Participatie bij BOPA's is …

1. Niet verplicht.
2. Verplicht wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is.
3. Verplicht wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is, maar met aangepaste drempelwaarden.
4. Altijd verplicht.

Het gewenste resultaat is dat u als raad een weloverwogen keuze kan maken uit één van deze vier opties.

Argumenten
Onderstaand worden de argumenten met betrekking tot de vier verschillende mogelijkheden toegelicht.

1.1 Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is niet verplicht.

- Het spreekt vertrouwen uit naar inwoners dat men zelf de noodzaak ziet tot het (vroegtijdig) betrekken van belanghebbenden.
- Het is een overzichtelijk proces waarin de initiatiefnemer door de gemeente wordt gestimuleerd tot het toepassen van participatie.
- Met de 'gereedschapskist' (als benoemd in de visie op inwonersparticipatie) kunnen we initiatiefnemers goed ondersteunen en stimuleren om (voldoende) te participeren. Denk hierbij aan folders, checklists, voorbeeldteksten voor uitnodigingen en participatieverslagen, voorbeelden van geslaagde participatietrajecten en werkvormen voor (online) bijeenkomsten.

1.2 Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is verplicht wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is.

- Wanneer het bindend advies recht van toepassing is, moet de raad zo volledig mogelijk geïnformeerd worden. Inzicht in het draagvlak voor een initiatief maakt hier onderdeel van uit. Dit betekent dat uw raad ook gaat over het beoordelen van het participatieproces bij aanvragen waarbij u participatie verplicht heeft gesteld.
- Het gaat om plannen die een aanzienlijke impact kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Het is daarom belangrijk dat de omgeving vroegtijdig wordt betrokken bij het initiatief.
- Overige argumenten conform 1.1.

1.3 Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is verplicht wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is, maar met aangepaste drempelwaarden.

- Deze optie volgt dezelfde redenering als 1.2, maar stelt participatie in meer gevallen verplicht. Het gaat uit van dezelfde categorieën, maar met lagere drempelwaarden. Bijvoorbeeld: 'Woningbouwprojecten binnen de bebouwde kom voor meer dan 11 woningen' staat vermeld in het bindend adviesrecht. Met betrekking tot de participatieplicht kan er gekozen worden deze drempelwaarde te verlagen naar (bijvoorbeeld) 3 woningen.
- Overige argumenten conform 1.1.

1.4 Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is altijd verplicht.

- In de visie op (inwoners) participatie staat dat "participatie de norm is". Door participatie te verplichten voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten wordt hier (juridisch) aan bijgedragen.

Kanttekeningen en risico's
Onderstaand worden de kanttekeningen met betrekking tot de vier verschillende mogelijkheden toegelicht.

2.1 Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is niet verplicht.

- Mocht een initiatiefnemer geen voorstander zijn van participatie dan is het denkbaar dat deze minimaal tot geen participatie zal toepassen.
- Wanneer participatie onvoldoende wordt toegepast bij initiatieven waar dit wel geadviseerd wordt, heeft de gemeente een 'stok achter de deur' voor initiatiefnemers die niet actief met participatie aan de slag gaan. Het bevoegd gezag kan de uitgebreide besluitvormingsprocedure[1] van toepassing verklaren op de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. Daarmee verplichten we participatie niet vooraf, maar moet het ontwerpbesluit wel ter inzage gelegd worden. Hier kunnen zienswijzen op ingediend worden.

2.2 Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is verplicht wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is.

- Naar verwachting zal dit 2 – 3 initiatieven per jaar betreffen. Het gaat hierbij om initiatieven met een grote impact op de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn: Woningbouwprojecten met meer dan 11 woningen, duurzame energieprojecten etc.
- Overige kanttekeningen conform 2.1.

2.3 Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is verplicht wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is, maar met aangepaste drempelwaarden.

- Naar verwachting zal dit < 10 initiatieven per jaar betreffen. Het gaat hierbij om initiatieven met een grote tot middelgrote impact op de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn: Woningbouwprojecten met meer dan (bijvoorbeeld) 3 woningen, het vergroten van een agrarisch bouwperceel met (bijvoorbeeld) 0,5 hectare.
- Overige kanttekeningen conform 2.1.

2.4 Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is altijd verplicht.

- Naar verwachting zal dit 150-200 initiatieven per jaar betreffen. Het gaat hierbij om initiatieven met een grote tot relatief weinig impact op de fysieke leefomgeving. Dit betreffen ook de kleine initiatieven, zoals het uitbouwen van een woning of het plaatsen van een dakkapel, als dit in strijd is met het omgevingsplan.
- Naast dat in de visie staat dat participatie de norm is staat er ook dat het maatwerk is. Voor de vorm(eisen) kan de raad aan initiatiefnemers geen verplichting opleggen.
- De initiatiefnemers die het zien als een 'moetje' zullen niet meer doen dan hoogstnoodzakelijk en voldoen daarmee aan de verplichting dat er is geparticipeerd. Of hiermee bereikt wordt dat de omgeving serieus betrokken wordt bij ontwikkelingen in hun leefomgeving is dan zeer de vraag.
- Het is niet helemaal duidelijk of het juridische gezien mogelijk is dat de raad zo'n algemene categorie van aanvragen aanwijst waarvoor participatie verplicht is. Jurisprudentie zal uitwijzen of dat zo is. Bij keuze voor deze optie bestaat dus de mogelijkheid dat later het besluit aanpast moet worden.

[1] Zie artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet en afdeling 3.4 van de Awb.

Duurzaamheid en social return
N.v.t.

Financiële toelichting
Als de participatieplicht geldt voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, dan kan hiervan een gevolg zijn dat de initiatiefnemers kosten moeten maken om het participatieproces in te richten. Deze kosten zijn voor de initiatiefnemer om te betalen. Tegelijkertijd betekent deze variant ook dat het intern in de organisatie meer werk kost, omdat het participatieproces gecheckt moet worden. Is namelijk niet voldaan aan participatie, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Bij de andere varianten zijn de kosten voor zowel de initiatiefnemer als de organisatie veel minder, aangezien de participatieplicht dan veel minder vaak voorkomt.

Uitvoering en planning
Het is aan uw raad om aan te geven welke optie uw voorkeur heeft. Vervolgens zal deze optie worden uitgewerkt in een raadsvoorstel. Dit raadsvoorstel zal vervolgens begin 2022 aan de raad worden voorgelegd ter besluitvorming.

De voorkeur vanuit het college gaat uit naar de volgende optie:

Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is verplicht wanneer het bindend adviesrecht van toepassing is.

Motivering:

Participatie heeft pas echt een toegevoegde waarde wanneer een initiatiefnemer hier zelf de waarde van inziet.

Het is dus belangrijk om initiatiefnemers tot een goed participatietraject te verleiden en te stimuleren. Maar soms is het niet nodig om een (groot) participatietraject te starten. Bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving. Daarom is participatie niet per definitie verplicht en altijd vormvrij. Maar soms gaat het om plannen die een aanzienlijke impact hebben op de fysieke leefomgeving. Dit is het geval bij initiatieven waar het bindend adviesrecht van toepassing is. Het is belangrijk dat de omgeving vroegtijdig wordt betrokken bij deze initiatieven. Bovendien heeft uw raad bij het bindend adviesrecht een belangrijke rol door het geven van een advies bij aanvragen om een omgevingsvergunning. Daarom ligt het voor de hand om uw raad zo volledig mogelijk te informeren in dit soort gevallen. Inzicht in het draagvlak voor een initiatief maakt hier onderdeel van uit. Dit betekent dat uw raad ook gaat over het beoordelen van het participatieproces bij aanvragen waarbij u

participatie verplicht heeft gesteld. Zo kan uw raad bijvoorbeeld bij het realiseren van een nieuw zonnepark het participatieproces van de initiatiefnemer beoordelen én bindend advies geven aan het college over de aanvraag. Is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aangewezen voor verplichte participatie? En heeft de aanvrager hierover geen gegevens verstrekt? Dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Participatie kan ook van toegevoegde waarde zijn in die gevallen dat het niet verplicht is. Inwoners en initiatiefnemers moeten gestimuleerd worden om altijd de omgeving te betrekken, om zo de kwaliteit van ruimtelijke plannen te versterken. Soms is het niet nodig om een (groot) participatietraject te starten. Bijvoorbeeld als het initiatief erg weinig consequenties heeft voor de omgeving, zoals het plaatsen van een dakkapel. Daarom is participatie niet per definitie verplicht en altijd vormvrij. Een dakkapel niet, maar een zonnepark wel.

Participatie is niet nieuw, maar de Omgevingswet en daarmee samenhangende wel of geen verplichte participatie wel. Daarom willen we –in lijn met onze visie op (inwoners)participatie- binnen één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet de keuze evalueren en waar nodig met een aangepast voorstel komen. Ook zal er na vaststelling (van de uit deze adviesnota gekozen optie) een praktische vervolgslag worden gemaakt. Dit door de initiatieven met een participatieplicht uit te werken in de 'gereedschapskist' als benoemd in de visie op (inwoners)participatie.

Is het besluit openbaar?
Ja

Besluit

Het college legt het volgende voor aan de gemeenteraad:

De verschillende mogelijkheden voor verplichte participatie aan te bieden aan de gemeenteraad voor een opiniërende behandeling in de politieke markt.