GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1916331
Steller: C. Cuppen
Datum commissie: 18 of 20 januari 2022
Datum raadsvergadering: 8 februari 2022

Team: ROWE
Teammanager: T. Plat
Portefeuillehouder: A. Helling
E-mail: c.cuppen@hoorn.nl

Onderwerp
Besluitvorming participatiebeleid onder de Omgevingswet

Agendering
Ter besluitvorming

Bijlagen

1	Nota participatie in de fysieke leefomgeving van de gemeente Hoorn

---

De raad besluit

1. Dat op basis van artikel 16, 55 lid 7 van de Omgevingswet participatie verplicht wordt gesteld ingeval het:
   - een aanvraag om omgevingsvergunning betreft voor een activiteit die niet in het omgevingsplan past en waarvan de raad het adviesrecht van toepassing heeft verklaard;
   - een project strijdig met het omgevingsplan betreft, waarvoor een Nota van Uitgangspunten dient te worden opgesteld.
2. Dat voor de aanvragen om omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit waarvoor geen bindend advies van de raad nodig is, initiatiefnemers op het belang van participatie wordt gewezen omdat:
   - alle belangen betrokken dienen te worden bij de afweging of kan worden afgeweken van het omgevingsplan;
   - hierdoor een beter besluit kan worden genomen.
3. Om de Nota participatie in de fysieke leefomgeving vast te stellen. Deze nota omvat beleid over hoe om te gaan met participatie bij omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsvergunningen, omgevingstafel en projecten.
4. Dat het participatiebeleid een jaar na inwerkingtreden van de Omgevingswet wordt geëvalueerd.

Samenvatting

De gemeenteraad van Hoorn moet bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet participatiebeleid hebben vastgesteld. In dit beleid staan regels en afspraken over participatie bij bouwinitiatieven en projecten. Bij projecten en visies van de gemeente vindt altijd participatie plaats. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer. De raad heeft wel de mogelijkheid om participatie te verplichten bij plannen die niet binnen het omgevingsplan vallen. De raad moet hier een besluit over nemen, voor de Omgevingswet van kracht wordt.

Dit voorstel voorziet hier in. Daarnaast bevat de nota beleid over hoe om te gaan met participatie bij omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingstafel.

Met dit voorstel is bij de inwerkingtreding van de wet duidelijk hoe met participatie bij alle instrumenten van de Omgevingswet moet worden om gegaan en is aan het uitgangspunt van de wet, om participatiebeleid vastgesteld te hebben, voldaan.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
De raad moet voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aantal besluiten nemen, om te voldoen aan de Omgevingswet. Eén daarvan is de vaststelling van het Participatiebeleid, een ander is het aanwijzen van gevallen waarvoor participatie verplicht is. De raad is in verschillende sessies over dit onderwerp gevraagd om richting te geven aan de uitwerking. Deze feedback is verwerkt in dit voorstel.

Belang
In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Het doel is drieledig: met het bevorderen van een vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving wordt beoogd: 1) de kwaliteit en 2) de snelheid van de besluitvorming te vergroten en 3) meer draagvlak te creëren voor de uiteindelijk te nemen besluiten.
Het is van belang dat de gemeente Hoorn een gedragen invulling geeft aan participatie, zoals het bedoeld is onder de Omgevingswet.

Centrale vraag
Op welke wijze wordt binnen de gemeente Hoorn invulling gegeven aan participatie bij de verschillende instrumenten zoals genoemd in de Omgevingswet zodat de inwoners op de goede manier bij de verschillende initiatieven worden betrokken?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat
Met het participatiebeleid wil de gemeente Hoorn bereiken dat inwoners worden betrokken bij de totstandkoming van initiatieven in de fysieke leefomgeving.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
Het participatiebeleid levert geen bijdrage aan de duurzaamheidsambitie. De uitwerking van onderwerpen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving dragen wel bij aan de duurzaamheidsambitie. Per initiatief wordt bepaald in welke mate en op welke wijze het initiatief bijdraagt.

4. Kaders
Omgevingswet (OW)
De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 juli 2022 inwerking en stimuleert vroegtijdige participatie. De regels voor participatie staan in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling. Voor ieder beleidsinstrument gelden binnen de kaders van de Omgevingswet regels voor participatie.
Bij instrumenten van de gemeente moet er altijd participatie plaats vinden. De gemeente moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereidingen en wat de resultaten van het participatietraject zijn. Bij het omgevingsplan moet er ook worden aangegeven hoe participatie is of wordt vormgegeven en hoe dat is of wordt verwerkt in het omgevingsplan.

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning ligt de verantwoordelijkheid voor het toepassen van participatie bij de initiatiefnemer. Aanvragen van omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan maar waarvan door de intaketafel is aangegeven dat die wenselijk zijn voor Hoorn, worden behandeld op de omgevingstafel of als project opgepakt. Voor initiatiefnemers geldt geen verplichte participatie, maar wel een aanvraag-vereiste. Tenzij de raad participatie verplicht stelt bij activiteiten die niet in het omgevingsplan passen.

- **Participatie**

Artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet: 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 kan worden ingediend.

- **Afwijken van het omgevingsplan**

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet staan er voor gemeenten twee routes open om initiatieven1 – zoals woningbouwplannen – mogelijk te maken:
1. wijzigen van het omgevingsplan (deelomgevingsplan)
2. afwijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) .

- **Adviesrecht voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (Bopa)**

Op grond van artikel 16.15a onder b Omgevingswet wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om gevallen aan te wijzen wanneer hij advies wil uitbrengen aan het college. Het gaat hierbij om aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (dat is een activiteit die in strijd is met de bepalingen van het omgevingsplan). Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.
In artikel 4.21 Omgevingsbesluit is de raad aangewezen als adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een door hem aangewezen geval van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeenteraad dient vooraf aan te geven in welke gevallen hij advies wil uitbrengen aan het college. In artikel 16.15b van de Omgevingswet is bepaald dat het advies van de gemeenteraad bij de besluitvorming bindend is. Dit betekent dat het college het advies dient over de nemen.

- **Deelomgevingsplannen**

Bedoeld voor concrete initiatieven en plannen die nog uitwerking behoeven. Er kan een gedetailleerde of globale regeling worden opgesteld en alles wat daar tussen in zit. • Initiatieven waarbij gelijktijdig een aanpassing van de lokale regelgeving nodig is ter voldoening aan instructieregels, beleid of om de uitvoerbaarheid te kunnen aantonen. Bijvoorbeeld afschalen van de gebruiksruimte van omliggende bedrijven om woonbebouwing mogelijk te kunnen maken. Het vaststellen van een deelomgevingsplan is de bevoegdheid van de raad tenzij de raad dit mandateert aan het college.

- **Uitgebreide procedure**

Artikel 16.65, lid 4 Omgevingswet: het bevoegd gezag kan afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (dat is de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure) bij besluit van toepassing verklaren op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Uit de Awb vloeit reeds voort dat een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig moet voorbereiden, de nodige kennis moet vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen, de belangen van derden bij de besluitvorming moet betrekken en het te nemen besluit niet onevenredig mag zijn voor een of meer belanghebbenden in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.[5] Ook schrijft de Awb expliciet voor dat een besluit moet worden gemotiveerd.[6]
Los van concrete wettelijke participatieverplichtingen in sectorale wetgeving zoals de Omgevingswet, zullen deze bepalingen uit de Awb ook nopen tot het raadplegen van het publiek bij de voorbereiding van besluiten en het motiveren hoe deze inbreng is meegewogen in de besluitvorming.

Programma Omgevingswet

Om zowel wettelijk als organisatorisch gereed te zijn voor de komst van de Omgevingswet, is binnen de organisatie een Programma gestart. Voor de uitvoering van dit programma is een programmaplan opgesteld. Op 4 februari 2020 heeft de raad het programmaplan en de programmabegroting vastgesteld.

2. Argumenten

1. *Gevallen waarvoor participatie verplicht wordt*

Bepaalde initiatieven die leiden tot een omgevingsvergunningaanvraag
In een aantal informerende sessies en de bespreking in de commissie is de raad gevraagd hoe zij om wil gaan met al dan niet verplichten van participatie. In het algemeen pleit de commissie voor het goed borgen van de participatie, het stellen van duidelijke en heldere kaders zonder onderscheid waar je woont en het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden. Daarnaast wordt benadrukt dat het veelvuldig evalueren, bijsturen en finetunen van het beleid noodzakelijk is. Verder moet participatie geen doel op zich zijn, maar een middel aan de voorkant om te komen tot goede besluitvorming.

Er is daarbij sprake va een spanningsveld tussen zoveel mogelijk participatie en het eenvoudiger en sneller doorlopen van processen, een van de doelen van de Omgevingswet. Om voor alle initiatieven in de gemeente participatie verplicht te stellen, leidt tot een verhoging van de regeldruk en een verzwaring van de procedures voor de initiatiefnemer. Beide zaken staan haaks op het doel van de Omgevingswet om de regeldruk te verminderen en procedures te versimpelen.

Voorgesteld wordt daarom om participatie alleen in de volgende gevallen te verplichten:

- bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor een activiteit die niet in het omgevingsplan past en waarvan de raad het adviesrecht van toepassing heeft verklaard;
- bij projecten strijdig met het omgevingsplan waarvoor een Nota van Uitgangspunten dient te worden opgesteld.

Plannen die niet passen binnen het omgevingsplan en waarvoor wel bindend advies van de raad nodig is
Dit is van toepassing op plannen die niet passen binnen de door gemeenteraad vastgestelde kader (zoals een stedenbouwkundige visie etc) en die dus niet passen binnen instrumenten waarop participatie heeft plaatsgevonden. Het is daarom wenselijk om in deze gevallen participatie verplicht te stellen. Hiertoe worden duidelijke kaders aangegeven, zodat de initiatiefnemer weet waar hij/ zij aan toe is. Deze kaders staan vermeld in de Nota participatie. De raad kan de participatie betrekken bij het uitbrengen van haar bindend advies.

Plannen die niet passen binnen het omgevingsplan en die worden aangemerkt als een project
Voor de plannen die worden aangemerkt als project dient een Nota van Uitgangspunten te worden opgesteld die door het college wordt vastgesteld en die vervolgens per brief wordt voorgelegd aan de raad. De raad heeft de mogelijkheid wensen en bedenkingen mee te geven. Ook kan de raad vragen om agendering van het project in een raadscommissie vergadering om het project te bespreken. Participatie maakt onderdeel uit van deze Nota van Uitgangspunten; participatie is in deze gevallen verplicht.

Gemeentelijke plannen
Voor gemeentelijke plannen zoals het omgevingsplan, deelomgevingsplan, omgevingsvisie, visies e.d. is in de Omgevingswet vastgelegd dat participatie altijd verplicht is.

2. *Gevallen waarbij de initiatiefnemer op het belang van goede participatie worden gewezen*

Plannen waarvoor geen vergunning nodig is of die passen binnen het omgevingsplan: verleiden tot participatie

Bij activiteiten waarvoor er *geen vergunningplicht is of waarvoor slechts een meldplicht* geldt, is participatie niet noodzakelijk. Door de nadruk die wordt gelegd op het belang van participatie en de rol van initiatiefnemers hierbij, kan de indruk ontstaan dat bij elke activiteit participatie nodig is. Maar niet bij elke dakkapel of bomenkap is participatie nodig. Dat hangt er vanaf. De sleutel ligt bij de invulling van het omgevingsplan, omdat dat het toetsingskader is voor vergunningverlening. En daarboven de omgevingsvisie, waarin staat welke kant de gemeente op wil en welke ontwikkeling wel/niet wenselijk zijn. Zo hangen deze drie instrumenten samen.

Voor activiteiten die *binnen het omgevingsplan vallen en waar een vergunning voor nodig* is, gaan initiatiefnemers verleid worden tot participatie. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Hoe dat moet vormkrijgen is aan de initiatiefnemer zelf. Elke situatie (plek, omvang, context) vraagt om maatwerk. Hoe dan ook wordt aan iedere initiatiefnemer meegegeven dat participatie in zijn eigen belang is omdat door een goede participatie de kans op juridische procedures afneemt.

Plannen die niet passen binnen het omgevingsplan en waarvoor geen advies van de raad nodig is

Deze plannen passen niet binnen het omgevingsplan maar:

- passen wel binnen de door de raad vastgestelde kaders;
- of vormen geen aanzienlijke aantasting van de stedenbouwkundige of ruimtelijke structuur.

Voor de door de raad vastgestelde kaders geldt dat participatie verplicht is. Nu de plannen daar binnen passen is niet opnieuw participatie nodig; de participatieverplichting geldt dus niet voor deze categorie. Voor de twee categorie geldt dat participatie niet verplicht wordt gesteld; het gaat hierbij om kleinere plannen die aansluiten bij de structuur zoals die al aanwezig dan wel de structuur zoals die op grond van de kaders mogelijk is gemaakt. De initiatiefnemers van deze plannen dienen zich er wel van bewust te zijn dat participatie het bevoegd gezag meer handvatten biedt om een goede (belangen)afweging te kunnen maken, waarbij ook de belangen van de belanghebbenden zijn betrokken. Dit kan belangrijk zijn voor de doorlooptijd van het formele traject (bezwaar en beroep).

3. Vaststellen Nota participatie in de fysieke leefomgeving van de gemeente Hoorn

De Omgevingswet maakt het vaststellen van participatiebeleid voor ingangsdatum van de wet tot een verplichting. De Nota participatie in de fysieke leefomgeving van de gemeente Hoorn geeft hier invulling aan.

De wet maakt onderscheid in participatie rond de instrumenten die de gemeente gebruikt om de ruimtelijke ordening te organiseren en initiatieven die particulieren willen ontplooien. Over de laatste groep geeft het college bij 1 en 2 aan hoe zij de participatie wil organiseren. Dit is in de Nota participatie in de fysieke leefomgeving van de gemeente Hoorn opgenomen.

Voor de overige instrumenten, onze gemeentelijke producten zoals het omgevingsplan, de omgevingsvisie en programma's is in de Nota participatie in de fysieke leefomgeving van de gemeente Hoorn opgenomen hoe het college met participatie om wil gaan. Op hoofdlijnen is bij al deze instrumenten participatie verplicht. De wijze van participeren is daarbij afhankelijk van de reikwijdte en invloed die het instrument heeft in de fysieke leefomgeving. Bij een kleine herziening van een onderdeel van het omgevingsplan wordt de participatie beperkt tot de omgeving waar de wijziging invloed op heeft. Bij een herziening van de omgevingsvisie wordt de participatie veel uitgebreider opgepakt.

Aan twee specifieke typen omgevingsvergunningen wordt in het participatiebeleid speciale aandacht gegeven. Dit zijn participatie bij de omgevingstafel en bij projecten. Bij beiden ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer waarbij de gemeente vinger aan de pols houdt. Daarnaast is voor de omgevingstafel de inzet van een participatiedeskundige opgenomen die er voor zorgt dat er voor de bewoners een meer gelijk speelveld ontstaat.

GEMEENTE HOORN

4. *Evaluatie na een jaar*

Participatie is belangrijk voor de gemeente, haar bewoners en ook voor de raad. De Omgevingswet is een hele nieuwe wet waarvan het nog onduidelijk is welke consequenties deze heeft voor de bewoners. Het beleid wordt daarom conform de wens van de commissie binnen een jaar na inwerkingtreden van de Omgevingswet geëvalueerd, zodat besproken kan worden of de afspraken naar wens werken.

Participatieverordening

Bij de informatieve en meningvormende sessies met de raad is er tot op heden van uit gegaan dat er gelijktijdig met het vaststellen van het Participatiebeleid een participatieverordening vastgesteld zou gaan worden. Het wetsvoorstel dat deze participatieverordening regelt is echter nog niet geagendeerd voor besluitvorming in de Eerste Kamer en is veel breder dan alleen het fysieke domein.

Dit wetsvoorstel, "Versterking participatie op decentraal niveau", is een uitbreiding van artikel 150 van de Gemeentewet. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Dit gaat dan om participatie in het sociale domein, rondom inclusie, het klimaatbeleid en de lokale democratie. Dit is daarmee veel breder dan de participatie rondom de Omgevingswet. Het wordt dan ook niet in het kader van de Omgevingswet uitgewerkt.

6. Maatschappelijk draagvlak

De participatie in het fysiek domein is in verschillende stadia informerend met een deel van de raad besproken en op 16 november jl voorgelegd aan de raadscommissie met als doel het ophalen van input en daar waar mogelijk en wenselijk het verwerken van deze input in onderliggend voorstel.

Een wettelijke verplichting waarbij het creëren van draagvlak een voorwaarde is voor besluitvorming, zou op zeer gespannen voet staan met (het ontbreken van) democratische legitimiteit. Het (overheids)bestuur moet immers besluiten nemen waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van alle burgers, niet alleen met de belangen van diegenen die hebben ingesproken. Daarnaast moeten zij rekening houden met publieke belangen.

7. Financiële consequentie

Bij de uitvoering van het participatiebeleid kunnen kosten ontstaan. Dit is afhankelijk van bijvoorbeeld de precieze invulling van een participatiedeskundige of participatiecoach. Vooralsnog is het uitgangspunt dat de participatie door de initiatiefnemer wordt georganiseerd en daarmee ook betaald.
Bij projecten, aanvragen voor de omgevingstafel en initiatieven die onder het adviesrecht vallen kunnen hierover afspraken gemaakt worden met initiatiefnemers.
Voor inzet van participatiedeskundigen die niet binnen die categorieën vallen, wordt gekeken of deze inzet uit de bestaande formatie kan komen. Vanwege de grote verschuivingen in werkzaamheden die het gevolg zijn van de invoering van de Omgevingswet (zoals andere aanpak van vergunningafhandeling, het wegvallen van bouwinspecties etc.) gaan rollen van verschillende medewerkers veranderen.

8. Communicatie

De vaststelling van het beleid wordt via de hiertoe in de wet opgenomen wijze bekend gemaakt. Het aanwijzen van gevallen waarvoor participatie verplicht wordt gesteld, is een algemeen verbindend voorschrift en daarmee niet vatbaar voor beroep. Het besluit moet wel worden gepubliceerd om rechtskracht te krijgen.

Communicatie naar de bewoners en ondernemers van de gemeente Hoorn wordt opgepakt in de algemene communicatie die gestart wordt voor de inwerkingtreding van de wet.

GEMEENTE HOORN

9. Realisatie

Dit raadsbesluit treedt in werking met het inwerkingtreden van de Omgevingswet.
Het participatiebeleid wordt een jaar na inwerkingtreden geëvalueerd.

Hoorn, 21 december 2021

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,

de secretaris, de burgemeester