raadsvoorstel

Agendapunt 2024, nr. III-pm
Zaaknummer 2254991
Te behandelen door S. Metaal-ten Dolle

Onderwerp: Participatie met betrekking tot de Omgevingswet

Aan de raad,

Inleiding
Nu de Omgevingswet inwerking is getreden is het verplicht om in het kader van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan participatie toe te passen en daarvoor gemeentebeleid op te stellen. Bij het instrument omgevingsvergunning is participatie niet verplicht, tenzij het gaat om een buitenplanse omgevingsvergunning en de raad deze heeft aangewezen als ‘participatie plichtig'. De gemeenteraad moet nog een besluit nemen of er gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen als aanvraagvereiste voor een omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Verschillende soorten participatie
Participatie is in de Omgevingswet op drie manieren geregeld; via de:
1. Kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen: het bevoegd gezag beschrijft in de kennisgeving wie worden betrokken, waarover en wanneer, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt.
2. Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat daarvan de resultaten zijn.
3. Aanvraagvereiste: de initiatiefnemer moet bij het indienen van zijn aanvraag om een omgevingsvergunning aangeven of, en zo ja, hoe hij participatie heeft vormgegeven en wat het resultaat is. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Bij de eerste twee onderwerpen gaat het over participatie die is georganiseerd door het bestuursorgaan, voorafgaand aan de vaststelling van gemeentelijke beleid of gemeentelijke besluiten zoals de omgevingsvisie, het programma of het omgevingsplan. Het derde onderwerp gaat over participatie door initiatiefnemers van activiteiten die leiden tot een vergunningaanvraag, daarop heeft het bevoegd gezag minder tot geen invloed. Het participatiekader biedt wel tools voor het vormgeven van participatie en hierover wordt ook geadviseerd.

Wat houdt participatie in:
De Omgevingswet zegt over participatie: “het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit". Met belanghebbenden bedoelt de wet: inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Participatie voor initiatiefnemers
Specifiek voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (activiteiten die niet passen binnen het omgevingsplan) kan participatie verplicht worden gesteld door de gemeenteraad. In dat geval kan een omgevingsvergunningsaanvraag buiten behandeling worden gelaten als de initiatiefnemer aangeeft dat hij geen participatie heeft toegepast. Benadrukt wordt dat dit niet betekent dat gestuurd kan worden op de participatievorm of de inspanningen van de initiatiefnemer.

In deze nota stellen we voor om participatie niet te verplichten. Participatie is namelijk niet nieuw in Winterswijk. Als gemeente zijn we gewend om met betrokkenen het gesprek aan te gaan en samen te werken. We gaan uit van een bewuste afweging met betrekking tot participatie. Daarbij is participatie maatwerk en geen doel op zich. Met het participatiekader ‘Samenwerken in Winterswijk’ bieden we al voldoende houvast voor onszelf en initiatiefnemers. In deze nota zetten we uiteen waarom we dat adviseren en wat de alternatieven zijn als we hier wel voor kiezen.

Voorstel
Participatie voor initiatiefnemers bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten niet verplicht te stellen als aanvraagvereiste bij een omgevingsvergunningsaanvraag.

Relatie met (huidig) beleid
Participatiekader: samenwerking in Winterswijk.

Beoogd(e) effect(en)
Met het niet verplicht stellen van participatie, kiezen we voor maatwerk en een bewuste afweging voor initiatiefnemers van buitenplanse omgevingsvergunningsaanvragen. Want participatie is geen doel, maar een middel om te komen tot betere plannen.

Wat we hiermee willen bereiken is:
- Voorkomen van onnodige en onduidelijke ambtelijke controleprocessen;
- Participatie gebruiken om de besluitvorming van een vergunningaanvraag te verstellen;
- Voorkomen van schijnparticipatie;
- Voorkomen van juridische processen over ‘verplichte’ participatie omdat deze vormvrij is.

Argumenten

Participatiekader: Samenwerken in Winterswijk.
Stimuleren in plaats van reguleren is de basis van het participatiekader ‘Samenwerken in Winterswijk’. Het verplichten van participatie kan, maar we stellen voor om participatie te stimuleren. De basishouding is dat initiatiefnemers worden gestimuleerd om participatie vorm te geven, voordat de aanvraag wordt ingediend. Dit sluit aan bij de basishouding dat participatie maatwerk is (en geen doel op zich). Vooraf voorwaarden stellen aan participatie is niet uniform te maken. In de bijlagen van het participatiekader zijn instrumenten beschikbaar voor initiatiefnemers om de participatie vorm te geven. Onze ervaring met het gebruik van het huidige participatiekader is dat de meeste initiatiefnemers bereid zijn om de participatie goed op te pakken.

Participatie kan besluitvorming van een vergunningsaanvraag versnellen
Participatie gebeurt vooraf aan de formele aanvraag bij de gemeente. Het toepassen van participatie in een proces om te komen tot een vergunningsaanvraag kan leiden tot een beter plan en soepelere besluitvorming. Bovendien is de kans op bezwaar en beroep kleiner. De initiatiefnemer kan in dat geval eerder starten met zijn initiatief.

Schijnparticipatie is niet wenselijk
Het verplichten van ‘goede’ of ‘passende’ participatie door initiatiefnemers is moeilijk af te dwingen en te toetsen. Participatie is immers vormvrij. Een initiatiefnemer kan bijvoorbeeld aangeven dat een betrokkene is geïnformeerd, zonder dat de betrokkene daadwerkelijk invloed heeft gehad op het initiatief. Of er is een informatieavond georganiseerd met drie deelnemers. Dan is er wel geparticipeerd, maar is het voldoende? Het is dan ‘voor de bühne’ (schijnparticipatie), in plaats van echte participatie. De initiatiefnemer voldoet daarmee echter wel aan de formele verplichting. Schijnparticipatie moeten we voorkomen.

Verplichten van participatie leidt tot onnodige en onduidelijke ambtelijke controleprocessen
Wanneer participatie wordt verplicht, wordt het een ontvankelijkheidscriterium en in een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure te beoordelen punt. Gemeenten moeten in dat geval achteraf beoordelen of de door de aanvrager gevoerde participatie voldoende is geweest om de aanvraag in behandeling te nemen. Participatie is maatwerk, vraagt een bewuste afweging en is afhankelijk van de situatie, waardoor het vaststellen of participatie op een ‘goede’ of ‘passende’ wijze heeft plaatsgevonden nauwelijks te toetsen is. Het leidt daarmee tot extra regeldruk, onzekerheid en extra ambtelijke inzet bij eventuele bezwaar en beroepsprocedures als besloten wordt een aanvraag buiten behandeling te laten bij onvoldoende participatie.

Er is een bestaande formele mogelijkheid om een initiatiefnemer te bewegen tot participatie.
Mocht de initiatiefnemer niet uit eigen beweging participatie hebben toegepast, dan kan het college (gemotiveerd) afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaren op de behandeling van de omgevingsvergunningaanvraag (de uitgebreide besluitvormingsprocedure van 26 weken). Dit kan bij
een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, maar alleen als het gaat om:
- een activiteit die grote impact heeft of kan hebben op de fysieke leefomgeving, en;

- waar tegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Door eerst een ontwerpbesluit te nemen en deze ter inzake te leggen, biedt het college een mogelijkheid dat daar zienswijzen over worden ingediend en zo de belangen die spelen alsnog worden opgehaald. Vervolgens kunnen ze door het college bij de besluitvorming worden betrokken. Dit traject vraagt (extra) ambtelijke capaciteit, maar kan nodig zijn om te komen tot een gedegen besluit.

Financiële aspecten/risico's
Als we besluiten om in sommige gevallen als gemeente de participatie zelf te doen voor buitenplanse omgevingsactiviteiten. Omdat een initiatiefnemer die bijvoorbeeld niet op zich neemt, maar we als gemeente wel vinden dat participatie belangrijk is om te komen tot een goed besluit. We kunnen dit doen door bijvoorbeeld een omgeving te informeren over plannen van een initiatiefnemer en te wijzen op de mogelijkheid om een zienwijze is te dienen. Dit informeren van belanghebbende kost dan ambtelijke capaciteit.

Juridische aspecten/wet- en regelgeving
N.v.t.

Aspecten van duurzaamheid
N.v.t.

Communicatie/betrokkenenparagraaf
Het onderwerp verplichte participatie is besproken in de raadswerkgroep Omgevingswet.

Vervolgprocedure/evaluatie
Het participatiekader 'Samenwerken in Winterswijk' is vanaf 21 april 2023 vastgesteld. De ambtelijke organisatie werkt al met het participatiekader. We blijven dit volgen en verder doorontwikkelen binnen de gestelde kaders.

Winterswijk, 27 februari 2024

Burgemeester en Wethouders van Winterswijk,

de loco-secretaris, de burgemeester,

M. Keur B.J.J. Bengevoord