Consultatie participatie Omgevingswet Gemeente Nijkerk

Datum: **8 september 2022**
Initiatief van: het college

1. Aanleiding

Voordat de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt dient de gemeenteraad een aantal concrete voorstellen ter besluitvorming te nemen. Besluiten die nodig zijn om te zorgen voor een soepele overgang naar nieuwe wettelijke regels voor de fysieke leefomgeving.
Eén van de voorstellen betreft het vaststellen van een Participatieplan of Participatieverordening Omgevingswet.

2. Waarom een participatieplan/-verordening Omgevingswet

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. De Omgevingswet stelt participatie over visies, programma's, plannen, projecten en initiatieven verplicht. De wet spreekt in dit soort gevallen over 'activiteiten'. De wet geeft niet aan hoe wij als gemeentelijke overheid en hoe inwoners, ondernemers, instellingen en verenigingen met elkaar over deze 'activiteiten' moeten participeren. De wijze van participeren verschilt namelijk per gemeente. Bovendien is geen enkele activiteit hetzelfde. Er bestaan grote verschillen tussen activiteiten in de fysieke leefomgeving. Daarom verdient elke uit te voeren 'activiteit' z'n eigen participatietraject en dient elke gemeente afzonderlijk vast te stellen hoe we met elkaar over alle 'activiteiten' kunnen en ook moeten participeren om tot het beste resultaat te komen. In het concept participatieplan hebben wij op een rijtje gezet wanneer wij als gemeente het belangrijk vinden dat de samenleving of de omgeving goed en op tijd betrokken wordt en hoe in deze gevallen participatie moet worden uitgevoerd. Dit conceptplan bevat echter een aantal belangrijke keuzes waarover wij eerst de gemeenteraad willen consulteren alvorens wij het concept verder uitwerken in een Participatieplan of Participatieverordening Omgevingswet. In deze consultatienotitie wordt met behulp van een vijftal vragen een voorstel gedaan hoe er invulling wordt gegeven aan participatie onder de Omgevingswet.

3. Doel van deze notitie

Deze notitie is uitdrukkelijk een discussienotitie, die als doel heeft het gesprek met u te faciliteren, reacties te verzamelen en om vervolgens de voorstellen met inachtneming van de consultatieresultaten uit te werken in ons ontwerp Participatieplan of ontwerp Participatieverordening Omgevingswet. Graag gaan wij met u daarover in gesprek.

4. Bijlage

Concept Participatieplan Omgevingswet Gemeente Nijkerk

5. Vragen aan u

Tijdens het opstellen van het participatieplan/-verordening Omgevingswet moet er richting bepaald worden. Hoe participatie in Nijkerk vormgegeven dient te worden is een belangrijke keuze. Wij willen u daarom een vijftal vragen voorleggen welke ons richting geven bij het verder uitwerken van het Participatieplan of de Participatieverordening Omgevingswet.

De vragen hebben betrekking op:
1. De bereidheid participatie bij initiatiefnemers af te willen dwingen.
2. Het toekennen van gewicht aan de afzonderlijke aspecten om de noodzaak tot participatie vast te stellen.
3. Deelt de raad de opvatting dat in geval van participatie het gewenst is dat initiatiefnemer een beknopt plan ten behoeve van participatie aan de gemeente voorlegt bestaande uit de stappen uit het participatieplan?
4. De bevoegdheid bij het college te laten in welke gevallen de gemeenteraad gevraagd wordt de inhoudelijke kaders met betrekking tot participatie vast te stellen.
5. Een vraag in hoeverre u de visie van het college op en ideeën van het college over participatie onder de Omgevingswet deelt, zoals uiteengezet in het concept Participatieplan en of u nog overige aandachtspunten wenst mee te geven aan het college bij het opstellen van het participatieplan/verordening Omgevingswet.

In de bijlage 'Participatieplan Omgevingswet' vindt u achtergrondinformatie met betrekking tot de vragen zoals die ter bespreking worden voorgelegd.

Vraag 1:
Deelt u onze opvatting dat wij ons participatieplan vast willen leggen in een Verordening Participatie Omgevingswet om op deze wijze participatie als een vereiste aan te merken bij aanvragen om een omgevingsvergunning in strijd met ons omgevingsplan?

Toelichting op vraag 1
In ons participatieplan hebben wij toegelicht dat dit plan vooral een beleidsstuk is hoe wij als overheid vorm en inhoud willen geven aan participatie, dat wil zeggen hoe wij derde-belanghebbenden betrekken bij (laten deelnemen aan of mee laten doen aan) het totstandkomings- en/of besluitvormingsproces van visies, plannen, programma's en projecten over de fysieke leefomgeving. Hierbij is het belangrijk onderscheid te maken in de verschillende rollen die we als gemeente kunnen hebben: de rol als initiator van een activiteit en de rol als procesbewaker/beoordelaar van activiteiten van andere initiatiefnemers.

Als andere partijen in de samenleving activiteiten ontplooien waarvoor een omgevingsvergunning nodig is treden wij dus op als procesbewaker/beoordelaar. Ons voorstel is bij 'activiteiten' waarbij sprake is van strijdigheid met ons omgevingsplan initiatiefnemer te verzoeken te participeren met de omgeving. De omvang van dit participatietraject is afhankelijk van de omvang van het initiatief, de effecten ervan op de fysieke leefomgeving en de bestuurlijke en maatschappelijke gevoeligheid. Denk bijvoorbeeld aan de aanvraag voor een groter bijgebouw bij een woning of het ontwikkelen van een nieuwbouwwijk. Deze twee activiteiten verschillen sterk in grootte, in effecten op de omgeving en de daarmee samenhangende belangen.

De wetgever stelt participatie niet als een vereiste bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Participatie afdwingen is dus niet mogelijk. Wij zijn in deze situatie afhankelijk hoe de initiatiefnemer invulling geeft aan participatie. Vanuit landelijke wetgeving gezien voldoet een initiatiefnemer aan de participatievereiste door te vermelden dat hij **niet geparticipeerd** heeft. Dit komt doordat er geen aanvraagvereisten gesteld worden. Aanvullend op landelijke wetgeving mag een lokale overheid geen aanvullende aanvraagvereisten stellen. Aan de voorkant is participatie afdwingen dus niet mogelijk.

Om grote verschillen in vormen van participatie te voorkomen en min of meer gelijke initiatieven op een gelijke wijze te behandelen stellen wij voor onze voorstellen voor participatie vast te leggen in een afzonderlijke verordening. Op deze wijze wordt participatie een aanvullend aspect welke afgewogen wordt bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteiten in strijd met ons omgevingsplan. Participatie vastleggen in een verordening als aanvullend vereiste is toegestaan, ook al heeft de wetgever dit niet als vereiste gesteld.

Vraag 2:
Bent u van mening dat er verschillen in gewicht aan de afzonderlijke aspecten moeten worden toegekend om de noodzaak tot participatie vast te stellen. Indien uw antwoord hierop ja is, welk gewicht zou aan de onderscheidende aspecten moeten worden toegekend?

Toelichting op vraag 2
Met behulp van een door de VNG ontwikkelde methode kan er op een eenvoudige wijze een beeld worden gevormd van de aard en de omvang van een activiteit en wat het effect hiervan op de omgeving kan zijn. De Gemeente Eindhoven heeft een leidraad Participatie & Omgevingsvergunning ontwikkeld welke als voorbeeld dient voor hoe de VNG-methode lokale invulling kan krijgen.[1].

Ons voorstel is deze methode aangepast over te nemen om te beoordelen of er voldoende informatie voor handen is om een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen op de aanvraag. Als gemeentelijke overheid is de methode toepasbaar om voor ons zelf een goede indruk te krijgen van de omvang van de participatie die voor het gemeentelijke visie, plan, programma of omgevingsvergunning nodig is.

De methode willen wij ook gebruiken om een initiatiefnemer te informeren over de aard en de omvang van de participatie die wij als gemeente nodig achten. Er zijn vier aspecten die aan deze beoordeling ten grondslag liggen. Het betreft de volgende vier aspecten, die wij in ons concept Participatieplan verder uitgewerkt en toegelicht hebben:
1. categorie van de activiteit;
2. effect op de samenleving;
3. maatschappelijke of politieke aandacht;
4. hinder van de activiteit.

Deze scores worden gewogen en vervolgens bij elkaar opgeteld. In de weging is een keuze te maken. De vraag die hieraan ten grondslag ligt luidt: aan welk aspect(-en) hechten wij als gemeente meer waarde dan aan andere aspect(-en)? Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat het effect op de samenleving belangrijker wordt gevonden dan de aandacht die de activiteit krijgt in de politiek, pers of op sociale media. Het aspect “effect op de samenleving” krijgt dan een weging (bijvoorbeeld 2x) waarin dit tot uiting komt.

Na het berekenen van de score van alle aspecten samen, volgt een eindscore. Des te hoger de eindscore, des te hoger het gewenste participatieniveau. In ons concept Participatieplan is op pagina 9 een voorbeeld gegeven hoe weging effect kan hebben op het gewenste participatieniveau. Dit is slechts een voorbeeld en wij nodigen u uit in discussie te gaan over de vraag: aan welk aspect(-en) hechten wij als gemeente meer waarde dan aan andere aspect(-en)?

[1] Bron: Leidraad Participatie & Omgevingsvergunning, Gemeente Eindhoven 2020. Een voorbeeld van een lokale invulling van de VNG-methode. https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/webtx-leidraad-participatie-omgevingsvergunning_20010031_18sept.pdf

Meer gewicht toekennen aan een aspect heeft tot gevolg dat:

- in de participatie meer aandacht voor het aspect waaraan meer gewicht wordt toegekend gevraagd zal worden;
- in de afweging van alle belangen in de besluitvorming aan dit specifieke aspect meer gewicht zal worden toegekend.

Vraag 3:
Deelt de raad de opvatting dat in geval van participatie het gewenst is dat initiatiefnemer een beknopt plan ten behoeve van participatie aan de gemeente voorlegt bestaande uit de stappen uit het participatieplan?

Toelichting op vraag 3
Ons concept Participatieplan bevat een zeven-stappenplan om onszelf, maar ook initiatiefnemers te helpen invulling te geven aan de wijze waarop aan participatie vorm en inhoud kan worden gegeven. Voor veel bouwplannen vragen wij van initiatiefnemers aandacht te besteden aan een goed participatietraject met alle belanghebbenden. Ons wordt in deze gevallen gevraagd hoe participatie inhoud en vorm kan worden gegeven.
Het opstellen van een kort participatieplan helpt initiatiefnemers hierbij.

Vraag 4:
Bent u met ons van mening dat het college vaststelt in welke gevallen de gemeenteraad gevraagd wordt inhoudelijke kaders mee te geven over de gewenste vorm en invulling van de participatie over een plan of project, indien het een plan of project betreft waarvoor geen bindend adviesrecht van uw raad nodig is?

Toelichting op vraag 4
Op dit moment geldt de werkwijze dat u het college bij grote bouwplannen en -projecten in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan vooraf een kaderstelling meegeeft. Dit biedt u de gelegenheid het college kaders met betrekking tot de participatie mee te geven. Voor overige plannen en projecten bepaalt het college de wijze waarop er door initiatiefnemer moet worden geparticipeerd. Daar ligt geen plan of specifieke verordening aan ten grondslag. Wel geldt er een inspraakverordening waarin vastgelegd is hoe ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid moeten worden betrokken.

Onder de Omgevingswet wijzigt deze wijze van werken. Voor activiteiten die buitenplans zijn (dus volgens de regels van het omgevingsplan eigenlijk niet mogelijk zijn) en waarvoor het college van B&W het bevoegd gezag is, kan de raad activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is (Omgevingswet, artikel 16.55 lid 7).

In de gemeente wordt veel waarde gehecht aan participatie van burgers, ondernemers en instanties bij initiatieven uit de samenleving. Om deze reden wordt vastgelegd hoe de participatie vorm en inhoud moet worden gegeven. In het participatieplan/-verordening omgevingswet staat aangegeven wie, wanneer en hoe met de omgeving over een initiatief of aanvraag moet participeren.

In de praktijk zal blijken dat er grofweg drie mogelijkheden zijn:

1. voor de meeste aanvragen in strijd met het (tijdelijke) omgevingsplan waarvoor het adviesrecht van de raad gaat gelden er tevens een plicht tot participatie geldt. In deze gevallen is de raad bevoegd in zijn advies het college aanvullende vereisten voor participatie mee te geven;
2. voor aanvragen omgevingsvergunning die bij recht kunnen worden verleend en voor kruimelgevallen in strijd met het (tijdelijke) omgevingsplan zal er geen participatieplicht gaan gelden. In veel van deze gevallen is er evenmin een bindend advies nodig.
3. Strikt genomen kan het voorkomen dat verantwoording van de wijze waarop er geparticipeerd is wel een indieningsvereiste is bij de aanvraag om een omgevingsvergunning, terwijl er voor de aanvraag geen advies van de raad nodig is. Er is met name in de eerste periode onder de Omgevingswet sprake van een grensgebied waarin het moeilijk is scherp onderscheid te maken tussen activiteiten waarin u of waarin het college bepaalt hoe uitvoering aan participatie moet worden gegeven. In de besluitvorming over participatie onder de Omgevingswet vragen wij u het vertrouwen dat het college in deze gevallen vaststelt wanneer de gemeenteraad de kaders voor participatie bepaalt.

Overigens ligt in alle gevallen de verantwoordelijkheid voor de vormgeving en invulling van de participatie bij initiatiefnemer(s).

LET OP: het behandelen van deze vraag is alleen aan de orde, indien u ons standpunt over de eerste vraag deelt.

Vraag 5:
Deelt u voor het overige onze visie op en onze ideeën over participatie onder de Omgevingswet, zoals in concept uiteengezet in ons Participatieplan of heeft u nog overige aandachtspunten waarmee het college rekening dient te houden bij het opstellen van het participatieplan/-verordening Omgevingswet?

Toelichting op vraag 5
Wij hebben onze visie en onze ideeën over participatie onder de Omgevingswet uiteengezet in een concept Participatieplan. Dit plan bevat de kaders waarbinnen wij vorm en inhoud willen geven aan participatietrajecten, voor zover het gaat om het ontplooien van ‘activiteiten’ in strijd met ons omgevingsplan. Wij werken in de komende weken dit Participatieplan of participatieverordening Omgevingswet met toelichting verder uit waarbij wij in deze uitwerking rekening houden met hetgeen u in het gesprek met ons in de consultatie hebt mee gegeven.

6. Vervolg

In het najaar ontvangt u van ons een voorstel waarin de vereisten of wensen met betrekking tot participatie zijn opgenomen. In dit voorstel houden wij rekening met hetgeen u ons tijdens de consultatie meegeeft.