Informatieblad verplichte participatie

Voor	:	Gemeenteraad
CC	:	
Van	:	Marcel Bos
Datum	:	30-08-2021
Onderwerp	:	Verplichte participatie onder de Omgevingswet

Inleiding

Met dit informatieblad geven wij u een voortuitblik op de nieuwe Omgevingswet, waarin de mogelijkheid bestaat om bij bepaalde vergunningaanvragen participatie verplicht te stellen.

Dit informatieblad dient als voorbereiding op de themabijeenkomst van 13 september 2021. Tijdens deze themabijeenkomst informeren wij u o.a. over de opgestelde lijst met categorieën van activiteiten waar participatie voor de initiatiefnemer verplicht gesteld wordt.

Na de themabijeenkomst van 13 september wordt er een raadsvoorstel over de verplichte participatie bij omgevingsvergunningen onder de Omgevingswet opgesteld. Dit raadsvoorstel wordt behandeld tijdens de raadsvergadering van november.

Samenvatting

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet in juli 2022 dient de gemeenteraad een besluit genomen te hebben over het verplichten van participatie voor initiatiefnemers bij vergunningaanvragen. Het gaat hierbij om de mogelijkheid die de gemeenteraad krijgt om categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen welke verplicht moeten voldoen aan een bepaalde mate en/of vorm van participatie. Alleen omgevingsplanactiviteiten die niet passen in het omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan, kunnen hiervoor in aanmerking komen.

In de door de gemeenteraad aangewezen categorieën gevallen wordt de initiatiefnemer verplicht om aan participatie te doen vóórdat de vergunning wordt aangevraagd. Wanneer dit niet of onvoldoende is gebeurd, kan besloten worden de aanvraag niet in behandeling te nemen. Het is aan het bevoegd gezag om te oordelen of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan.

Met dit informatieblad is voorgesorteerd op een lijst met categorieën van gevallen waarbij het aannemelijk is dat de gemeenteraad participatie verplicht wil stellen.

Toelichting

1. Participatie als indieningsvereiste

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling wordt geregeld dat een initiatiefnemer bij een omgevingsvergunningaanvraag aan dient te geven of en zo ja, met welke resultaten burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Deze juridische vereiste vorm van participatie heeft betrekking op de indieningsvereisten bij een omgevingsvergunning.

> Omgevingsregeling, artikel 7.4:participatie
> 1. *Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken*
> 2. *Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn*

Het artikel verplicht de initiatiefnemer niet om participatie uit te voeren. Er dient slechts aan gegeven te worden of er derden zijn betrokken in de voorbereiding van de aanvraag. Bovenstaand artikel kan in de praktijk drie mogelijke uitwerkingen hebben:

1. De initiatiefnemer kan bij het indienen van de aanvraag aangeven niet aan participatie te hebben gedaan. Hiermee wordt voldaan aan hetgeen in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling wordt gesteld. Het niet toepassen van participatie mag geen reden zijn voor de gemeente om de aanvraag niet te behandelen of te weigeren.
2. De initiatiefnemer geeft aan wel aan participatie te hebben gedaan. In dit geval dient deze aan te geven hoe de participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten zijn. Dit is geheel vormvrij. De wet schrijft geen vormen van participatie voor. De gemeente kan hier slechts een begeleidende en adviserende rol in spelen.
3. De situatie doet zich voor dat de initiatiefnemer bij het indienen van de omgevingsvergunning niet heeft aangegeven of er participatie heeft plaatsgevonden. In dit geval voldoet de initiatiefnemer niet aan de indieningsvereisten voor een omgevingsvergunning. De aanvraag is dus onvolledig en wordt niet in behandeling genomen door de gemeente

2. Vergunningverlening: toets omgevingsplan

In de meeste gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning. De gemeente toetst dan ook of het initiatief past binnen de kaders van het Omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels van het omgevingsplan. De gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Deze afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een *binnenplanse omgevingsplanactivieit (binnenplanse opa)*
3. Het initiatief past niet. Als de gemeente wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een *buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa)*

Bij mogelijkheid 1 en 2 is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het omgevingsplan vallen. Bij het vaststellen van het omgevingsplan zelf heeft al participatie plaatsgevonden. Onder de huidige bestemmingsplannen gebeurt dit onder andere met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op een ontwerpbestemmingsplan. Zo krijgen alle belanghebbenden de kans om hun visie op het plan aan de gemeenteraad kenbaar te maken. Vervolgens zijn er ook nog mogelijkheden om bezwaar te maken en/of in beroep te gaan.

In de Omgevingswet is opgenomen dat gemeenten een kennisgevings- en een motiveringsplicht hebben bij het opstellen van een omgevingsplan. De gemeente geeft bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aan hoe ze de participatie vormgeeft. Bij het uiteindelijk besluit wordt tevens beschreven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en ketenpartners zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.

Te weinig informatie uit participatie
Het bevoegd gezag kan informatie uit participatie nodig hebben voor de motivering van zijn besluit. Het kan echter niet de initiatiefnemer tot participatie dwingen, behalve bij de door de gemeenteraad aangewezen gevallen van buitenplanse opa´s (zie volgende paragraaf). Wel kan het bevoegd gezag proberen de initiatiefnemer in het vooroverleg er van te overtuigen dat participatie in zijn voordeel is.

Daarnaast kan het bevoegd gezag zelf extra informatie inwinnen. Dit kan tijdens de verplichte procedurestappen van de Awb of daarbuiten. Het bevoegd gezag kan onder andere:

- Aan de initiatiefnemer tijdens het vooroverleg een ontwerp van de aanvraag vragen. Het bevoegd gezag kan deze dan zelf ter inzage leggen en meningen daarover inwinnen, voordat de initiatiefnemer de aanvraag indient
- Een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen
- Een ontwerpbesluit ter inzage leggen en zienswijzen inwinnen. Bij de uitgebreide procedure is dit verplicht
- Rechtstreeks contact opnemen met de belanghebbenden
- Een informatieavond of spreekuur houden

Het inwinnen van extra informatie kost soms extra tijd waardoor de maximumtermijn van de reguliere procedure (8 weken) overschreden dreigt te worden. In dat geval kan het bevoegd gezag de beslistermijn verlengen van acht naar veertien weken.

3. Mogelijkheid tot verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit
De raad heeft de mogelijkheid om gevallen van activiteiten aan te wijzen waarin participatie verplicht wordt gesteld als iemand een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aanvraagt (mogelijkheid 3 uit paragraaf 2). Dit staat beschreven in artikel 16.55 lid 7 van de 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 waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.*

Het gaat hier dus over activiteiten die niet in het omgevingsplan passen. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen.
Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag echter zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betrekt. De participatie is dus vormvrij.

Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (art. 4:5 Awb).

De wetgever heeft niet bepaald wanneer er sprake is van onvoldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Maar uit het feit dat het hier gaat over verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben.

Verder is het relevant voor de vraag of participatie voldoende is welke activiteit de initiatiefnemer heeft aangevraagd. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving, kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Bij een project met grote impact op de omgeving, zal meer uitbreide participatie nodig zijn.

De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan, is aan het bevoegd gezag. Bij die beoordeling kan het bevoegd gezag gebruik maken van eventueel vooraf opgestelde beleidsregels over de beoordelingsbevoegdheid. De gemeente kan zelf ook voorbeelden presenteren hoe participatie vormgegeven kan worden. Momenteel wordt er in OWO-verband gewerkt aan een participatiewijzer. Dit document kunnen initiatiefnemers als handvat gebruiken voor het vormgeven van het participatietraject. In deze participatiewijzer zullen verschillende soorten voorbeeldinitiatieven

behandeld worden en hoe participatie vormgegeven zou kunnen worden. Op deze manier kan de initiatiefnemer een zetje in de ‘juiste’ richting gegeven worden.

Besluit van de gemeenteraad
De gemeenteraad beslist dus in welke gevallen van buitenplanse opa’s participatie verplicht wordt gesteld. De gemeenteraad heeft grofweg 3 opties, namelijk:

1. De gemeenteraad beslist dat participatie bij buitenplanse opa’s niet verplicht is. In dit geval hoeft er geen lijst met gevallen opgesteld te worden.
2. De gemeenteraad beslist dat voor een aantal categorieën van buitenplanse opa’s participatie verplicht wordt.
3. De gemeenteraad beslist dat participatie zo vaak mogelijk verplicht is. Het is echter niet mogelijk om te stellen dat in alle gevallen participatie verplicht is. De wet schrijft voor dat er categorieën van gevallen specifiek aangewezen moeten worden.

Voordelen van het opleggen van een participatieverplichting

- Het geeft zekerheid dat bij grote initiatieven die ingrijpend voor de directe omgeving kunnen zijn, hier belanghebbenden vroegtijdig bij betrokken worden
- Een toenemende mate van participatie kan resulteren in minder bezwaar en beroepsprocedures
- De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden door initiatiefnemers sluit hier dus goed op aan.

Kanttekeningen

- Per initiatief zal de participatie getoetst moeten worden, dit kan leiden tot vertraging van het proces. Terwijl snellere besluitvorming juist ook een van de doelen in van de Omgevingswet is.
- De participatie is vormvrij en het is dus aan de initiatiefnemer zelf om te bepalen hoe het proces wordt ingericht. Het is dus geen garantie dat de door de gemeente gewenste kwaliteit van participatie ook behaald wordt. Wel kan de gemeente een handvat bieden aan initiatiefnemers waarin verschillende vormen van participatie belicht worden. Zoals met de participatiewijzer die wordt opgesteld voor de OWO-gemeenten.
- In sommige gevallen kan participatie overbodig zijn, bijvoorbeeld voor het slopen van een binnenmuur van een monument.

4. Beslistermijn

Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure het uitgangspunt van de beslistermijn. Dat wil zeggen dat op vrijwel alle omgevingsvergunningaanvragen binnen de reguliere termijn van acht weken besloten moet worden. Deze termijn is slechts eenmalig met maximaal zes weken te verlengen.

Doordat de reguliere termijn het uitgangspunt wordt bij omgevingsvergunningaanvragen, is het van groot belang dat de werkprocessen binnen die termijn zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingestoken. Onderdeel daarvan is het zoveel mogelijk verschuiven van processen naar de voorkant van deze termijn, of zelfs voor aanvang van de termijn. Het aanwijzen van gevallen van verplichte participatie kan bijdragen aan het verschuiven van processen voor aanvang van de beslistermijn. Gevallen waar verplichte participatie toegepast moet worden, dienen dit namelijk toe te passen vóór een aanvraag voor een omgevingsvergunning mag worden ingediend. Het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie draagt op die manier bij aan het efficiënter eneffectiever invullen van de (reguliere) beslistermijn.

Alleen in uitzonderlijke gevallen kan het bevoegd gezag besluiten de uitgebreide procedure (26 weken) van toepassing te laten verklaren. Bijvoorbeeld als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

5. Misverstanden rond (verplichte) participatie

Participatie is hetzelfde als draagvlak
Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het alsnog niet met elkaar eens zijn, ook na intensieve gesprekken en uitvoerige participatietrajecten. Naar elkaar luisteren hoeft niet te betekenen dat er een voor iedereen wenselijke oplossing komt. Participatie is dus niet hetzelfde als draagvlak.

Participatie is verplicht bij elk initiatief
Wanneer initiatieven passen in de regels van het omgevingsplan, kunnen ze gewoon doorgaan, zoals dat ook nu geldt voor initiatieven die passen in het bestemmingsplan. Participatie is dus niet verplicht bij elk initiatief. Wel geldt ook voor een ´passend´ initiatief dat moet worden aangegeven bij de aanvraag of er aan participatie is gedaan en zo ja, hoe.

Participatie komt neer op een serie langdurige en intensieve gesprekken tussen initiatiefnemers en belanghebbenden
Het hangt af van de situatie en de context. Dat betekent overigens niet dat als iets mogelijk is en mag, dat daarmee omwonenden niet geraakt worden. Elke verandering kan tot onzekerheid en ongemak leiden. De manier waarop participatie wordt vormgegeven verschilt per geval.

Het verplichten van participatie brengt risico's voor de positie en rechten van belanghebbenden met zich mee
Het is de bedoeling om belanghebbenden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium te betrekken via de gebruikelijke zienswijzeprocedures en via participatie. De formele procedures (inspraak, beroep en bezwaar) worden beslist niet vervangen door participatie. 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.

6. Relatie met bindend adviesrecht in het vergunningverleningtraject
De gemeenteraad kan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen die in aanmerking komen voor het bindend adviesrecht van de gemeenteraad. Een raadsvoorstel daartoe is in voorbereiding. In de aangewezen gevallen dient de gemeenteraad bij een vergunningaanvraag het college van een bindend advies te voorzien. In de praktijk kan er overlap zijn tussen de lijst van buitenplanse activiteiten waar de gemeenteraad over wil adviseren en buitenplanse activiteiten met verplichte participatie. Het gaat in beide gevallen om activiteiten die niet voorzien zijn in het omgevingsplan en dus mogelijk grote impact op de omgeving kunnen hebben. Toch zijn er situaties denkbaar waar de gemeenteraad beslist participatie wel verplicht te stellen, maar geen gebruik van het adviesrecht wil maken. Dit kan bijvoorbeeld zijn bij activiteiten die grote invloed hebben op direct omwonenden, maar verder inhoudelijk niet complex zijn.

Beide lijsten zullen gezamenlijk aan bod komen tijdens de themabijeenkomst van 13 september a.s. Tijdens de raadsvergadering van december wordt u één gecombineerd besluit voorgelegd. Dan besluit uw raad voor welke buitenplanse omgevingsplanacitiviteit u het adviesrecht en/of de verplichte participatie van toepassing wil laten verklaren.

7. OWO-samenwerking
Zoals u weet werken de OWO-gemeenten samen aan de acties die nodig zijn voor een goede invoering van de Omgevingswet. Ook ten aanzien van de te nemen raadsbesluiten, waaronder de verplichte participatie is het streven om te kijken naar harmonisatie.

Daarom worden dit informatieblad met de daarbij behorende lijst van de categorieën van gevallen waarvoor participatie verplicht wordt gesteld als indieningsvereiste en het informatieblad over het bindend adviesrecht met bijbehorende lijst ook aan de raden van Weststellingwerf en Opsterland voorgelegd.
Na de themabijeenkomst wordt er een integraal raadsvoorstel over de verplichte participatie en het bindend adviesrecht opgesteld. Dit raadsvoorstel ligt in alle drie de OWO-gemeenten ter besluitvorming voor. Het blijft daarbij uiteraard mogelijk dat er accentverschillen tussen de drie gemeenten worden gelegd.

Vervolg
Na de themabijeenkomst van 13 september wordt een raadsvoorstel voorbereid. Besluitvorming zal plaatsvinden tijdens de extra raadsvergadering van november 2021.

Bijlagen
1. Eerste opzet lijst met categorieën van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarop het adviesrecht van toepassing is en/of participatie verplicht is.