



Raadsvoorstel

Raadsvergadering

13 december 2021

Commissie Ruimte

29 november 2021

Afdeling en opsteller

ROW/ Programma Omgevingswet

M.D.Zilverberg/0578-699494/m.zilverberg@heerde.nl

G. Nijland/0578-699494/g.nijland@heerde.nl

Portefeuille

S.J.L. Nienhuis

Programma

Ruimte

Opnemen in Bestuursagenda

nee

Agendapunt

6.

Onderwerp

Participatie onder de Omgevingswet: Verplichte participatie en 'Participatiebeleid fysieke leefomgeving'

De raad besluit om:

1. geen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen voor verplichte participatie;
2. het 'Participatiebeleid fysieke leefomgeving' vast te stellen.

Inleiding

Per 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Vóór dat moment is er één belangrijk besluit dat de gemeenteraad moet nemen: stellen we in bepaalde situaties participatie verplicht of doen we dat niet? Daarnaast willen we onze initiatiefnemers én onze collega's bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zo goed mogelijk ondersteunen als het gaat om participatie in het fysieke domein. Dat is de reden dat we een concept participatiebeleid fysieke leefomgeving hebben opgesteld.

Deze twee onderwerpen worden u voorgelegd door de projectgroep Participatie. De projectgroep Participatie maakt onderdeel uit van het programma Omgevingswet. Bij het ontwikkelen van de benodigde participatiekaders, -processen en -handreikingen hanteert zij de routeplanners die de VNG heeft opgesteld. *Om de voortgang in de besluitvorming zichtbaar te maken, treft u ook deze keer in een bijlage (bijlage 5) een afbeelding die de planning laat zien.*

Participatie onder de Omgevingswet

Participatie heeft een belangrijke rol in de Omgevingswet. Participatie is: *'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'*. De wetgever wil hiermee onder andere een betere (lokale) belangenafweging mogelijk maken. In de Omgevingswet komen verschillende kerninstrumenten voor: omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, omgevingsvergunning voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten en omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Voor elk kerninstrument geeft de Omgevingswet specifieke regels ten aanzien van de participatie.

Zowel bij binnenplanse vergunningaanvragen als bij buitenplanse vergunningaanvragen verwacht de Omgevingswet van de initiatiefnemer dat hij in de voorbereiding zijn omgeving betreft. Alleen bij buitenplanse vergunningaanvragen bestaat de mogelijkheid om participatie te verplichten. *Meer*

*uitleg over het verschil tussen binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vindt u in **bijlage 4**.*

Participatie is vormvrij: dus géén checklists

Dat het belangrijk is dat participatie wordt uitgevoerd, heeft de wetgever duidelijk vastgelegd in de Omgevingswet. Maar de manier waarop participatie moet worden uitgevoerd, heeft de wetgever niet bepaald. De wetgever heeft hier bewust voor gekozen om de gemeente en de initiatiefnemers de vrijheid te geven om eigen, passende keuzes te maken. Dit betekent dat de gemeente zelf kaders rondom participatie in het fysieke leefomgeving moet vastleggen. Zo is voor iedereen duidelijk op welke manier de gemeente omgaat met participatie binnen de fysieke leefomgeving, de kwaliteit van de participatietrajecten wordt borgt en ervoor zorgt dat iedereen op dezelfde manier wordt behandeld. De wetgever heeft overigens wél expliciet aangegeven dat het niet de bedoeling is dat gemeenten checklists gaat maken, waarlangs participatietrajecten worden beoordeeld. Dit om te voorkomen dat creativiteit en innovatie in de kiem worden gesmoord. Dit past immers niet in de geest van de Omgevingswet.

Advies over verplichte participatie en een voorstel voor participatiebeleid

Dit document adviseert u op een tweetal punten:

1. Verplichte participatie. We adviseren u om géén specifieke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen voor verplichte participatie.
2. Participatiebeleid. Het 'Participatiebeleid Fysieke leefomgeving' geeft de spelregels voor alle participatietrajecten binnen de fysieke leefomgeving in de gemeente Heerde; of ze nu uitgevoerd worden door initiatiefnemers of door de gemeente zelf. We adviseren u om het 'Participatiebeleid Fysieke leefomgeving' vast te stellen.

Participatie bij de participatie

Als paraplu boven het participatiebeleid fysieke ruimte hangt het algemene participatiebeleid van de gemeente Heerde. Dat is er nog niet, maar zal, in overeenstemming met de wens van de raad, samen met inwoners ontwikkeld worden. Nadat dit beleid is vastgesteld, stemmen we het participatiebeleid voor de fysieke ruimte daarop af (zie ook kanttekening 2.2).

Bij het opstellen van de stukken voor het participatiebeleid fysieke ruimte heeft de projectgroep goed gekeken naar andere gemeenten en adviezen gevolgd van het VNG-samenwerkingsprogramma 'Aan de slag met de Omgevingswet'. Maar ook intern heeft de projectgroep input verzameld. Tijdens twee werkbijeenkomsten spraken we met een afvaardiging van de raad, het college en de ambtelijke organisatie over participatie onder de Omgevingswet en de verschillende dilemma's bij het opstellen van de benodigde participatiekaders, -processen en -handreikingen. Alle input is gebruikt bij het opstellen van dit advies en de bijbehorende stukken.

Omdat inwoners betrokken gaan worden bij de ontwikkeling van het algemene participatiebeleid en dit beleid voor de fysieke leefomgeving daarop aangesloten wordt, hebben we in dit traject geen inwoners betrokken. De projectgroep doet dat wel bij de verdere uitwerking van het beleid: via samenwerkenaanheerde.nl vragen we inwoners om hulp bij het ontwikkelen van de participatietoolkit die in het participatiebeleid voor de fysieke ruimte genoemd wordt.

Beoogd effect

De noodzakelijke processen en werkwijzen voor participatie in het kader van de Omgevingswet zijn voor 1 juli 2022 ingericht. Daardoor weten inwoners en commerciële partijen die iets willen ontwikkelen in de fysieke ruimte wat er van hen verwacht wordt op het vlak van participatie. Diezelfde spelregels gelden ook als de gemeente degene is die iets ontwikkelt. Verder weten

collega's wat er van hen op het vlak van participatie verwacht wordt als zij aan de slag gaan met één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Bevoegdheid / Juridisch kader

- Artikel 16.55 Omgevingswet
- Artikel 5.3 Omgevingsbesluit
- Artikel 7.4 Omgevingsregeling
- Amendement Van Eijs c.s. kamerstuk 34986 nr. 56 (Aanwijzing verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten)

Eerdere besluitvorming en kaders

- Dienstverleningsvisie
- Communicatievisie
- Concept participatievisie
- Raadsbesluit 'Strategische uitgangspunten invoering Omgevingswet', d.d. 25 januari 2021

Argumenten

1.1 Participatie is altijd een aanvraagvereiste, dus er zijn mogelijkheden een aanvraag niet in behandeling te nemen

In de Omgevingsregeling is een 'aanvraagvereiste participatie' opgenomen. Dit betekent dat de initiatiefnemer van een aanvraag van een omgevingsvergunning moet aangeven of en zo ja, hoe er invulling is gegeven aan participatie. Dat geldt zowel voor binnenplanse vergunningaanvragen als voor buitenplanse vergunningaanvragen. Hierbij moet een beschrijving worden aangeleverd. Als er niets is ingevuld, dan neemt de gemeente de aanvraag niet in behandeling. Het is daarom ook bij buitenplanse omgevingsactiviteiten altijd mogelijk om de aanvraag buiten behandeling te stellen als er niet wordt voldaan aan de aanvraagvereiste. Hiervoor is een aanvullend besluit van de raad niet nodig.

1.2 De gemeente heeft altijd de mogelijkheid over kwaliteit van participatie te oordelen en te kijken of alle belanghebbenden betrokken zijn: of de participatie nou verplicht is gesteld of niet

Als iemand een plan wil uitvoeren in de fysieke ruimte, moet hij bij alle aanvragen aangeven óf en zo ja, hoe er invulling is gegeven aan participatie. Is er geen sprake van een verplicht gestelde participatie, dan geldt onder de Omgevingswet het volgende standaard beoordelingsproces:

- *Als de initiatiefnemer aangeeft dat er aan participatie is gedaan*, dan zal de gemeente dit beoordelen. Als het voldoende is, kan dit worden meegenomen in de besluitvorming. Zo niet dan kan initiatiefnemer worden gevraagd om belangen bij derden op te halen, zoekt de gemeente zelf contact met derden om belangen op te halen of start de gemeente een zienswijzeprocedure.
- *Als de initiatiefnemer aangeeft dat er GEEN participatie heeft plaatsgevonden*, dan zal de gemeente dit ook beoordelen. Dan heeft de gemeente dezelfde keuzes als hiervoor beschreven. Het is natuurlijk ook mogelijk dat de gemeente het eens is met de initiatiefnemer dat er geen belangen bij derden te hoeven worden opgehaald. *Het bovenstaande is ook visueel gemaakt in **bijlage 2**.*

Dus: ook als er geen participatie verplicht is gesteld, heeft de gemeente wel degelijk altijd de mogelijkheid om het al dan niet gelopen participatietraject te beoordelen. Het verplicht stellen van participatie heeft hier geen invloed op en levert geen extra afwegingsmogelijkheden op.

1.3 Verplichten van participatie leidt niet tot betere trajecten, maar levert slechts een formeel vinkje

De kans dat er een kwalitatief goed participatietraject wordt gelopen, is het grootst bij initiatiefnemers die de waarde van het traject inzien. Het is daarom belangrijker en doeltreffender om aandacht te schenken aan het stimuleren van en ondersteunen bij participatie. Hoe dat dan zit...?

Als buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn aangewezen voor verplichte participatie, betekent dit dat de gemeente de aanvraag niet in behandeling neemt op het moment dat de initiatiefnemer geen participatie uitvoert. In deze gevallen blijft de participatie echter wel vormvrij. Hier heeft de wetgever bewust voor gekozen. Er is immers een grote verscheidenheid aan omgevingsplanactiviteiten en dus zijn maatwerkmogelijkheden noodzakelijk. Dit betekent dat de aanwijzing op geen enkele manier garantie geeft over de *kwaliteit* van de uitgevoerde participatie. Het is in die gevallen namelijk een kwestie van aan het formele 'afvinklijstje' voldoen. Als de initiatiefnemer bij een aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteit aangeeft dat hij aan participatie heeft gedaan, kan de gemeente na beoordeling daarvan nog steeds besluiten dat er onvoldoende belangen van derden zijn opgehaald. De gemeente kan dan dezelfde keuzes maken, als omschreven onder argument 1.2.

Uit de werkbijeenkomsten, maar ook uit de uitkomsten van het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie naar inwonersparticipatie en uit de evaluatie uitnodigingsplanologie, blijkt dat er behoefte is aan duidelijke kaders op het gebied van participatie. Doel: de kwaliteit van plannen te verbeteren. Hierin kan de gemeente een duidelijke rol nemen, initiatiefnemers stimuleren en initiatiefnemers hulpmiddelen bieden. Hiermee stuurt zij er indirect op maatschappelijke onrust zoveel mogelijk te voorkomen. Het verplicht stellen van participatie bij specifieke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten draagt op geen enkele wijze bij aan deze doelen.

1.4 Participatie in alle gevallen vrijwillig laten, zorgt voor eenduidigheid

In eerste instantie was er in de Omgevingswet geen mogelijkheid opgenomen om participatie verplicht te stellen. Een amendement heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat die mogelijkheid er toch is gekomen, maar dan alleen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit zou dus betekenen dat er voor binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verschillende processen moeten worden gevolgd. Door geen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie verplicht is, ontstaat een overzichtelijk geheel.

1.5 Ook al is participatie niet verplicht, de belangen van derden kunnen altijd gediend worden

Of participatie nu wel of niet verplicht is, de belanghebbende heeft niet alleen de mogelijkheid om op te komen tegen de wijze (van motivering) waarop participatie heeft plaatsgevonden, maar ook tegen het feit dat er geen participatie heeft plaatsgevonden. Hij kan daarvoor gebruik maken van de zienswijze- of bezwaarprocedure. De toepassing van de regels onder de Algemene wet bestuursrecht blijft dus ook onder de Omgevingswet bestaan. Op deze manier kan de gemeente ook in de zienswijze- of bezwaarprocedure nog eens toetsen of er belangen van derden over het hoofd zijn gezien.

2.1 Het participatiebeleid is stimulerend, overzichtelijk en laagdrempelig

Als de gemeente initiatiefnemers wil stimuleren om participatie toe te passen, moet de gemeente ervoor zorgen dat het beleid aantrekkelijk is. Aantrekkelijk om te lezen én aantrekkelijk om uit te voeren. Daarbij is het belangrijk dat het beleid voor iedereen duidelijk en begrijpelijk is. Tijdens de werkbijeenkomsten is naar voren gekomen dat er behoefte bestaat aan overzichtelijk en laagdrempelig beleid. Waarbij vakjargon en lange teksten moeten worden voorkomen en het gebruik

van beeld belangrijk is. Hierbij is overigens ook opgemerkt dat we rekening moeten houden met de financiële middelen én de ambtelijke capaciteit voor uitvoering van het beleid. *Al deze uitgangspunten hebben geleid tot het 'Participatiebeleid fysieke leefomgeving' dat u als **bijlage 3** bij dit advies treft.*

2.2 Het participatiebeleid wordt aangevuld met ondersteunende hulpmiddelen om de kwaliteit van trajecten te verbeteren

Het 'Participatiebeleid Fysieke leefomgeving' geeft kaders voor participatie, oftewel geeft aan op welke manier de gemeente naar participatie bij initiatieven in de fysieke leefomgeving kijkt. De kaders zijn op zo'n manier geschreven, dat ze initiatiefnemers stimuleren tot participatie. Het is geen checklist, waarlangs de gemeente participatietrajecten beoordeelt en aan de hand waarvan de initiatiefnemer het participatietraject kan inrichten. De wetgever heeft namelijk specifiek aangegeven dat dat niet de bedoeling is: bij de beoordeling van participatietrajecten moet de gemeente juist maatwerk toepassen.

De gemeente Heerde heeft binnen de uitnodigingsplanologie al ervaring opgedaan met participatietrajecten door initiatiefnemers. Uit de evaluatie bleek onder andere dat het belangrijk is om ondersteuning te bieden aan initiatiefnemers bij het inrichten en/of uitvoeren van participatietrajecten. Mede daarom zullen er, naast de kaders in het participatiebeleid, ook ondersteunende middelen worden ontwikkeld door de projectgroep. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een toolbox met werkvormen, voorbeeldbrieven, achtergrondinformatie. Maar ook gemeentelijke ondersteuning in de vorm van participatieadviseurs of gesprekleiders is een optie.

De gemeente heeft belang bij het bieden van goede, ondersteunende middelen, omdat het de kwaliteit van de doorlopen participatietrajecten ten goede zal komen. We verwachten dat daardoor minder vaak maatschappelijke onrust zal ontstaan. Wat er op zijn beurt weer voor zorgt dat de inspanningen van ambtelijke organisatie in omvang zullen verminderen.

2.3 De ondersteunende hulpmiddelen worden in ontwikkeld in overleg met inwoners, ondernemers en marktpartijen

Via samenwerkenaanheerde.nl schakelden we in oktober en november 2021 inwoners en ondernemers in om mee te denken over de ondersteuning bij participatietrajecten. De opbrengst van deze enquête gebruiken we voor het ontwikkelen van een set van ondersteunende middelen. Ook spreekt de projectgroep Participatie met verschillende marktpartijen die in het verleden en/of op dit moment participatietrajecten hebben uitgevoerd binnen de gemeente. Bij het bepalen van de te ontwikkelen hulpmiddelen houden we rekening met de Heerdense maat; dat wil zeggen de financiële middelen en de ambtelijke capaciteit. We adviseren het college daar later over.

Kanttekeningen

1.1 Het voorstel om participatie niet verplicht te stellen wijkt af van een eerder raadsbesluit

Op 25 januari 2021 heeft de Raad een aantal strategische uitgangspunten bepaald voor de invoering van de Omgevingswet. Daarbij is het standpunt ingenomen dat bij bepaalde situaties een verplichting opgenomen worden. Gedachte hierbij was dat alle belanghebbenden mogelijkheid moesten krijgen om hun belang in te brengen, ook als een initiatiefnemer daar de toegevoegde waarde niet van inziet. Uit bovenstaande argumenten blijkt dat de situatie, nu we ons verdiept hebben in het onderwerp, anders is dan eerder verondersteld: belanghebbenden hebben ook zonder verplichting tot participatie voldoende mogelijkheden om gehoord te worden. Daarom wijkt dit voorstel af van het eerder ingenomen standpunt.

2.1 Het stimuleren en ondersteunen van initiatiefnemers bij participatie betekent een nieuwe manier van werken en ervaring opdoen

De komst van de Omgevingswet zorgt ervoor dat de ambtelijke organisatie, college en raad op een andere manier gaan werken. Ook van inwoners en ondernemers wordt bij ontwikkelingen in de fysieke ruimte een andere rol verwacht dan tot nu toe. Dit betekent dat we ervaringen gaan opdoen met deze nieuwe manier van werken. En dat zal in het begin best even zoeken zijn. Het is dan ook goed te weten dat de rechtsbescherming van belanghebbenden in stand blijft en dat de zienswijze-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden blijven bestaan.

2.2 Het participatiebeleid fysieke leefomgeving loopt vooruit op het algemeen gemeentelijk participatiebeleid

Onlangs heeft u, mede naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamercommissie naar inwonersparticipatie, besloten om het algemeen gemeentelijk participatiebeleid participatief op te stellen. Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen voor de aanvang van dit traject. Met het vaststellen van het 'Participatiebeleid fysieke leefomgeving' lopen we vooruit op het vaststellen van het algemeen gemeentelijk participatiebeleid.

Idealiter zou eerst de algemene, brede kaders in het algemene gemeentelijk participatiebeleid worden vastgesteld en vervolgens de specifieke participatiekaders voor de fysieke leefomgeving worden bepaald. De Omgevingswet zal per 1 juli 2022 inwerking treden. Naar verwachting zal het algemene gemeentelijke participatiebeleid dan nog niet klaar zijn. Het is wel van belang dat het 'Participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving' gereed is op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Om die reden is er voor gekozen om, vooruitlopend op het algemene beleid, dit specifieke beleid ter vaststelling aan u voor te leggen. Overigens heeft u ook de wens uitgesproken om voortvarend aan de slag te gaan met beleidskaders rondom participatie. Met het vaststellen van het 'Participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving' geven we hier gevolg aan. Door de noodgedwongen volgorde van het vaststellen van de twee beleidskaders zal het 'Participatiebeleid fysieke leefomgeving' achteraf worden geactualiseerd, mocht onverhoopt blijken dat het algemene participatiebeleid een andere lijn volgt.

Geld

Het ontwikkelen van het 'Participatiebeleid fysieke leefomgeving' wordt uitgevoerd binnen het budget voor het programma Omgevingswet. De eventuele financiële gevolgen van de uitvoering van het 'Participatiebeleid fysieke leefomgeving' zijn op dit moment nog onbekend. Eventuele financiële gevolgen van de te ontwikkelen hulpmiddelen zullen in een aanvullend advies met u worden gedeeld.

Inclusiviteit

Door participatie te stimuleren en ondersteuning te bieden bij participatie wordt de kwaliteit van participatietrajecten beter. Dit betekent ook dat alle belangen van verschillende doelgroepen mee worden genomen bij de belangenafweging rondom een aanvraag binnen de fysieke leefomgeving.

Cittaslow

Door het bijgevoegde 'Participatiebeleid fysieke leefomgeving' wordt de kwaliteit van participatietrajecten beter en worden alle belangen meegewogen. De belangenafweging zal onder andere aan de hand van het Cittaslow gedachtegoed plaatsvinden.

Inkoop en SROI

Niet van toepassing

Communicatie/Uitvoering

Het participatiebeleid treedt op 1 maart 2022 in werking. In aanvulling op het participatiebeleid ontwikkelt de projectgroep Participatie meerdere instrumenten waarmee initiatiefnemers kunnen worden ondersteund. Met inzet van het participatieplatform samenwerkenaanheerde.nl houden we een enquête onder inwoners en ondernemers van de gemeente en vragen we op welke wijze de gemeente initiatiefnemers zou kunnen ondersteunen. Ook spreken we met marktpartijen.

Advies commissie(s)

De commissie adviseert behandeling als A-onderwerp.

Heerde, 26 oktober 2021

Het college van Heerde,
drs. J.W. Wiggers
B. van Zuthem

, burgemeester
, gemeentesecretaris

Bijlagen:

1. Raadsbesluit
2. Beoordelingsproces participatie bij aanvraag initiatief
3. Participatiebeleid fysieke leefomgeving, versie van 5 november 2021
4. Verschil binnenplans en buitenplans
5. Afbeelding beslispunten Omgevingswet (bouillonplanning)