gemeente Terschelling

Raadsvoorstel

Onderwerp: **Participatie onder de Omgevingswet**

Jaar/nummer: **2023**

In behandeling bij: **Wethouder Van Essen**

Voorstel

Voorgesteld wordt om de Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet vast te stellen en de categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij participatie verplicht is vast te stellen.

Samenvatting

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. Onder de Omgevingswet is participatie een belangrijke pijler. Doormiddel van participatie kunnen belangen, meningen, expertise en creativiteit tijdig op tafel komen. Met de Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet maakt de gemeente onze uitgangspunten over participatie kenbaar. Daarnaast worden gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aangewezen waarin participatie verplicht is.

Toelichting

Dit voorstel wordt, vanwege de onderlinge samenhang, tegelijkertijd met het raadsvoorstel over het bindend adviesrecht aan de raad voorgelegd. Beide voorstellen hebben betrekking op nieuwe bevoegdheden van de raad (en het college). De voorstellen gaan over de te volgen procedures en de bijbehorende verantwoordelijkheden bij participatie en activiteiten onder de Omgevingswet. [1]

1. In het voorliggende voorstel wordt de raad gevraagd te besluiten over de *Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet* en over de *participatieverplichting* bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
2. In het voorstel over het bindend adviesrecht wordt de raad gevraagd te besluiten over het aanwijzen van activiteiten waarbij het college de raad om *bindend adviesrecht* moet vragen.

Activiteiten in de leefomgeving kunnen impact hebben op inwoners, ondernemers en andere gebruikers van die leefomgeving. Deze impact kan beperkt, gemiddeld of groot zijn. Naarmate de gevolgen van een activiteit voor de leefomgeving groter zijn, wordt participatie met de belanghebbenden en bindende advisering van de raad belangrijker. We stellen daarom in de besluiten het volgende voor:

1. Bij *binnenplanse* omgevingsplanactiviteiten *stimuleert* de gemeente de initiatiefnemer om een vorm participatie te kiezen die past bij de impact van het activiteit. Dus hoe groter de impact, des te steviger de participatie.

[1] In de Omgevingswet wordt gesproken over activiteiten. Initiatieven van ondernemers en burgers bestaan uit één of meer activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld de activiteit slopen, bouwen, gebruiken etc.

2. Bij *buitenplanse* omgevingsplanactiviteiten *verplicht* de gemeente de initiatiefnemer om aan participatie te doen. Bij voorkeur is dit een vorm van participatie die past bij de impact van de activiteit.
3. Bij activiteiten die sterk afwijken van het bestaande beleid, vraagt het college de raad een *bindend advies* voor een zorgvuldige afweging tussen enerzijds de wenselijkheid van de activiteit en anderzijds de impact van de activiteit op de fysieke leefomgeving. Het college onderzoekt en motiveert bij deze activiteiten steeds of het college de *uitgebreide procedure* van toepassing verklaart[2].

Zo werkt de gemeente Terschelling zoals de Omgevingswet beoogt: sneller waar het kan, en met veel aandacht voor belanghebbenden en de fysieke leefomgeving waar het moet.

Het voorliggende voorstel, bestaat uit twee delen. Allereerst wordt er een toelichting gegeven op de Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet. Ten tweede wordt de participatieverplichting bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten toegelicht.

Deel 1: Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet
Op Terschelling is samenwerking met de omgeving is van groot belang om de uitdagingen waar we voor staan, aan te pakken. Neem bijvoorbeeld de parkeeropgave, waarbij de belangen van verschillende partijen worden geraakt. Of het opstellen van de omgevingsvisie, die gaat over de toekomst van het gehele eiland. In een participatietraject kunnen belangen, meningen, expertise, kennis en creativiteit door belanghebbenden worden gedeeld en opgehaald. Wanneer dit zorgvuldig wordt gedaan, kan dit bijdragen aan de inhoudelijke kwaliteit van beleid, een goed ruimtelijk initiatief en de uitvoering daarvan en betere onderlinge verhoudingen.

Met de Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet geven we invulling aan onze verplichting om als gemeente een participatiebeleid op te stellen. Met deze beleidsnotitie maken we onze uitgangspunten op het gebied van participatie kenbaar. We beschrijven welke verplichtingen er gelden, en wat er van verschillende partijen wordt verwacht. Tevens is de beleidsnotitie een handreiking aan inwoners, ondernemers en de gemeente over de wijze waarop participatie ingevuld kan worden.

Deel 2: Participatieverplichting bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning, is participatie een aanvraagvereiste. Als een initiatiefnemer een aanvraag voor een omgevingsvergunning doet en deze past binnen de regels van het omgevingsplan, moet de initiatiefnemer aangeven óf er aan participatie is gedaan en zo ja, hoe belanghebbenden zijn betrokken en wat het resultaat daarvan is. De participatie is in deze gevallen vrijwillig en vormvrij. Het ontbreken van participatie in deze gevallen is géén reden om een vergunningaanvraag te weigeren. De activiteit past immers binnen het omgevingsplan.

Sommige activiteiten passen echter niet binnen het omgevingsplan. Er wordt in zulke gevallen gesproken over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Ondanks dat de activiteit of het initiatief niet past binnen de regels, kan het alsnog waardevol zijn om hier, passend binnen de gegeven afwegingsruimte, toch aan

[2] Zie artikel 10.24 Omgevingsbesluit en 16.65 lid 1 en lid 4 Omgevingswet.

mee te werken (ja, mits principe). Er kan in zo'n geval een omgevingsvergunning worden verleend. De Omgevingswet biedt de gemeenteraad voor deze gevallen de ruimte om te bepalen of participatie verplicht wordt gesteld. De gemeenteraad stelt een lijst op van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij participatie verplicht is. Het vrijwillige karakter van participatie vervalt dan. Dit betekent dat de aanvrager van een omgevingsvergunning bij de aanvraag moet aantonen dat hij of zij voldoende aan participatie heeft gedaan. Bij de aangewezen activiteiten is de initiatiefnemer dus verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat er met de resultaten is gedaan. Ook in deze gevallen blijft participatie overigens vormvrij: de initiatiefnemer mag zelf weten hoe hij het participatietraject inricht. De gemeente kan een initiatiefnemer daar wel bij helpen, en aangeven wat er in ieder geval passend wordt geacht. De beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet biedt hiervoor een handreiking.

Omdat de contouren van het definitieve omgevingsplan nog niet bekend zijn, kan er niet worden aangegeven voor welke concrete activiteiten participatie verplicht wordt gesteld. De gemeenteraad moet daar in het kader van het omgevingsplan nog over beslissen. De gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld, zijn daarom vooralsnog gebaseerd op het tijdelijke omgevingsplan, dat bestaat uit de regels (de bestemmingsplannen en beheerverordeningen) zoals die golden vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er zijn drie categorieën te onderscheiden:

Categorie 1 (gebaseerd op de wijzigingsbevoegdheid)
Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, kon het college van burgemeester en wethouders een bestemmingsplan of beheersverordening, voor nader aangegeven gevallen, wijzigen. Deze binnenplanse wijzigingsbevoegdheid is onder de Omgevingswet komen te vervallen. Onder de Omgevingswet kunnen ontwikkelingen die voorheen mogelijk werden gemaakt met de wijzigingsbevoegdheid, worden bewerkstelligd middels een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Categorie 2 (gebaseerd op de kruimellijst/beleidsregels)
In de beleidsregels afwijken bestemmingsplan en beheersverordening 2019 is bepaald onder welke voorwaarden het college van burgemeester en wethouders toepassing geeft aan haar bevoegdheid om af te wijken van de regels in een bestemmingsplan of beheersverordening. Het gaat hier om gevallen bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a sub 2° Wabo. In dat artikel wordt verwezen naar artikel 4 van Bijlage II uit het Besluit omgevingsrecht. Deze zogenoemde kruimellijst bestaat niet onder de Omgevingswet. De activiteiten die hierin waren opgenomen, zijn straks buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Categorie 3 (overige gevallen)
De laatste categorie omvat overige activiteiten die in strijd zijn met het (tijdelijke) omgevingsplan. Om deze activiteiten mogelijk te maken werd onder de Wet ruimtelijke ordening gebruik gemaakt van de bestemmingsplanprocedure (postzegelbestemmingplan) of de uitgebreide procedure op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het voorstel is om voor de bovengenoemde categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, participatie verplicht te stellen.

Historie

De gemeente Terschelling heeft momenteel geen participatiebeleid.

Juridische gevolgen/fatale termijnen/handhaving

Uit de motie Nooren (11 februari 2020) vloeit voort dat gemeenten, liefst voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, participatiebeleid moeten vaststellen. Indien de gemeenteraad besluit om de Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet niet vast te stellen, dan voldoen wij als gemeente niet aan onze verplichting om een participatiebeleid te hebben. Verder is participatie niet verplicht bij omgevingsvergunningen (behoudens de door de raad aan te wijzen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) en kent geen vormvereisten. Besluit de gemeenteraad om geen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie verplicht is, dan hoeft een initiatiefnemer ook hierbij niet verplicht aan participatie te doen.

Belang voor toerisme/samenleving/economie

Samenwerking met de omgeving is van groot belang om de uitdagingen waar we voor staan, aan te pakken. Participatie kan onderlinge verhoudingen verbeteren, en daardoor een positief effect hebben op de samenleving. Ook kan het bijdragen aan de inhoudelijke kwaliteit van beleid, een goed ruimtelijk initiatief en de uitvoering daarvan. Participatie kan leiden tot een vergroot draagvlak, en daarmee tot minder bezwaar- en beroepsprocedures.

Financiële/personele/organisatorische gevolgen

Het participatiebeleid is onderdeel van de werkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van (voorbereiding op) de Omgevingswet. Deze zijn opgenomen in de begroting. Werkzaamheden die voortvloeien uit de inwerkingtreding van de Omgevingswet op het gebied van participatie, zijn de vereiste inzet om invulling te geven aan de motiveringsplicht en kennisgevingsplicht. Daarnaast vraagt ook de beoordeling van participatie(verslagen) en eventuele betrokkenheid van de gemeente bij participatietrajecten om personele inzet.

Communicatie/interactiviteit

Dit besluit is van belang voor de raad, het college en aanvragers van omgevingsvergunningen. Maar ook andere belanghebbenden, zoals inwoners, ondernemers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, kunnen te maken krijgen met participatie onder de Omgevingswet. Dit besluit wordt daarom openbaar gemaakt, evenals de Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet.

Advies van de raadscommissie

PM

Ter inzage liggende stukken

De volgende stukken zijn gekoppeld aan dit raadsvoorstel:

2. Raadsbesluit - participatie onder de Omgevingswet
3. Beleidsnotitie participatie onder de Omgevingswet

Datum behandeling in B&W + ondertekening

Terschelling, 19 september 2023

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

H.M. de Jong,
secretaris/directeur

C.M. van de Pol,
burgemeester