

Riedsútstel

Ried	: 22 april 2021
Agindapunt	: 6
Status	: BESLUITVORMEND
Program	: Programma 8 - Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
Eardere behandeling	: 18 februari opiniërend
Portefúlgehâlder	: Mevr. G. Hoekstra
Amtner	: Dhr. J. Kok
Taheakke	: Bijlage 1 - https://vng.nl/nieuws/de-raad-en-de-omgevingswet-podcast-participatie Bijlage 2 - Brochure participatie onder omgevingswet Bijlage 3 - Participatie buitenplanse omgevingsplan-activiteit (OPA)
Presintaasje Iepen Poadium	: Nee
Saak- en stiknûmer	: Z2021-01946 / S2021-10364

Underwerp

Participatie omgevingsvergunningen

Wy stelle jo foar te besluten om:

1. Van de mogelijkheid gebruik te maken om gevallen van activiteiten aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is;
2. Hiervoor een lijst op te stellen die is afgestemd en waar mogelijk gelijk is aan de nog op te stellen lijst van het adviesrecht van de raad;
3. Voor initiatieven waarvoor participatie verplicht wordt gesteld te kiezen voor actieve gemeentelijke ondersteuning van de initiatiefnemer volgens een nog nader uit te werken werkwijze;
4. De lijst jaarlijks, te beginnen 1 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, te evalueren en indien nodig aan te passen.

Koarte gearfetting

In de Omgevingswet is de participatie bij het opstellen van een omgevingsvisie en -plan geregeld. Omdat een omgevingsvergunning een belangrijk instrument wordt om van het omgevingsplan af te wijken, heeft de wetgever ook aandacht besteed aan de participatie in de vergunningprocedure. Omdat veel vergunningen straks met de reguliere procedure worden voorbereid, heeft de wetgever de raad de bevoegdheid toegekend om gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) wordt ingediend.

Dit voorstel gaat over de keuze van de raad om van deze bevoegdheid gebruik te maken, de ondersteuning die de gemeente bij participatie kan bieden en de criteria die worden toegepast om voor het einde van het jaar de raad een participatielijst te laten vaststellen.

Foech ried /kolleezje:

Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gold voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse OPA) de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Dit betekent dat de verklaring van geen bedenking en een ontwerp omgevingsvergunning zes weken ter inzage liggen en dat tegen beide besluiten zienswijzen konden worden ingediend.

Met de Omgevingswet zullen de meeste buitenplanse OPA's regulier worden voorbereid. Hierdoor is er in het vergunningproces geen gelegenheid tot het indienen en beoordelen van zienswijzen. Van de aanvrager wordt verwacht dat hij zelf zijn omgeving informeert en bij de planvorming betreft. Participatie is maatwerk maar het is wel goed om bij ingrijpende besluiten participatie van en overleg met derden in een vroegtijdig stadium verplicht te stellen. De raad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarbij participatie van en overleg met derde verplicht is voordat een aanvraag wordt ingediend.

Ynlieding

Participatie is met name aan de orde voor onderwerpen met beleidsruimte. De uitnodigingsplanologie¹ die onder de Omgevingswet moet ontstaan zal leiden tot initiatieven voor een planologische invulling die in een omgevingsplan nog niet geheel is afgewogen. Het is daarom belangrijk dat initiatiefnemers worden gestimuleerd om belanghebbenden vroegtijdig te informeren en bij de planvorming te betrekken waardoor de haalbaarheid van het project wordt vergroot en de kwaliteit van de vergunningaanvraag wordt verbeterd.

Ontwikkelingen die strijdig zijn met een omgevingsplan kunnen met een buitenplanse OPA mogelijk worden gemaakt. Een eventuele voorkeur van de gemeente om met een herziening van het omgevingsplan te werken is niet relevant. De aanvrager bepaalt de te volgen procedure. Het is daarom ook logisch dat de wetgever participatie als onderdeel van het vergunningproces heeft opgenomen.

Voor de gemeente is participatie een middel om vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen van derden en deze belangen te wegen om te beslissen of de buitenplanse OPA kan worden vergund. Participatie is vormvrij. Het gebrek aan participatie levert geen weigeringsgrond voor een vergunning op maar kan bij beslissingen met beleidsruimte wel tot een andere afweging leiden. De gemeente is en blijft immers verplicht om de relevante belangen van derden te onderzoeken en bij de besluitvorming mee te wegen.

De raad kan gevallen van activiteiten benoemen waardoor in die gevallen participatie als indieningsvereiste en daarmee als een zwaardere verplichting wordt ervaren. Een aanvraag zonder participatie kan dan buiten behandeling worden gelaten. Hoewel participatie vormvrij is, kan de gemeente actieve ondersteuning bieden wanneer een participatieverplichting is opgelegd zodat ook initiatiefnemers beter weten wat van hen wordt verwacht en het participatieproces soepel en zorgvuldig verloopt.

Histoarje

De Omgevingswet is nieuw. Dit is het eerste besluitvormende voorstel over de participatie in het vergunningstelsel. Uw raad heeft opiniërend over dit onderwerp gesproken.

¹ Bij uitnodigingsplanologie geeft de gemeente een kwalitatief kader af waarbinnen een (privaat) initiatief gefaciliteerd kan worden. Hierbij zijn de ruimtelijke regels niet "yn kalk en semint" gegoten maar de ruimtelijke regels maken het mogelijk een gewenste ontwikkelrichting te faciliteren. De overheid stuurt daarbij op de kwaliteit van het resultaat en voert de regie op de effecten en de risico's maar benoemt niet meer limitatief en van tevoren wat allemaal precies mag en wat niet.

Te berikken effect

Dit voorstel is bedoeld om richting te geven aan de wijze waarop de participatie in het vergunningproces onder de nieuwe Omgevingswet moet plaatsvinden. Aan de hand van dit besluit en de criteria zal de participatielijst en een "participatiewerkwijzer" worden opgesteld en aan het einde van het jaar aan de raad ter vaststelling worden aangeboden. De lijst moet helder geformuleerd, zodat het eenieder (aanvrager, behandelaar, belanghebbende, college en de raad) vooraf duidelijk is voor welke aanvragen participatie een indieningsvereiste is en zwaarder weegt.

Door vast te leggen voor welke gevallen van buitenplanse OPA's de raad participatie verplicht, is vooraf bekend:

- bij de initiatiefnemer: dat hij belanghebbenden bij zijn aanvraag moet betrekken;
- bij een belanghebbende: dat hij de gelegenheid heeft om wat van het project te vinden waarbij de mogelijkheid bestaat dat de aanvraag hierop wordt aangepast;
- bij de gemeente: welke belangen bij het nemen van een besluit op de aanvraag een rol spelen.

Door in deze gevallen goede ondersteuning te bieden kan de participatie zorgvuldig en op de juiste wijze plaatsvinden zodat eenieder is gehoord en zijn belangen kenbaar heeft gemaakt en de gemeente -al deze belangen kennende- een afgewogen besluit kan nemen.

Zolang er nog sprake is van een tijdelijk omgevingsplan, is het verstandig om de participatielijst jaarlijks (de eerste keer één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet) met uw raad te evalueren en bij te stellen. Wanneer een omgevingsplan nieuwe stijl gaat gelden, zou het aantal buitenplanse OPA's wel weer eens af kunnen nemen.

Argumenten

Bij de opiniërende behandeling heeft uw raad aangegeven om gevallen van activiteiten te willen benoemen waarbij participatie verplicht moet zijn. In de lijn van de doelstelling van de Omgevingswet zal het dan gaan om plannen die duidelijk afwijken van het gevoerde gemeentelijke beleid (complexere initiatieven met een sterk effect op de omgeving). Voor de optie om voor elke buitenplanse OPA de zwaardere participatieplicht te hanteren is vanwege het leveren van maatwerk niet gekozen. Voorkomen moet worden, dat ook voor lichtere afwijkingen (en die zullen er in de overgangsfase wanneer bestemmingsplannen worden aangemerkt als omgevingsplan veelvuldig zijn) een zwaar participatietraject gaat gelden.

Omdat het een afwijking van een omgevingsplan betreft, hebben belanghebbenden nog niet de mogelijkheid gehad om in de planfase mee te kunnen denken over het initiatief. Door participatie voorafgaand aan de aanvraagfase verplicht te stellen, worden belanghebbenden in het vroegste stadium bij de plannen betrokken en kan het nog van invloed zijn op de aanvraag die wordt ingediend. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het plan en zorgt ervoor dat betrokkenen zich serieus genomen voelen en het kan latere bezwaren voorkomen.

Daarbij heeft de raad bij de opiniërende behandeling in ieder geval richtinggevend voorgesteld om te kijken of de participatielijst zoveel mogelijk kan aansluiten bij de lijst van gevallen waarop de raad het adviesrecht wil toepassen. Hoewel de advieslijst nog verder moet worden uitgewerkt, denken wij dat dit -gezien de richting die de raad met het adviesrecht wil inslaan- een hanteerbaar uitgangspunt zal zijn. Het advies van de raad kan daarbij dan ook betrekking hebben op de wijze waarop de participatie heeft plaatsgevonden en de weging van de kenbaar gemaakte belangen.

Ook hier geldt weer, dat wij participatie vanwege het criterium "planschade" zullen afraden. Allereerst is vooraf aan het indienen van een aanvraag door de aanvrager niet

vast te stellen of er een noodzaak is tot nadeelcompensatie en dus een plicht tot participatie. Bovendien is nadeelcompensatie niet een geschikt participatieonderwerp en geldt hiervoor een afzonderlijke procedure met een deskundige advisering over schadevaststelling, besluitvorming en rechtsbescherming. Dit neemt niet weg dat bij de belangenafweging "het effect van een aanvraag op de omgeving" uiteraard een rol kan spelen en hiervoor hoeft ook geen schadebedrag kenbaar te zijn.

De aanvrager die om een buitenplanse OPA vraagt kan een projectontwikkelaar zijn die beroepshalve vaker dit soort projecten begeleidt, maar het kan ook een bedrijf of inwoner zijn die zelden een vergunning aanvraagt. Met name die laatste categorie kan belang hebben bij ondersteuning in het participatieproces. De gemeente zal hiervoor een "participatiewerkwijzer" opstellen. De wijze van ondersteuning zal hiervoor nog verder moeten worden uitgewerkt waarbij denkrichtingen zijn (1) het gebruiken van de gemeentelijke participatiewebsite, (2) een participatietafel of (3) een geheel uitgewerkt stappenplan voor participatie. Een aanvrager kan zelf kiezen of hij van deze dienstverlening gebruik wil maken of dat hij in staat is zijn eigen invulling te geven aan het participatieproces.

Net zoals met het adviesrecht zal jaarlijks, te beginnen één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, er een evaluatiemoment zijn en kan op basis van opgedane ervaringen de participatielijst in samenhang met de advieslijst worden bijgesteld, uitgebreid of verkort.

Alternativen

De raad kan kiezen om geen gevallen van activiteiten te benoemen waarbij participatie verplicht wordt. Dit kan het vergunningproces vereenvoudigen en versnellen en betekent minder ambtelijke inzet. Het zal echter ook ten koste gaan van de kwaliteit van de aanvraag, de betrokkenheid van belanghebbenden en de kwaliteit van het besluit. Wanneer de belangenafweging hierdoor niet juist is gemaakt, is er een reële kans dat in bezwaar of beroep het besluit alsnog wordt vernietigd omdat het niet zorgvuldig is voorbereid of er een motiveringsgebrek aan kleeft.

De raad kan ook kiezen om voor alle buitenplanse OPA's participatie verplicht te stellen. Dan wordt geen maatwerk geleverd maar geldt voor elke aanvraag een zwaardere vorm van participatie. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Kanttekenings / risico's

De participatielijst moet eenduidig zijn. Discussies tijdens het vergunningsproces of na de besluitvorming over een mogelijke participatieverplichting moet worden voorkomen.

Participatie is niet hetzelfde als instemming of draagvlak. Ook wanneer iedereen is gehoord en de aanvraag hierop mogelijk is aangepast, kan er sprake zijn van tegengestelde belangen. Het is dan de rol van de gemeente om een belangenafweging te maken en een besluit te nemen. Dit vereist een goede informatievoorziening naar alle partijen en het managen van verwachtingen. Ook wanneer participatie zorgvuldig gebeurt, kunnen mensen teleurgesteld of boos over de uitkomst zijn. Het is daarbij belangrijk om besluiten goed te motiveren en hierover transparant te communiceren.

Wanneer de gemeente bij participatie kiest voor een hoger niveau van dienstverlening, betekent dit niet dat de gemeente het participatieproces overneemt en de belangen alvast tijdens de participatie gaat wegen. Het is en blijft de aanvrager die verantwoordelijk is voor dit proces en het proces is bedoeld om alle belangen te duiden. Waar mogelijk, is het de keuze van de aanvrager om zijn nog in te dienen aanvraag op het participatieresultaat aan te passen of uit te leggen waarom hij dit niet heeft gedaan.

Finânsjes

Het besluit om bij participatie actievere ondersteuning te bieden kan leiden tot de inzet van meer ambtelijke uren en middelen. Omdat de participatielijst nog niet bekend is en de "participatiewerkwijzer" nog moet worden uitgewerkt, is daar op dit moment nog geen inschatting van te maken en er wordt nu ook geen extra budget aangevraagd. Als toch blijkt dat door de ambitie van de raad of de hoeveelheid buitenplanse OPA's er meer inzet benodigd is, dan zal dit aan de raad worden voorgelegd.

Ynwenners- en oerheidspartisipaasje

Dit voorstel gaat over participatie. De raad is als gekozen volksvertegenwoordiger bevoegd de keuze te maken om gevallen van activiteiten aan te wijzen waarvoor zij participatie verplicht stelt.

Kommunikaasje

De gemeente zal inwoners op de hoogte stellen van de komst en de gevolgen van de Omgevingswet. De door de raad vast te stellen participatielijst zal te zijner tijd bekend worden gemaakt. Daarnaast zal een aanvrager in het omgevingsloket via een vragenboom door het aanvraagproces worden geleid. Participatie kan een indieningsvereiste zijn en daarmee onderdeel van het proces om een aanvraag correct af te handelen.

Yntegraliteit

Dit voorstel is voorbereid in één van de werkgroepen die zich met de invoering van de Omgevingswet bezighoudt.

Gearwurking

In Achtkarspelen is een vergelijkbaar voorstel op route. In Achtkarspelen is geen opiniërende behandeling geweest. Het is mogelijk dat de raden een verschillend besluit over de participatielijst nemen. Dat hoeft in de uitvoering niet tot problemen te leiden.

Ferfolchtrajekt

Wanneer de Omgevingswet 1 januari 2022 in werking treedt, dan zal eind dit jaar de raad een participatielijst ter besluitvorming worden voorgelegd. Wordt de invoering toch nog uitgesteld, dan is er geen tijdsdruk en kan dit ook op een later tijdstip gebeuren. De participatielijst is pas nodig wanneer de Omgevingswet in werking treedt.

Evaluaasje

Zolang er nog sprake is van een tijdelijk omgevingsplan, is het verstandig om de participatielijst jaarlijks (de eerste keer één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet) met uw raad te evalueren en bij te stellen.

Burgum, 6 april 2021

Het college van burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel,

secretaris,

burgemeester,

mevr. H.M. van Gils

dhr. drs. L.J. Gebben



Riedsbeslút

De raad van de gemeente Tytsjerksteradiel;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 6 april 2021, punt nummer: 6;

gelet op het aangenomen amendement A-6-1 over Evaluatie actieve gemeentelijke ondersteuning;

Beslút:

1. Van de mogelijkheid gebruik te maken om gevallen van activiteiten aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is;
2. Hiervoor een lijst op te stellen die is afgestemd en waar mogelijk gelijk is aan de nog op te stellen lijst van het adviesrecht van de raad;
3. Voor initiatieven waarvoor participatie verplicht wordt gesteld te kiezen voor actieve gemeentelijke ondersteuning van de initiatiefnemer volgens een nog nader uit te werken werkwijze. De actieve gemeentelijke ondersteuning wordt geëvalueerd na 2 jaar. (Hoe vaak werd er gebruik van gemaakt, wat waren de kosten, is het juist dat de gemeente deze kosten betaalt of moeten er bijvoorbeeld leges worden gerekend?);
4. De lijst jaarlijks, te beginnen 1 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, te evalueren en indien nodig aan te passen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Tytsjerksteradiel van 22 april 2021.