gemeente roerdalen

Raadsvoorstel

Zaaknummer	Z21-020711
Onderwerp:	Omgevingswet - Participatiebeleid
Datum:	20 juli 2021
Indiener agendapunt:	College van Burgemeester en wethouders Roerdalen
Portefeuillehouder:	A.C.A.G. Smits
Gevraagd besluit:	1. Het "Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen" vast te stellen en tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking te laten treden; 2. Het "Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen" uiterlijk binnen twee jaar na de inwerkingtreding te evalueren.
Bijlage(n):	Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen

Inleiding, aanleiding en doelstelling
Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet voegt 26 wetten in het ruimtelijke domein samen tot één wet. Alle regels over de fysieke leefomgeving vallen dan onder één wet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet doen ook enkele nieuwe beleidsinstrumenten hun intrede, zoals de omgevingsvisie (opvolger structuurvisie) en het omgevingsplan (opvolger bestemmingsplan).

Vanuit de Omgevingswet wordt ook veel belang gehecht aan participatie bij nieuwe ruimtelijke initiatieven. Op welke wijze worden inwoners en omwonenden betrokken bij nieuwe plannen vanuit de overheid, maar ook plannen van inwoners of ontwikkelaars? Afgelopen periode heeft hierover diverse malen met de ambtelijke werkgroep Omgevingswet, de raadswerkgroep Omgevingswet en met ambtenaren van regiogemeenten overleg over plaatsgevonden. Het participatiebeleid dient door de gemeenteraad vastgesteld te worden. Inmiddels is ons participatiebeleid gereed om aan te bieden aan uw raad.

Bevoegdheid
De bevoegdheid tot het vaststellen van "Participatiebeleid" onder de Omgevingswet ligt bij de gemeenteraad.

Reden besluit
Op basis van de Motie Nooren en het Invoeringsbesluit Omgevingswet moet het participatie-beleid door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Gevraagd besluit
Uw raad wordt gevraagd om:
1. Het "Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen" vast te stellen en tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking te laten treden;
2. Het "Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen" uiterlijk binnen twee jaar na de inwerkingtreding te evalueren.

Risico's

Participatie is niet af te dwingen
Participatie is belangrijk onder de Omgevingswet, maar ook als Roerdalen hechten we waarde aan communicatie en betrekken van inwoners en omwonenden. In het voorliggend participatiebeleid leggen we daarom vertrouwen en verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers en zijn er daardoor geen mogelijkheden om participatie in ruimtelijke plannen af te dwingen als initiatiefnemers dit nalaten.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft onder het huidige recht een uitspraak gedaan over het doen van onderzoek naar draagvlak.1 Daaruit volgt dat het enkele feit dat er geen draagvlak is, dit geen argument is om planologische medewerking aan een verzoek te weigeren. Maar er mag van de initiatiefnemer wel verlangt worden dat hij inspanningen verricht, die gericht zijn op het informeren van omwonenden en het peilen van draagvlak. Als de initiatiefnemer die verplichting niet behoorlijk nakomt, dan kan het bestuursorgaan de medewerking weigeren. Op grond van deze uitspraak, kunnen er dus consequenties volgen als er geen inspanning wordt verricht. Die inspanningsverplichting moet dan wel zijn vastgelegd in gemeentelijk (participatie)beleid, zodat bekend is wat de initiatiefnemer moet doen.

Roerdalen heeft momenteel dergelijk beleid niet. Het is sowieso de vraag of deze uitspraak van de Afdeling ook geldt onder de Omgevingswet, omdat de wetgever juist wil dat participatie vormvrij is. Dat betekent dus dat participatie in principe niet af te dwingen is, tenzij we gaan werken met een lijst van verplichte participatie. Gezien onze vier kernwaarden en de bedoeling van de Omgevingswet (minder regels) is een lijst met verplichte participatie niet gewenst. Mochten nu echter na het in werking treden van de Omgevingswet op basis van ervaringen blijken dat er onvoldoende participatie plaatsvindt dan kan altijd alsnog worden besloten om een verplichte lijst van participatie op te stellen. Daarvoor is een evaluatiebepaling opgenomen in het participatiebeleid en raadsvoorstel en raadsbesluit.

Toekomstige verplichting participatieverordening
Als gemeente hebben we een Inspraakverordening uit 2008 die voorschrijft wanneer inspraak verplicht is. Inspraak is het betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht. Het voorliggend Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen werkt aanvullend op onze Inspraakverordening.

Het Rijk is bezig met de voorbereiding van de "Wet Versterking Participatie op decentraal niveau". In juni 2020 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel. Deze wet is echter nog niet vastgesteld. Dit wetsvoorstel gaat uit van een verbreding van de huidige verplichte inspraakverordening naar een eveneens verplichte participatieverordening. Als de "Wet Versterking Participatie op decentraal niveau" wordt aangenomen dan moet het voorliggende participatiebeleid, samen met de huidige inspraakverordening, worden opgenomen in een participatieverordening. Naar verwachting is dit niet eerder dan eind 2023 aan de orde. De

[1] *Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209.*

ontwikkelingen houden we in de gaten en zodra het noodzakelijk is wordt bezien welke acties we hiervoor moeten ondernemen.

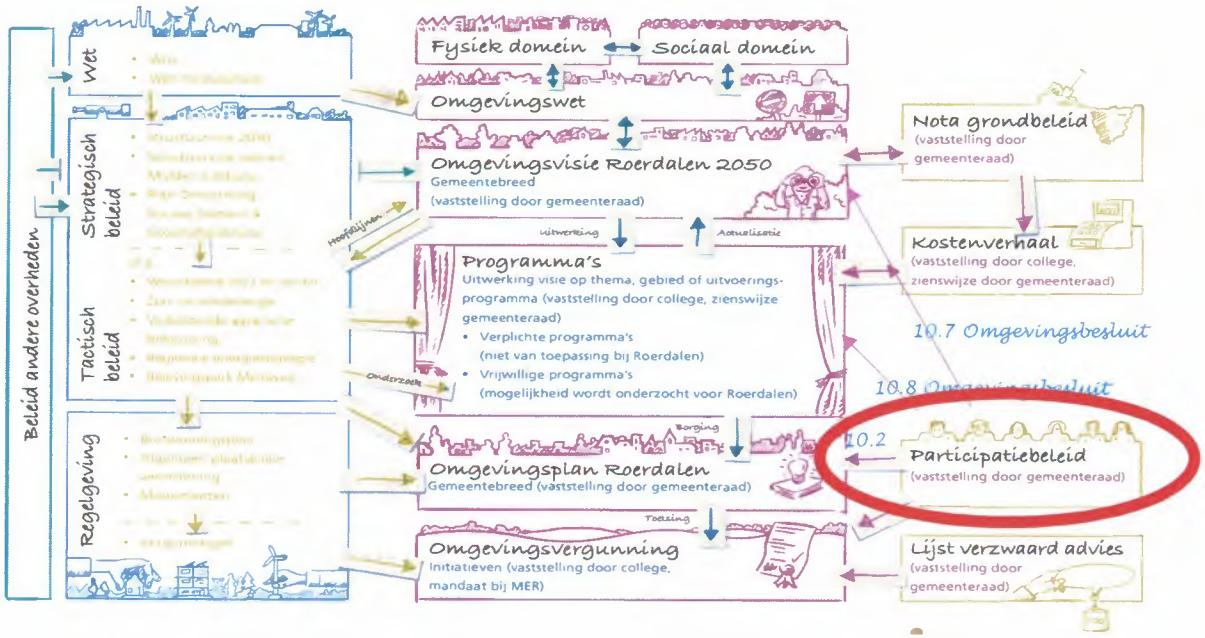
Toelichting

1.1 Waarom participatiebeleid?
Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet stelt nieuwe eisen aan het proces van vergunningverlening. Belangrijke veranderingen zijn a) een verkorting van de beslistermijn voor de meeste aanvragen naar 8 weken, b) integrale besluitvorming. Ook moeten - als dit aan de orde is - de besluiten van de gemeenteraad over 'advies met instemming voor de raad' (bij de buitenplanse Omgevingsplanactiviteit) en 'verplichting tot participatie' in het proces worden verwerkt (artikel 16.55 lid 6 Omgevingswet).

Participatie is één van de belangrijkste aspecten van de Omgevingswet en kan op veel ambitieniveaus vorm krijgen. Zo geldt er voor het opstellen van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan voor de gemeente een motiveringsverplichting (artikel 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit). Participatie is overigens niet verplicht bij omgevingsvergunningen en kent geen vormvereisten. Wel is op 11 februari 2020 de Motie Nooren door de Eerste Kamer aangenomen waarin is opgenomen dat gemeenten, voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, participatiebeleid moeten vaststellen. Daarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Deze Motie is vertaald in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Voorliggend raadsvoorstel gaat daar op in.

De Omgevingswet is (wederom) uitgesteld tot 1 juli 2022. Toch is dit raadsvoorstel al in procedure gebracht. Uitstel van de wet betekent immers niet dat we veel extra tijd ter beschikking krijgen. De implementatie van de wet in de gemeentelijke organisatie is een complexe operatie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft de gemeenten opgeroepen vooral door te gaan, zeker vanwege de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen in 2022.

1.2 Samenhang andere instrumenten



Participatie is op meerdere vlakken van belang:

- Bij het opstellen van nieuwe beleidsinstrumenten door de gemeente: de omgevingswet introduceert nieuwe beleidsinstrumenten, zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Bij de totstandkoming van die instrumenten is de gemeente verplicht om aan te geven op welke wijzen belanghebbenden betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld bij de Omgevingsvisie Roerdalen 2050.
- Bij ruimtelijke initiatieven van burgers, ontwikkelaars en de gemeente: daarnaast willen we stimuleren dat initiatiefnemers van nieuwe ruimtelijke plannen hun omgeving in een vroegtijdig stadium informeren. Zoals onder 1.1. aangegeven is participatie niet verplicht voor een omgevingsvergunning (behoudens de lijst met verplichte participatie, als de raad die wil vaststellen). Er is dus ook een relatie tussen Participatiebeleid en de kerninstrumenten.

1.3 Uitgangspunten voor ons participatiebeleid

De Omgevingswet schrijft voor (artikel 16.55 lid 7), dat de raad bepaalde gevallen van buitenplanse activiteiten kan aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.

We vinden het belangrijk om onze inwoners in een vroeg stadium te betrekken bij onze plannen, maar vinden we het ook belangrijk dat inwoners en ondernemers zelf de vrijheid nemen om initiatieven te ontplooien. Daarvoor hebben we ook onze vier kernwaarden: Vertrouwen, Respect, Gelijkwaardigheid en Verantwoordelijkheid. Onze vier kernwaarden spelen een grote rol in ons Participatiebeleid. We zien initiatiefnemers als gelijkwaardig en geven ze daardoor vertrouwen en verantwoordelijkheid om zelf de omgeving te betrekken en informeren. Dit is ook in lijn met de Omgevingswet waarin wordt gestreefd naar minder regels, maar sluit ook aan bij onze eigen beweging in het kader van deregulering.

Daarom is er géén lijst met activiteiten voor verplichte participatie opgesteld, zoals bedoeld in artikel 16.55 lid 7 Invoeringswet Omgevingswet. Maar dat wil niet zeggen dat er geen gemeentelijk participatiebeleid nodig is.

1.4 Korte toelichting

De afgelopen maanden is in samenspraak met de ambtelijke werkgroep Omgevingswet en de raadswerkgroep Omgevingswet gewerkt aan het participatiebeleid. In meerdere sessies is opgehaald wat belangrijk wordt gevonden bij participatie. Dit is verwerkt tot het "Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen" in bijlage 1. De belangrijkste conclusies:

- Het Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Roerdalen is gebaseerd op de doelen vanuit de Omgevingswet (integraliteit en minder regels) en op de vier kernwaarden van onze gemeente (Vertrouwen, Respect, Gelijkwaardigheid en Verantwoordelijkheid).
- Bij het participatiebeleid maken we onderscheid tussen beleid en plannen van onze gemeente (zogenaamde burgerparticipatie) en plannen van derden (overheidsparticipatie).
- Burgerparticipatie:
    - Opstellen Omgevingsvisie, Programma of Omgevingsplan: in ieder geval een motivatieplicht op basis van artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit.

  - Op basis van "Andere Overheid" en "Samen Doen" vinden we de inbreng van onze inwoners en ondernemers bij onze plannen belangrijk. Dat hebben we de afgelopen jaren opgepakt en die werkwijze zetten we ook onder de Omgevingswet door.
  - Ruimtelijke Plannen: we informeren belanghebbenden en betrokkenen altijd over onze gemeentelijke plannen, en indien mogelijk mogen ze meedenken of meewerken bij de planvorming.
- Overheidsparticipatie:
  - Op basis van artikel 7.4 Omgevingsregeling moeten initiatiefnemers aangeven op welke wijze belanghebbenden betrokken zijn bij de planvorming.
  - Participatie is niet verplicht ("nee" is dus ook een antwoord).
  - We vertrouwen erop dat initiatiefnemers zelf de meerwaarde van tijdige participatie inzien en stellen daarom nog geen "Lijst verplichte participatie" op.
  - Mocht blijken dat er onvoldoende participatie plaatsvindt, dan kan op basis van een evaluatie altijd besloten worden om een "Lijst verplichte participatie" op te stellen.
  - Om initiatiefnemers te faciliteren stellen we een Handreiking Participatiebeleid beschikbaar dat kan worden gebruikt als inspiratiedocument om participatie te organiseren.

1.5 Het participatiebeleid hoeft pas in werking te treden samen met de Omgevingswet
Zolang de Omgevingswet nog niet in werking is getreden geldt het participatiebeleid nog niet. Dat betekent dat dit beleid pas samen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat gelden.

2.1 De raad is actief betrokken
Vooraf heeft de raad aangegeven mee te willen denken over thema's en opgaven bij de implementatie van de Omgevingswet. In 2020 en 2021 is daarom de raadswerkgroep Omgevingswet actief betrokken bij onder andere het participatiebeleid. Via de raadswerkgroep is ook de inbreng vanuit de raadsfracties opgehaald.

Middelen
Dit opstellen van het participatiebeleid heeft geen rechtstreekse financiële gevolgen aangezien de kosten binnen het geraamde budget voor de Omgevingswet blijven. Over de uitputting van het budget Omgevingswet wordt u geïnformeerd via de P&C cyclus en de jaarlijkse voortgangsrapportage.

Echter, op basis van het nieuwe participatiebeleid is wellicht in de toekomst meer inzet nodig van de medewerkers (onder andere communicatie en projectmedewerkers REO) omdat we bij onze eigen ruimtelijke plannen, maar deels ook bij plannen van derden, meer tijd kwijt zijn met het begeleiden van participatie.

Het advies op basis van het participatiebeleid is immers om als overheid het goede voorbeeld te geven bij participatieprojecten. Dit is telkens maatwerk. Er moet voldoende moeite en tijd worden genomen om iedereen te bereiken en erbij te betrekken en in staat te stellen om te reageren/mee te doen. Bij onze grotere projecten is dat te ondervangen door bij de projectopzet budget te reserveren voor extra inspanningen rondom communicatie en participatie.

Voor de reguliere werkzaamheden is dat echter niet mogelijk en is op voorhand ook niet in te schatten hoeveel extra tijd dit gaat kosten. Ook is nog niet iedere medewerker van de gemeente voldoende ervaren op het vlak van participatie, daar is wellicht opleiding nodig, evenals "spelregels". Afhankelijk van de extra inzet en opleiding die nodig is, hebben we wellicht financiële middelen nodig. Zodra hier meer inzicht in is zullen we u hierover informeren.

Planning en uitvoering
Het participatiebeleid wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Behandeling is voorzien in de raadsvergadering van 29 september 2021. Formeel start het participatiebeleid pas bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting 1 juli 2022), echter willen we na het vaststellen van het participatiebeleid door de gemeenteraad al gaan oefenen met het participatiebeleid.

Evaluatie
We vinden het belangrijk om initiatiefnemers vertrouwen te geven. Daarmee is het uitgangspunt dat initiatiefnemers zelf de verantwoordelijkheid pakken om de omgeving te betrekken bij de planvorming. Om te evalueren of dit voldoende gebeurt en of een aanpassing van het beleid nodig is, is in het participatiebeleid en in het raadsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. Op basis van een evaluatie kan dan besloten worden om, indien nodig, het beleid aan te passen (aanscherpen als nodig of loslaten als dat verantwoord is). Ook kan het zijn dat er nog nieuwe wetgeving komt waardoor een aanpassing van ons participatiebeleid noodzakelijk is. Dat wordt dan ook meegenomen in de evaluatie.

Communicatie en participatie
Het participatiebeleid wordt bekend gemaakt via het Elektronische Gemeenteblad en gedeeld via de gemeentelijke website en na het in werking treden van de Omgevingswet ook bij Dienstverlening en het verlenen van principe-medewerkingen.

Sint Odiliënberg, 20 juli 2021

Burgemeester en wethouders van Roerdalen,

De secretaris, De burgemeester,

LB

J.J.W.M. L'Ortije mr. M.D. de Boer-Beerta