Gemeente Assen

Raadsvoorstel

Onderwerp	**Verplichte participatie bij omgevingsvergunningen**
Kenmerk	R00538/P129422
Datum verzending	woensdag 12 januari 2022
Besluitvormende raad	donderdag 19 mei 2022
Consulterende raad	
Namens	het college van burgemeester en wethouders van gemeente Assen de heer M.L.J. Out, burgemeester de heer T. Dijkstra, secretaris

1 Beslispunten

1.1 Participatie verplicht te stellen voor de categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zoals verwoord in bijlage 1 van dit voorstel.

1.2 Kennis te nemen van de handleiding voor participatie bij ruimtelijke initiatieven.

2 Inleiding

Tijdens de informatieve raadsvergadering op 3 juni 2021 en via de brief van 15 juni 2021 over de stand van zaken programma Omgevingswet hebben wij uw gemeenteraad nader geïnformeerd over de onderwerpen ‘bindend adviesrecht’ en ‘participatie bij initiatieven’. Dit voorstel gaat over het thema ‘participatie bij initiatieven’. Volgens de Omgevingswet mag de raad bepalen voor welke gevallen van omgevingsvergunningen participatie verplicht wordt gesteld.

Op 16 december 2021 heeft uw raad een besluit genomen over het inzetten van het bindend adviesrecht, en een lijst vastgesteld met gevallen waarvoor bindend advies van de raad verplicht is. Onderdeel van dit besluit was het verplicht stellen van participatie voor deze gevallen.

Het is mogelijk om de participatieplicht in meer gevallen in te zetten. De gemeente kan participatie bevorderen door meer situaties aan te wijzen waarvoor dat verplicht wordt. Alle aanvragen participatieplichtig maken kan niet. Wij zullen eerst aangeven wat er vanuit de nieuwe Omgevingswet wordt gezegd over de participatieplicht. Vervolgens lichten we de keuzemogelijkheden toe om participatieplicht al dan niet uit te breiden en onderbouwen we ons advies.

Wat zegt de Omgevingswet?

Participatie is in principe niet verplicht bij het aanvragen van een omgevingsvergunning
Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning is participatie niet verplicht. Voor omgevingsvergunningen die passen binnen het omgevingsplan mag de gemeente dan ook geen aanvullende eisen stellen aan participatie. Het is alleen mogelijk om voor activiteiten die niet passen binnen het omgevingsplan een participatieverplichting op te nemen. Het omgevingsplan (waarvoor u als raad bevoegd gezag bent) is daarom medebepalend voor de vraag of initiatieven wel of niet participatieplichtig zijn.

Initiatiefnemers moeten wel altijd bij het aanvragen van de omgevingsvergunning aangeven of ze aan participatie hebben gedaan en wat de resultaten zijn. Dus ook bij initiatieven waarbij participatie niet verplicht is. Maar het antwoord daarop mag 'nee' zijn en de gemeente moet de vergunning dan wel verlenen.

Participatie kan verplicht gesteld worden voor 'buitenplanse omgevingsplanactiviteiten'

De gemeenteraad kan dus op grond van artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet gevallen (activiteiten) aanwijzen waarbij participatie wél verplicht is. Zo'n 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (hierna: 'buitenplanse opa' (opa), is dus een activiteit die niet binnen het omgevingsplan past. Artikel 16.55, lid 7 luidt als volgt:

> ''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''.

De formulering van deze bepaling maakt duidelijk dat een algemeen besluit om 'in alle gevallen' van buitenplanse opa's participatie verplicht te stellen, niet is toegestaan. Er dient expliciet gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie geldt.

Zoals gezegd heeft uw raad op 16 december 2021 een besluit genomen voor welke gevallen bindend adviesrecht nodig is, inclusief de verplichte participatie. Als uw raad meer gevallen wil aanwijzen dan zegt de wet dat dit op dezelfde manier moet als bij het raadsbesluit over het bindend adviesrecht: het moet gaan om een concrete lijst waarop specifieke categorieën ruimtelijke plannen staan.

Bij een participatieplichtig initiatief moet de initiatiefnemer aantonen dat hij of zij aan participatie heeft gedaan. Als de initiatiefnemer niet aan participatie heeft gedaan, dan kan de aanvraag buiten behandeling gelaten worden. Dit houdt in dat de vergunning nog niet wordt verleend.

Mogelijkheden verplichte participatie

Er is een aantal keuzemogelijkheden voor het inzetten van de participatieverplichting.

1. *De participatieplicht te beperken tot de lijst waarvoor bindend adviesrecht geldt.*
   Dat betekent dat er geen uitbreiding komt ten opzichte van de lijst 'bindend adviesrecht' met de verplichte participatie. Zie de lijst in bijlage 2.

2. *Optie 1 uitbreiden met andere waarden of aantallen waarvoor participatieplicht gaat gelden.*
   Er kan gekozen worden om de drempel voor een participatieplicht lager te leggen dan voor bindend advies. Een voorbeeld: U heeft besloten dat bindend advies nodig is bij woningbouwplannen bestaande uit minimaal 12 nieuwe woningen. Een keuze kan zijn om vanaf een kleiner aantal woningen participatie al te verplichten. Kleinschaligere bouwprojecten worden zo niet voorgelegd aan uw raad terwijl de initiatiefnemer wel participatie moet toepassen.

3. *Optie 1 uitbreiden met extra categorieën waarvoor participatieplicht gaat gelden.*
   De derde optie is dat er extra categorieën worden toegevoegd waarvoor participatie vereist is aanvullend op het raadsbesluit over bindend advies. Voor deze plannen is dan wel participatie verplicht, maar geen bindend advies vereist. Uw raad is vrij om te bepalen welk type ruimtelijke plannen dit zijn. U kunt bijvoorbeeld denken aan extra categorieën zoals het gebruiken van een gebouw voor een functie die planologisch niet is toegestaan. Hierdoor wordt bijvoorbeeld het transformeren van een reguliere woning naar een zorgwoning ook participatieplichtig.

We stellen voor om te kiezen voor een combinatie van optie 2 en 3: de al vastgestelde lijst op basis van het voorstel over bindend advies aan te vullen met een aantal extra categorieën of de drempelwaarde te verlagen (zie bijlage 1). De keuze voor een nieuwe categorie of andere waarde is gemotiveerd op basis van onze ervaringen dat deze initiatieven veel impact kunnen hebben op de omgeving. Tegelijkertijd

vinden we het belangrijk om de balans te houden tussen het verplichten van participatie en het doel van de Omgevingswet om op een snelle en simpele manier een vergunning te kunnen aanvragen. Kleine (particuliere) bouwplannen, denk aan het plaatsen van een schutting of het uitbreiden van een schuur in de achtertuin, zijn daarom niet opgenomen in de lijst.

Daarnaast blijft het mogelijk om in de toekomst categorieën toe te voegen. Nieuw beleid of een Omgevingsplan kan daar aanleiding toe geven.

Voor de categorieën waar u in dit voorstel participatie verplicht stelt is geen bindend advies vereist. Dat betekent dat alleen het college het participatieproces dat is uitgevoerd door de initiatiefnemer kan beoordelen. Voor de categorieën waarbij participatie verplicht is én het bindend adviesrecht geldt, kunt u als raad wél het uitgevoerde participatieproces beoordelen, als onderdeel van uw bindend advies.

Meer participatie hoeft niet altijd via de verplichte weg tot stand te komen. Naast de initiatieven waarvoor participatie verplicht is moedigen we altijd participatie via de vrijwillige weg aan en wanneer nodig ondersteunen we inwoners en organisaties bij het organiseren ervan. Om initiatiefnemers te helpen bij het vormgeven van participatie, hebben we een handleiding opgesteld voor participatie bij particuliere initiatieven (zie bijlage 4). Bij aanvragen waarvoor participatie verplicht is wordt de handleiding gebruikt om het participatieproces te toetsen.

3 Beoogd effect

Het borgen van een goed participatieproces bij ruimtelijke initiatieven. Een klimaat in de stad waarbij participatief werken de norm wordt en inwoners de weg weten te vinden naar informatie en ondersteuning om participatie goed te kunnen organiseren.

Daarnaast het versterken van de kwaliteit van ruimtelijke plannen, het vergemakkelijken van een integrale beoordeling vanuit maatschappelijk perspectief en zorgen voor meer draagvlak en betrokkenheid voor ruimtelijke initiatieven.

4 Argumenten

4.1 *Ook bij categorieën met een beperktere impact wordt participatie verplicht gesteld.*

De complexiteit van een initiatief is niet altijd maatgevend voor de impact dat een initiatief heeft op de omgeving. Om die reden is de bestaande lijst aangevuld met nieuwe categorieën en waarden waarvan we op basis van ervaring weten dat er sprake is van mogelijke effecten op direct omwonenden of de beleving van de openbare ruimte.

4.2 *De vormgeving van participatie is vrij maar participatie is niet vrijblijvend*

De wijze waarop participatie wordt toegepast is vormvrij. De initiatiefnemer heeft de vrijheid om zelf te kiezen hoe hij het participatieproces inricht. Elk plan is immers anders, omdat de locatie, de omgeving, de omvang en de impact van het initiatief vrijwel nooit hetzelfde zijn. Als de gemeente onvoldoende informatie heeft om tot een goede belangenafweging te komen, wordt wel gevraagd naar meer informatie om tot een goed besluit te komen.

4.3 *Participatie is altijd gewenst, ook als we het niet verplichten.*

Er blijven initiatieven over waarbij participatie niet verplicht is. Wij vinden het belangrijk dat initiatiefnemers zich inspannen om de omgeving te betrekken bij een initiatief. Daarom gaan we inwoners en initiatiefnemers stimuleren om altijd de omgeving te betrekken, ook als participatie niet verplicht is. We zijn dit verder aan het uitwerken in de aanpak voor overheidsparticipatie. De gemeente stelt hierbij het goede voorbeeld. We hebben onszelf als doel gesteld om bij initiatieven

omgevingsgericht te werken en altijd in fase 0 na te denken over welke vorm van participatie passend is.

4.4 *Er wordt duidelijk aangegeven wat er van initiatiefnemers verwacht wordt.*

Om initiatiefnemers te helpen bij het vormgeven van participatie, hebben we een handleiding opgesteld voor participatie bij particuliere initiatieven. Bij aanvragen waarvoor participatie verplicht is wordt de checklist in de handleiding ook gebruikt als toetsingskader om te beoordelen of participatie goed is toegepast bij een aanvraag. In de handleiding is vastgelegd dat bij kleine initiatieven met een 'kleine' te verwachten impact op de omgeving een lichtere vorm van participatie gevraagd worden dan bij grotere initiatieven. De communicatie hierover zal meegenomen worden in de brede communicatiecampagne voordat de Omgevingswet in werking treedt.

4.5 *We hebben ook aandacht voor de mensen die te maken krijgen met participatie.*

Voor een goed participatieproces is het wenselijk dat de mensen (inwoners, organisaties en bedrijven) die te maken krijgen met een initiatief, goed op de hoogte zijn van wat zij mogen verwachten. Daar is in de handleiding ook aandacht voor en dit wordt getoetst bij de aanvraag voor een vergunning. De initiatiefnemer heeft de verplichting om dit te doen en mensen die vragen hebben kunnen terecht bij de gemeente.

5 Kanttekeningen

5.1 *Verantwoordelijkheid voor het organiseren van participatie ligt bij de initiatiefnemer.*

De initiatiefnemer moet bij indiening van de omgevingsvergunning aangeven hoe de omgeving betrokken is bij het plan en wat er met de resultaten is gedaan. Als gemeente mogen we geen eisen stellen aan hoe de participatie plaatsvindt. We mogen wel aangeven hoe we toetsen: dit doen we met behulp van de checklist in de handleiding.

5.2 *Het verplicht stellen van participatie bij meer initiatieven kan leiden tot langere doorlooptijden.*

Als participatie bij meer initiatieven verplicht wordt gesteld moeten we rekening houden met langere doorlooptijden, terwijl de Omgevingswet ook uitgaat van ruimte geven, loslaten en vertrouwen, en onder andere een snellere besluitvorming als doel stelt.

6 Kosten, baten en dekking

We willen participatie in alle gevallen stimuleren door het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers via informatie en voorbeelden op de website van de gemeente. Dit vindt plaats binnen het programma Omgevingswet. Er is een uitvoeringsbudget beschikbaar gesteld voor de implementatie van de Visie op participatie. Vanuit dit budget is een aantal medewerkers een rol als procesregisseur aan het vervullen en er komen ook participatiecoaches. Zij kunnen zowel medewerkers van de gemeente als initiatiefnemers ondersteunen bij participatieprocessen. Dit kan dus ook een vorm van advisering of begeleiding van initiatiefnemers inhouden. Dit punt zal betrokken worden bij het opstellen van de aanpak voor overheidsparticipatie.

7 Communicatie, participatie

Wij verwachten dat initiatiefnemers behoefte hebben aan ondersteuning bij het organiseren van participatie. Daarom hebben we een handleiding voor participatie bij ruimtelijke initiatieven opgesteld, met als doel om initiatiefnemers op weg te helpen bij participatie. Daarnaast ontwikkelen we een interactieve website waar ook externe initiatiefnemers (alsook de initiatieven vanuit de gemeente Assen) gebruik van kunnen maken om samenspraak met de omgeving vorm te geven.

Participatie kent spelregels die bij alle spelers bekend moeten zijn. Vanuit de gemeente hebben we aandacht voor inwoners en organisaties/bedrijven die te maken krijgen met de impact van een initiatief na invoering van de Omgevingswet. We informeren actief over wat zij mogen verwachten van initiatiefnemers rondom tijdige informatie, rol en betrokkenheid.

8 Inclusie

Er is in de handleiding aandacht voor inclusie conform de al vastgestelde visie voor inwonersparticipatie, waarin aandacht is voor actieve betrokkenheid van de stad op een uitnodigende en begrijpelijke manier, zodat iedereen gelijkwaardig mee kan doen.

9 Vervolg

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 juli 2022 wordt participatie verplicht voor de in dit besluit aangewezen gevallen. Vóór 1 juli gaan we al aan de slag met het oefenen aan de hand van de handleiding.

In de loop van 2022 wordt een aanpak voor overheidsparticipatie opgesteld. Hierin geven we ook aan hoe we omgaan met ‘Right to challenge’ en de participatieverordening.

De handleiding ‘Participatie bij Ruimtelijke Initiatieven’ zal beschikbaar worden gesteld op onze website.

De betrokken teams worden voorbereid op het werken met participatieplichtige initiatieven. Ook gaan we het stimuleren en ondersteunen van participatie bij initiatieven borgen in de werkprocessen van de Omgevingswet. We zullen de impact van participatieplicht voor het werkproces goed monitoren. We gaan in samenspraak met de betreffende teams een aantal zaken volgen; denk aan het aantal participatieplichtige initiatieven, de benodigde inzet, of de gewenste doorlooptijd van 8 weken gehaald wordt en of de beschikbare expertise ter ondersteuning van participatie toereikend is.

10 Bijlagen

1. Lijst met extra categorieën waarvoor de participatieplicht gaat gelden.
2. Lijst met categorieën aangewezen voor bindend advies.
3. Volledige lijst met categorieën waarvoor de participatieplicht gaat gelden.
4. Handleiding Participatie bij Ruimtelijke Initiatieven.

De raad van de gemeente Assen,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 12 januari 2022,

Besluit

1.1 Participatie verplicht te stellen voor de categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zoals verwoord in bijlage 1 van dit voorstel.

1.2 Kennis te nemen van de handleiding voor participatie bij ruimtelijke initiatieven.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van donderdag 19 mei 2022.

De raad voornoemd,

Voorzitter, M.L.J. Out

Griffier, J. de Jonge