Keuzenotitie verplichte participatie omgevingsvergunning

Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert er een aantal belangrijke procedurele aspecten bij afwijking van het omgevingsplan (nu: bestemminsplan). Deze veranderingen bevinden zich op het snijvlak van het omgevingsplan en vergunningverlening, en daarmee ook op het snijvlak van de bevoegdheden van het college en de gemeenteraad. Deze onderwerpen behoeven nadere besluitvorming in 2021, zoals al eerder aangekondigd.

Keuzenota verplichte participatie omgevingsvergunning

In deze notitie wordt een van de belangrijkste veranderingen toegelicht, namelijk verplichte participatie bij de omgevingsvergunning. Er wordt ook een voorstel gedaan als opmaat naar de formele besluitvorming.
Met de voorbereidingsgroep voor deze avond is gekozen voor de vorm van een discussienota.
De nota start met informatie en context over de verplichte participatie. Daarna kunnen de gestelde vragen en een concept van een lijst met gevallen worden gebruikt om met elkaar het gesprek te voeren.

Toelichting afwijken van het bestemminsplan / omgevingsplan

De fysieke leefomgeving is continu in ontwikkeling. Het is onmogelijk om alle toekomstige activiteiten en initiatieven te voorzien. Het komt dan ook regelmatig voor dat een initiatiefnemer een plan heeft dat niet binnen het bestemmingsplan past, maar wel bijdraagt aan de gemeentelijke opgaven. In dat geval wordt voor het concrete initiatief afgeweken van het bestemmingsplan.
Onder de Omgevingswet zal dit in de basis niet anders zijn. Dit met de kanttekening dat het aantal afwijkingen wel kan worden beperkt door in het omgevingsplan meer ruimte en flexibiliteit te bieden voor gewenste ontwikkelingen en voor zover deze bijdragen aan de gemeentelijke opgaven.
Maar dan nóg zullen afwijkingen van het omgevingsplan nodig blijven, met name in de transitieperiode (2022-2030) wanneer het omgevingsplan nog in ontwikkeling is.

Wijziging als gevolg van de Omgevingswet behoeft bestuurlijke besluitvorming.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert er een aantal belangrijke procedurele aspecten, die een behoorlijke impact hebben op de rol van de gemeenteraad en de werkprocessen van de gemeentelijk organisatie. Ten aanzien van de verplichte participatie door de initiatiefnemer wordt de gemeenteraad met de komst van de Omgevingswet voor een keuze gesteld. Standaard is participatie niet verplicht, maar de raad kan gevallen aanwijzen waar dat wel verplicht is (alleen bij afwijkingen van het omgevingsplan). In deze discussienota wordt dit nader toegelicht en wordt een concept voorstel gedaan voor besluitvorming over dit onderdeel.

(Verplichte) participatie

Participatie speelt een rol bij verschillende instrumenten onder de Omgevingswet.
Bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan geldt het motiveringsvereiste.
De gemeente moet bij het voornemen tot het vaststellen van de visie en het plan kenbaar maken hoe het participatieproces eruitziet en motiveren waarom hiervoor wordt gekozen.
Na afloop van het participatieproces wordt aangegeven wat er met de resultaten van de participatie is gedaan.
Deze twee vormen van participatie worden geïnitieerd vanuit de gemeente. Het ligt voor de hand om bij de keuze van een participatieproces aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten in de inmiddels vastgestelde participatievisie en hiermee ook het goede voorbeeld te geven voor situaties waarbij niet de gemeente het initiatief neemt, maar een inwoner, ondernemer of maatschappelijke organisatie.

Zo komen we bij de participatie door initiatiefnemer bij de omgevingsvergunning.

Participatie bij de omgevingsvergunning
Participatie bij de omgevingsvergunning is onder de Omgevingswet standaard opgenomen als een aanvraagvereiste. Bij de aanvraag geeft de initiatiefnemer aan of inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Als dit het geval is meldt de aanvrager ook hoe deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn. Het kan ook zijn dat de aanvrager simpelweg niets aan participatie heeft gedaan, dit is geen weigeringsgrond. Dit lijkt dus op de motiveringsplicht bij de visie en het plan, maar hier is het niet verplicht.

De gemeenteraad mag *(op grond van art. 16.55, zevende lid van de Omgevingswet*) categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor participatie wél verplicht is (bij vergunningen in afwijking van het omgevingsplan).
In dat geval is de aanvrager verplicht om een participatieproces vorm te geven, en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. De uitkomsten van participatie zijn alleen niet bindend. Het bevoegd gezag (vrijwel altijd college) behoudt altijd haar bevoegdheid om een besluit te nemen. Uiteraard moet het college alle betrokken belangen wegen, volgens artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het besluit zorgvuldig voorbereiden en motiveren (artikel 3:2 en 3:46 Awb).

Verplichte participatie is vooral van toepassing wanneer de verwachting is dat er belanghebbenden (zoals omwonenden) zijn die in aanzienlijke mate geraakt kunnen worden. Door participatie komen alle perspectieven en ideeën vroegtijdig op tafel.

Bij participatie bij de omgevingsvergunning is het lastig om aan te sluiten bij de algemene participatievisie of latere uitwerkingen daarvan, omdat wij zelf niet de initiatiefnemer zijn en dus geen invloed hebben op de manier van participatie.
De wetgever schrijft namelijk over de mate en manier waarop wordt geparticipeerd niets voor. Ook de gemeente mag hierover niets voorschrijven.

Om maximale resultaten te halen bij deze participatie is het vooral van belang dat de gemeente zelf het goede voorbeeld geeft en richtlijnen of handvatten aan initiatiefnemer meegeeft. Daarmee kunnen we participatie stimuleren, maar nogmaals, de wijze waarop geparticipeerd wordt kan niet worden voorgeschreven en mag op zichzelf dus geen weigeringsgrond zijn voor de omgevingsvergunning.

Participatie in relatie tot de omgevingstafel
In Lelystad zijn we begin 2021 gestart met het gebruiken van de omgevingstafel. Aan de omgevingstafel kunnen initiatieven integraal besproken worden en op deze manier voorbereid op de formele besluitvorming in de vergunningprocedure.
De eerste ervaringen met de omgevingstafel zijn goed en het blijkt in de praktijk goed te werken.

Een omgevingstafel wordt pas georganiseerd als het college in principe bereid is om medewerking te verlenen aan het initiatief. Dit vinden wij noodzakelijk omdat partijen geen tijd en energie moeten steken in initiatieven die voorbaat geen kans maken om gerealiseerd te worden, omdat het vanuit de gemeente als onwenselijk wordt beschouwd.
De omgevingstafel is in zichzelf geen platform voor participatie. Aan tafel zitten alle benodigde professionals om inhoudelijk over het initiatief te spreken en samen op zoek te gaan naar oplossingen om het initiatief mogelijk te maken. In deze fase is het dus niet meer de bedoeling om tot de conclusie te komen dat het initiatief helemaal niet mogelijk is. Om die reden vinden wij dat participatie al plaats moet vinden vóórdat de omgevingstafel wordt georganiseerd.
En die verantwoordelijkheid ligt wat ons betreft primair bij de initiatiefnemer.

Op basis van de resultaten van de participatie is inzichtelijk wie belanghebbend zijn bij een initiatief en wat eventuele bedenkingen zijn.

Op basis daarvan kan wel gedacht worden om gericht (een afvaardiging) van belanghebbenden uit te nodigen om aan de omgevingstafel over het initiatief mee te praten. We geven dan wél mee dat het gesprek bedoeld is om het initiatief mogelijk te gaan maken. Wij vragen dus om hen mee te laten denken over de mogelijkheden om het initiatief aan te passen zodat het voor de omgeving (belanghebbenden) beter wordt.

Overwegingen

Wel of geen verplichte participatie?

Het is niet verplicht om gevallen voor verplichte participatie aan te wijzen. In deze discussienota geven wij een aanzet tot een gesprek over óf de raad deze bevoegdheid wil inzetten en zo ja, in welke gevallen.

De discussie zal zich dus in eerste aanleg moeten toespitsen op de principiële vraag: wil de gemeenteraad überhaupt gebruik maken van de bevoegdheid om verplichte participatie aan te wijzen, of wil hij alleen inzetten op het stimuleren van participatie.

Dient verplichte participatie het doel?

In de participatievisie wordt het volgende gesteld over de doelen van participatie:

- *Versterken van het samenspel tussen gemeente, bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties;*
- *Vergroten van de betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven;*
- *Inbreng van kennis uit de samenleving;*
- *Betere aansluiting van beleid of projecten op de praktijk;*
- *Verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming en beleid;*
- *Vergroten van vertrouwen in de overheid.*

Overwegingen hierbij zijn:

- Zal verplichte participatie ten opzichte van vrijwillige participatie meer resultaten opleveren wat betreft bovenstaande doelen?
- Verplichte participatie *kán* bijdragen aan meer betrokkenheid van belanghebbenden, maar is geen garantie voor een positief resultaat.
- **Risico op verjuridisering van participatie. Bij eventuele beroepsprocedures komt de vraag centraal te staan of aan de participatieverplichting is voldaan.**
- De wetgever heeft het hóe juist niet geregeld om te voorkomen dat participatie een ‘afvinklijst’ wordt.

Ter overweging geven wij mee dat gemeenteraden in Nederland de vraag van verplichte participatie verschillend beantwoorden.
Er zijn gemeenteraden die zoveel mogelijk verplichte participatie willen aanwijzen, maar er zijn ook gemeenten die juist helemaal niets willen verplichten. Een voorbeeld:
“Verplichtend opleggen van participatie staat haaks op de organisatie die wij willen zijn. Ook is niet te verwachten dat bij verplichten van participatie als indieningsvereiste, het simpel voldoen aan een formele verplichting zinvolle participatie oplevert. Zeker niet in situaties waarin de onderlinge verhoudingen al verstoord zijn.”

Koppeling met adviesrecht

Het is ook goed te noemen dat het college bevoegd gezag is voor het beoordelen van participatie bij de omgevingsvergunning. Als uw raad zelf een formele rol wil spelen bij het beoordelen van participatie verdient het aanbeveling om (in bepaalde gevallen) de categorieën van verplichte participatie ook aan te wijzen als verplicht advies van de raad.

Hieronder vindt u het ambtelijk voorstel voor het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie (indien ervoor gekozen wordt om deze bevoegdheid in te zetten).

Deze is mede samengesteld op basis van het principe uit de inmiddels vastgestelde participatievisie: *Beleidsparticipatie en/of inspraak wordt in beginsel toegepast wanneer het* ***te verwachten is dat er belanghebbenden zijn die in aanzienlijke mate geraakt zullen worden*** *door het betreffende beleid of besluit (…)*

Omdat het vrijwel onmogelijk is om álle mogelijke gevallen die in de toekomst gaan spelen te ondervangen in deze lijst geven wij mee dat de lijst op verzoek van de raad, of op voorstel van het college, kan worden aangepast. In die zin is de lijst een 'dynamisch' document.

Lijst van categorieën

Als ambtelijk voorstel is een eerste concept gemaakt voor de lijst met categorieën van gevallen.
Overzichtstabel met concept lijst categorieën van gevallen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

No.	Gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteit	Verplichte participatie
1.	Omgevingsvergunningen, opgesomd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit[1]	√
2.	Voorzieningen voor de grootschalige opwek en/of opslag van (duurzame) energie, zoals windturbines, zonnevelden, biomassacentrales en batterijparken.	√
3.	Het bouwen van een antennemast hoger dan 30 meter	√
4.	Het bouwen van 5 of meerdere woning(en)	√
5.	Bouwplannen voor openbare nutsvoorzieningen, voorzieningen voor het openbaar vervoer of het wegverkeer	√
6.	Aanleg van nieuwe en aanpassing van bestaande weg- en waterinfrastructuur en groenvoorzieningen	√
7.	Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van gebruik van gebouwen of gronden voor: maatschappelijke, bedrijfs- en kantoordoeleinden en detailhandel van meer dan 250 m2 bruto vloeroppervlak (bvo)	√
8.	Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van gebruik van gebouwen of gronden voor: Toeristisch-recreatieve en horecadoeleinden van meer dan 100 m2 b.v.o;	√
9.	Oprichten en uitbreiden van gebouwen van een grondoppervlak van meer dan 200 m2 en/of een bouwhoogte van meer dan 10 meter (gemeten vanaf maaiveld), in gebieden die in de geldende Welstandsnota zijn aangewezen als 'Cultuurhistorisch Erfgoed' of 'monument'	√
PM	PM	

[1] Dit betreffen een rijksmonumentactiviteit, een Natura-2000 activiteiten en milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten en stortingsactiviteiten waarbij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Op deze activiteiten is wettelijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing.