Gemeente leudal

Raadsvoorstel

Openbare Raadsvergadering

Datum 27 september 2022 **Agendapunt**

Onderwerp Implementatie Omgevingswet - Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Leudal
Portefeuillehouder(s) De heer drs. M. Graef (wethouder)

Inhoudelijk voorstel

Inleiding, aanleiding en doelstelling
Op 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet voegt 26 wetten in het ruimtelijk 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 en ontwikkelaars? Afgelopen periode heeft hierover diverse malen met de ambtelijke werkgroep Omgevingswet en met ambtenaren van regiogemeenten overleg over plaatsgevonden. Ook hebben we hier op 10 mei jl. een raadsinformatiebijeenkomst over gehouden. Het participatiebeleid dient door de gemeenteraad vastgesteld te worden. Inmiddels is dit participatiebeleid (Fase I) 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 in het Invoeringsbesluit Omgevingswet moet het participatiebeleid door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Gevraagd besluit
Het ‘Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Leudal’ vast te stellen en tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking te laten treden;

Risico’s

Participatie is niet af te dwingen
Participatie is belangrijk onder de Omgevingswet, ook als gemeente Leudal hechten we waarde aan communicatie en betrekken van inwoners en omwonenden. In het voorliggend participatiebeleid leggen we bij Buitenplanse Omgevingsplan Activiteiten (BOPA) de verplichting bij initiatiefnemers om aan participatie te doen. Voor alle andere ruimtelijke plannen hebben we geen mogelijkheden om participatie 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 (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209*). 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 verlangd 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 voor Buitenplanse Omgevingsplan Activiteiten (BOPA) wordt dan ook vastgelegd in het participatiebeleid.

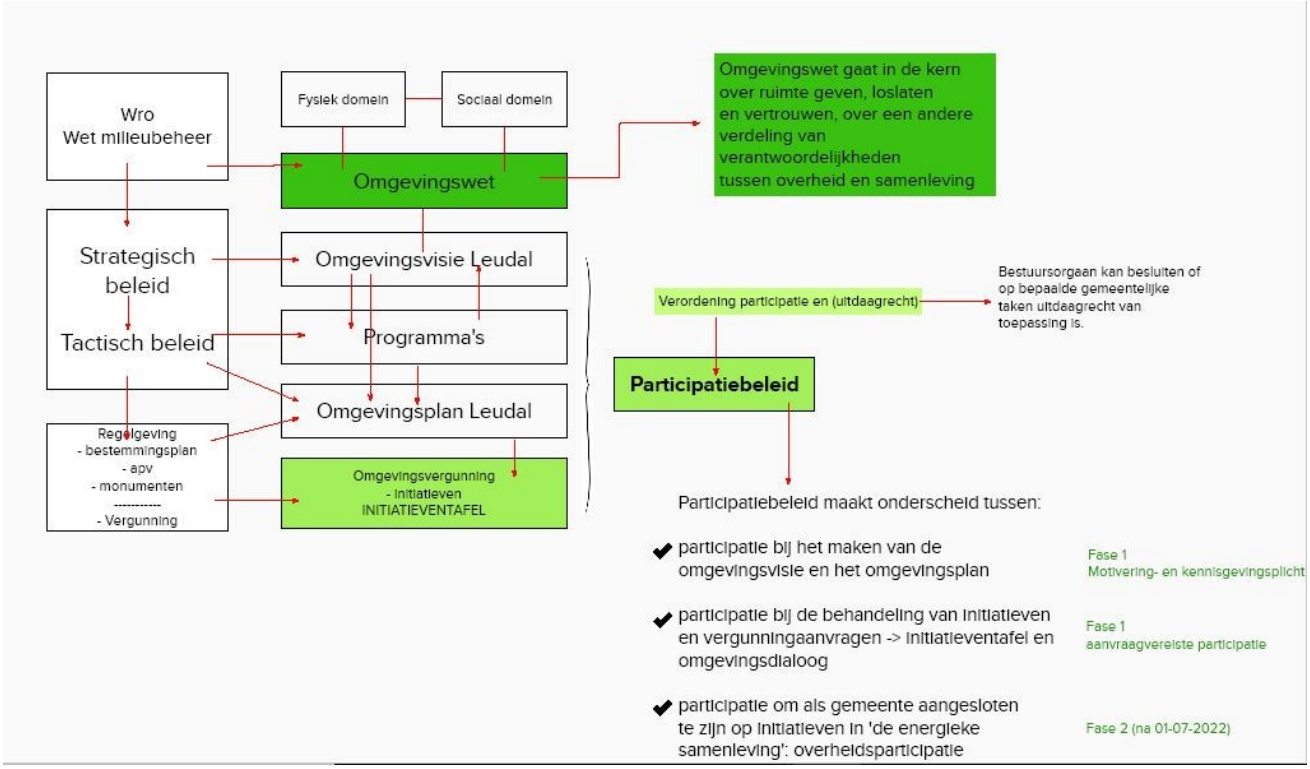
Toekomstige verplichting participatieverordening
Het Rijk is bezig met de voorbereiding van de 'Wet Versterking Participatie op decentraal niveau'. Dit wetsvoorstel is overigens een uitbreiding op artikel 150 van de Gemeentewet.
In juni 2020 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel. Deze 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, worden opgenomen in een participatieverordening. Naar verwachting is dit niet eerder dan eind 2023 aan de orde.

De Wet Versterking Participatie betreft dus **al het beleid** van de gemeente. De Omgevingswet en de eisen aan het participatiebeleid raken **alleen het beleid over de fysieke leefomgeving.**

Toelichting
1.1 Waarom participatiebeleid?
Op 1 januari 2023 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 vastgesteld hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Deze Motie is vertaald in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Voorliggend raadsvoorstel gaat daar op in.

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 wijze belanghebbenden betrokken zijn.
- Bij ruimtelijke initiatieven van inwoners, ontwikkelaars en de gemeente: daarnaast stimuleren we 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 Omgevingswet gemeente Leudal'
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 (BOPA) waarvoor het college bevoegd gezag is.

In een eerder genomen besluit door het college (Omgevingsdialoog bij ruimtelijke besluiten d.d. 10 september 2019) is de 'Beleidsregel indieningsvereisten bij verzoeken om afwijken van het bestemmingsplan' vastgesteld. Dit betekent dat wij de initiatiefnemer verplichten om een omgevingsdialoog te voeren in de volgende gevallen:
1. Bestemmingsplan/wijzigingsplan/uitwerkingsplan;
2. Omgevingsvergunning strijdig gebruik binnenplans;
3. Omgevingsvergunning strijdig gebruik buitenplans (incl. kruimelgeval en projectafwijkingsbesluit).

In het 'participatiebeleid Omgevingswet gemeente Leudal' zal deze beleidsregel verder worden voortgezet maar dan in de vorm van 'Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (BOPA)' wat betekent dat bovengenoemde gevallen niet meer terugkomen in het Omgevingsplan.

Tijdens de raadsinformatiebijeenkomst van 10 mei jl. is de vraag aan de aanwezige raadsleden voorgelegd of de gemeenteraad voor bepaalde gevallen participatie verplicht wil stellen. Hierop werd bevestigend geantwoord, in die zin dat we participatie verplicht stellen voor alle Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (BOPA).

1.4 Korte toelichting 'Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Leudal'
De afgelopen maanden is in samenspraak met de procesregisseurs, de ambtelijke projectgroep Omgevingswet en de regionale werkgroep Participatie gewerkt aan het participatiebeleid. De belangrijkste conclusies:

- Het participatiebeleid Omgevingswet gemeente Leudal is gebaseerd op de doelen vanuit de Omgevingswet (integraliteit en minder regels);

- Bij het participatiebeleid maken we onderscheid tussen beleid en plannen van onze gemeente (burgerparticipatie) en plannen van derden (overheidsparticipatie);
- Burgerparticipatie:
  - opstellen Omgevingsvisie, Programma of Omgevingsplan; in ieder geval een motivatieplicht o.b.v. artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit.
  - Op basis van 'Samen aan de slag – Koersdocument Interactief Werken 2019 – 2021' 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 door onder de Omgevingswet. Overigens zal dit participatiebeleid een tweede deel krijgen waarin we dieper ingaan op burger- en overheidsparticipatie.
  - Ruimtelijke plannen: we informeren belanghebbenden en betrokkenen altijd over onze gemeentelijke plannen, en indien mogelijk mogen ze meedenken en 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).
  - Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) wordt participatie verplicht.
  - Om initiatiefnemers te faciliteren hebben we in 2021 een Handreiking Omgevingsdialoog, een Formulier Burendialoog en een bijbehorend animatiefilmpje beschikbaar gesteld 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.

Financiële paragraaf
Voor het uitvoeren van het participatiebeleid zijn middelen beschikbaar waarvan de kosten (opmaak participatiebeleid door extern communicatiebureau) binnen het geraamde budget voor de Omgevingswet blijven.

Inkoopparagraaf

Personele paragraaf
Op basis van het nieuwe participatiebeleid is wellicht in de toekomst meer inzet nodig van de medewerkers (onder andere communicatie en projectmedewerkers) 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 participatietrajecten. 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 grotere projecten is dat te ondervangen door in het projectplan 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.

Communicatieparagraaf
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.

Bijlage(n)
Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Leudal
Samenhang Instrumenten en het participatiebeleid

Heythuysen, 30 augustus 2022

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN LEUDAL,

De gemeentesecretaris, De burgemeester,

mr. drs. J.J.Th.L. Geraedts D.H. Schmalschläger