Gemeente Wassenaar

VOORBLAD Voorstel aan de Raad

Zaaknummer:	Z/21/050674/228411-3
Datum collegebesluit:	4 mei 2021
Datum commissievergadering:	31 mei 2021
Datum raadsvergadering:	14 juni 2021
Soort Voorstel:	Adviesnota
Onderwerp:	Buitenplanse activiteiten met een verplichte participatie-eis inclusief toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet
Portefeuillehouder:	wethouder Wassenaar
Programma:	Programma 8 Bouwen en Wonen

Kernboodschap:

Onder de Omgevingswet wordt veel nadruk gelegd op participatie. We hebben in dit verband een toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet ontwikkeld.

Onder de Omgevingswet heeft de gemeenteraad de mogelijkheid bepaalde buitenplanse initiatieven aan te wijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld. Voorgesteld wordt dat twee categorieën van initiatieven worden aangewezen, te weten (1) initiatieven met veel impact op de fysieke leefomgeving, en (2) initiatieven welke plaatsvinden in een beschermde omgeving.

Bijlagen:

1. Participatie-eis: *het aanwijzen van buitenplanse activiteiten met een verplichte participatie-eis*
2. Toetsingskader: *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet*

Stukken ter inzage: Nee

Beslispunten:

1. Het toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet (bijlage 2) vast te stellen
2. Twee categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht wordt gesteld, te weten:
    a. initiatieven met veel impact
    b. initiatieven die in een beschermde omgeving plaatsvinden.
3. Dat dit besluit van kracht wordt op de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Relatie met:

☐ Agendapunt:
☐ Toezegging:
☐ Amendement/motie:
☐ Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp
Buitenplanse activiteiten met een verplichte participatie-eis inclusief Toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet.

Samenvatting
Met de Omgevingswet komen er veel veranderingen op de gemeente af. Voor de gemeenteraad specifiek betekent de Omgevingswet een verandering in bepaalde taken en bevoegdheden. Onder de nieuwe wet zal de raad zich meer focussen op visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds.

Deze veranderende rolverdeling ziet in het geval van de raad toe op een actievere rol aan de voor- en aan de achterkant van verschillende processen. Hierbij kan gedacht worden aan de processen rondom vergunningverlening bij initiatieven. Aan de voorkant kan de raad middels advisering meewerken aan het opstellen en vaststellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Aan de achterkant kan de raad onder andere evalueren. Op die manier kan de raad aangeven in hoeverre bepaalde initiatieven gewenst zijn, dan wel in hoeverre er aanvullende voorwaarden moeten gelden.

Een aanvullende voorwaarde bij een initiatief kan participatie betreffen. Het betrekken van derden voordat een initiatief ondernomen wordt, is een belangrijk hulpmiddel bij het integraal benaderen van de fysieke leefomgeving – één van de doelen van de Omgevingswet. Participatie krijgt verschillende vormen onder de Omgevingswet (zie bijlage 1).

In dit verband is er gekomen tot een toetsingskader waarin voor omgevingsplanactiviteiten het gewenste niveau van participatie vast wordt gelegd. Het toetsingskader beschrijft de manier waarop gekomen wordt tot de participatie opgave die verbonden is aan omgevingsplanactiviteiten en waarvoor de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer ligt.

Wanneer de gemeente participatie verplicht wil stellen onder de Omgevingswet, dient men regels op te nemen in het omgevingsplan die hierop toezien. Er zijn echter ook initiatieven welke niet passen binnen de regels van het omgevingsplan. Er wordt bijvoorbeeld niet altijd aan de voorwaarden voldaan zoals deze oorspronkelijk zijn vastgesteld. Toch kan het dan zijn dat de gemeente een vergunning wil verlenen met afwijkende voorwaarden. Dit vindt plaats middels een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Om een dergelijk buitenplans initiatief in goede banen te geleiden en ervoor te zorgen dat de initiatiefnemer de juiste stappen heeft doorlopen, kan de gemeente participatie verplicht stellen. Op die manier kan er zorg voor worden gedragen dat ook initiatieven welke niet rechtstreeks binnen de voorwaarden van het omgevingsplan passen, weloverwogen tot stand komen.

Om deze redenen wordt in dit voorstel aan de raad gevraagd om
1. Toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet zoals omschreven in bijlage 2 vast te stellen.
2. twee categorieën van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht wordt gesteld, te weten:
   - initiatieven met veel impact, zoals bedoeld in het *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet*
   - initiatieven die in een beschermde omgeving plaatsvinden.

De aanwijzing van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vindt plaats op basis van de aanvraagvereisten zoals beschreven in artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet.

De eerste categorie, initiatieven met veel impact, betreffen die initiatieven welke aanzienlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het vaststellen van de hoeveelheid impact gebeurt aan de hand van vier criteria: 1, de omvang van het initiatief, 2. Het (maatschappelijk/individueel) belang van een initiatief, 3. De mate van hinder van een initiatief, 4. De (maatschappelijke/politieke) aandacht bij een initiatief. Uit toepassing van die criteria zullen initiatieven volgen met 'veel impact'. Voorgesteld wordt alleen initiatieven met die mate van impact aan te wijzen in het kader van verplichte participatie. Het zijn naar verwachting die gevallen welke

verplichte participatie behoeven. Voor een verdere uiteenzetting op dit punt wordt verwezen naar bijlage 1.

De tweede categorie uit het voorstel, initiatieven die in een beschermde omgeving plaatsvinden, betreffen die initiatieven welke plaatsvinden in aangewezen beschermde omgevingen zoals onder andere het beschermd stads- en dorpsgezicht, en natuurgebieden. Het aanwijzen van deze buitenplanse gevallen ten behoeve van verplichte participatie ziet toe op een goede belangenafweging; iets wat van groter belang is binnen beschermde omgevingen dan elders. Voor een verdere uiteenzetting op dit punt wordt verwezen naar bijlage 1.

Beoogd effect
Het *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet* schept duidelijkheid voor initiatiefnemers wat de gewenste participatie opgave is die bij hun omgevingsplanactiviteit hoort. Daarnaast geeft dit kader duidelijkheid voor college, raad en organisatie hoe invulling en uitkomst van participatie beoordeeld kan worden. Ten slot geeft het richting voor invulling van informatie en instrumenten voor ondersteuning van initiatiefnemers bij hun participatie opgave.

Door het aanwijzen van twee categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten behoudt de gemeente bij buitenplanse initiatieven de regie over het al dan niet verplicht stellen van participatie. Daarmee komen initiatieven welke niet rechtstreeks binnen de voorwaarden van het omgevingsplan passen alsnog weloverwogen tot stand.

Argumenten
1.1, 2.1 Door middel van dit voorstel wordt verdere invulling gegeven aan de ambities zoals verwoord in de Programmavisie invoering Omgevingswet Wassenaar (18 december 2018).
In de *Programmavisie invoering Omgevingswet Wassenaar* (d.d. 2018) is er geruime aandacht voor het begrip participatie. In de Programmavisie is er echter vooral aandacht voor de mogelijke invulling. Hiermee worden vooral vragen voorgelegd als 'wie wordt er betrokken?' en 'hoe wordt men betrokken?'. In de Programmavisie wordt geen aandacht geschonken aan het gewenste niveau van participatie en aan de gevallen waarbij participatie een rol moet spelen. Hetgeen zoals hierboven voorgesteld ziet daar wel op toe.

1.2, 2.2 Het voorstel past bij de rol van de gemeenteraad onder de Omgevingswet
Voor de gemeenteraad betekent de Omgevingswet onder andere een verandering in bepaalde taken en bevoegdheden. Onder de nieuwe wet zal de raad zich meer focussen op visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds. Het voorstel ziet toe op het stellen van kaders aan de voorkant, opdat de juiste overwegingen gemaakt kunnen worden. Derhalve past het voorstel bij de rol van de gemeenteraad onder de Omgevingswet.

2.3, 3.1 Onder de Omgevingswet krijgt de gemeenteraad de mogelijkheid en bevoegdheid om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld
Krachtens artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet heeft de gemeenteraad de mogelijkheid en bevoegdheid buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht wordt gesteld.

1.3, 2.4 Het voorstel leidt tot meer transparantie voor initiatiefnemers
Door te werken met een toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet en daarbij buitenplanse gevallen aan te wijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld, kan een initiatiefnemer aan de voorkant inzien of participatie plaats dient te vinden.

1.4, 2.5, 3.2 Het voorstel sluit aan bij de (beleids-)doelen van de Omgevingswet
Het op deze wijze werken met een toetsingskader met daarin het verplicht stellen van participatie in bepaalde buitenplanse gevallen leidt tot een inzichtelijkere beoordeling en een meer integrale benadering van buitenplanse initiatieven in de fysieke leefomgeving. Daarnaast leidt de manier van categorisering van gevallen zoals gegeven in het voorstel tot meer mogelijkheid voor de gemeente om passende oplossingen te bieden waar dat nodig is. Zo kan de gemeente maatwerk leveren. Overzichtelijkheid, integraliteit en maatwerk dragen bij aan een uiteindelijk betere en snellere besluitvorming – één van de hoofddoelen van de Omgevingswet.

1.5, 2.6 Het voorstel maakt beoordeling van (complexe) initiatieven werkbaarder
Onder de Omgevingswet is de reguliere beslistermijn het uitgangspunt bij vergunningverlening. Dat betekent dat binnen 8 weken na aanvraag van een omgevingsvergunning een besluit moet zijn genomen. Deze termijn houdt niet veel ruimte over voor gedegen belangenafweging en advisering. Het voorstel ziet erop toe dat in die gevallen waar belangenafweging noodzakelijk wordt geacht, dit aan de voorkant heeft plaatsgevonden. Participatie is in die gevallen immers verplicht gesteld. Zo kunnen zelfs complexere initiatieven in relatief korte termijn alsnog weloverwogen behandeld worden.

1.6, 2.7,3.3 Het voorstel bereidt de gemeente verder voor op werken met de Omgevingswet
Met de Omgevingswet komt er veel af op gemeenten. Het opstellen, vaststellen en leren werken met een omgevingsvisie en een omgevingsplan zijn nog maar enkele van de vele taken. Om ook op dit onderdeel werkbaarheid en haalbaarheid te bevorderen, moet er op dit moment al zo veel mogelijk gewerkt worden aan en geoefend worden met de Omgevingswet. Het vaststellen van het toetsingskader en het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie kan hierin bijdragen.

1.7, 2.8 Dit voorstel sluit aan bij het participatiebeleid en de participatieverordening zoals die momenteel voorbereid worden binnen de gemeente Wassenaar

Kanttekeningen
1.1 Het bepalen van de mate van impact dient zo objectief mogelijk te gebeuren
De mate van impact van een initiatief wordt bepaald door vier criteria. Het bepalen en beoordelen van de vier criteria dient zo objectief en transparant mogelijk te gebeuren. Daarvoor zal een methode/werkwijze gebruikt moeten gaan worden die dit mogelijk maakt. Dit speelt bij meer gemeenten en er zijn voorbeelden hoe dit kan worden ingevuld. Verdere invulling en keuzes hierin zullen nog gemaakt moeten gaan worden.

1.2, 2.1 De gekozen categorieën zijn abstract van aard
De gekozen categorieën wijzen geen specifieke gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan. Het is geen limitatieve lijst, zoals met andere voorstellen dit normaliter mogelijk wel het geval is. Dit heeft voor- en nadelen. Een belangrijk nadeel is dat de praktijk duidelijk moet maken hoe vaak de verplichte participatie bij buitenplanse initiatieven toegepast wordt. Evaluatie van deze werkwijze dient dus plaats te vinden. Gezien deze evaluatie pas na verloop van tijd plaats kan vinden, zal de initiële toepassing niet direct optimaal zijn. Wel kan de initiële toepassing verbeterd worden door voldoende oefening alvorens inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor deze oefening dient er dan uiteraard wel tijd en ruimte gecreëerd te worden.

Communicatie/Inwonersparticipatie
Bij de ontwikkeling van het toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet is gewerkt met input van:
- Betrokken ambtenaren in de vorm van een workshop en gebruik van twee ontwikkelteams bestaande uit een integrale vertegenwoordiging uit de interne organisatie
- Gesprekken met projectontwikkelaars, bouwers, woningbouwverenigingen over hun ervaringen en wensen met betrekking tot uitvoering van participatie bij hun initiatieven
- Enquêtes onder inwoners en organisaties uit de gemeente over wat hun ervaringen waren m.b.t. aanvragen Omgevingsvergunning en het informeren en betrekken van derden bij hun initiatief
- Enquête opbrengsten van college, raad en ambtenaren uit de gemeente Wassenaar
- In de raad zijn presentaties geweest over onder andere de onderwerpen Toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet & aanwijzen buitenplanse activiteiten met een participatie-eis.

Het beslispunt met betrekking tot het aanwijzen van buitenplanse activiteiten met een participatie-eis is gebaseerd op het toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet.

Financiën
Het toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet zal na akkoord verder uitgewerkt worden. Het moet leiden tot informatie voor en ondersteuning van initiatiefnemers bij het invullen van hun participatieopgave. Uitgangspunt daarbij zal de zelfredzaamheid van initiatiefnemers daarbij zijn. Het instrument waarmee de impact van een initiatief bepaald wordt, is onderdeel van dit

ondersteunende pakket. De investering in dit ondersteunende pakket zal afhankelijk van ambitieniveau en prioritering naar verwachting tussen de €12.000 en € 22.000 liggen (incidentele kosten). Daarnaast worden de structurele kosten geraamd op € 1500,-.

Er wordt gestuurd op zelfredzaamheid, maar de verantwoordelijkheid van initiatiefnemers voor het invullen van hun participatieopgave zal, zeker in het begin en bij complexere initiatieven, leiden tot vragen en behoefte aan ondersteuning. Hiervoor dient er binnen de gemeente capaciteit beschikbaar te zijn. De inzet die dit met zich meebrengt zullen mede bepaald worden door het ambitieniveau en de wijze waarop de organisatie na de ontvlechting ingericht wordt.

Risico's
Ervanuit gaande dat het toetsingskader participatiebeleid Omgevingswet in de uitwerking leidt tot een digitale oplossing, moeten we voldoende oog hebben voor initiatieven die onvoldoende gedigitaliseerd zijn. Hiervoor wordt gezocht naar ondersteuning binnen of buiten (sociaal domein) de organisatie.
Er zijn geen significante risico's ten aanzien van buitenplanse activiteiten met een participatie-eis. Het voorstel ziet juist toe op het voorkomen van risico's die anders beduidend waarschijnlijker zijn doordat participatie niet wordt toegepast bij die gevallen met een aanzienlijke impact op de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijke aandacht of ervaren hinder.

Duurzaamheid
Bij het voorliggende voorstellen spelen duurzaamheid in principe geen rol, gezien de voorstellen alleen toezien op de processen rondom initiateven en bijbehorende vergunningaanvragen. Wel kunnen de voorstellen eventueel leiden tot bepaalde duurzaamheidsmaatregelen, wanneer dit een resultaat is uit de verplicht uitgevoerde participatie.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. H.I.P. Oppatja,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester