Gemeente Wassenaar

BIJLAGE 1: PARTICIPATIE-EIS

Het aanwijzen van buitenplanse activiteiten met een verplichte participatie-eis



Aan de slag met de Omgevingswet

Gemeente Wassenaar

BIJLAGE 1: PARTICIPATIE-EIS

Het aanwijzen van buitenplanse activiteiten met een verplichte participatie-eis



Aan de slag met de Omgevingswet

Inhoud

1. Inleiding 4
1.1 Aanzet 4
1.2 Opzet 4
2. Participatie onder de Omgevingswet 5
2.1 Juridisch vereiste vormen van participatie 5
2.1.1 Participatie als indieningsvereiste 5
2.1.2 Participatie bij vaststelling van kerninstrumenten 5
2.1.3 Participatiebeleid en participatieverordening 7
2.1.4 Resumé 8
2.2 Optionele vormen van participatie 9
2.2.1 Participatieregels in het omgevingsplan 9
2.2.2 Aangewezen gevallen van participatie 9
3. Afwegingen 11
3.1 Rol van de raad 11
3.2 Werkdruk 11
3.3 Beslistermijn 12
3.4 Voorbereiding 12
4. Het voorstel 13
4.1 Toelichting 13
4.1.1 Initiatieven met veel impact 13
4.1.2 Initiatieven in een beschermde omgeving 14
4.2 Aanvullend advies 14

1. Inleiding

1.1 Aanzet

Met ingang van de Omgevingswet komen er veel mogelijkheden op de gemeente af. Deze mogelijkheden dienen op voorhand afgewogen te worden. Waar nodig dient het desbetreffende bevoegd gezag een besluit te nemen. Met betrekking tot participatie wordt er een dergelijke mogelijkheid geboden. Het gaat dan om de mogelijkheid die de raad krijgt om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen welke verplicht moeten voldoen aan een bepaalde mate en/of vorm van participatie.

Dit document zet alle vereiste en optionele vormen van participatie uiteen. Hiermee wordt beoogd een overzicht te creëren van alle opties, zodat er uiteindelijk een weloverwogen besluit kan worden genomen omtrent de aangewezen gevallen waarvoor een bepaalde vorm en/of mate van participatie verplicht wordt gesteld. Tevens wordt hiermee beoogd eventuele misverstanden betreffende het onderwerp recht te zetten.

1.2 Opzet

Ter volledigheid (en inleiding op het onderwerp participatie zoals dit bedoeld wordt onder de Omgevingswet) worden in hoofdstuk 2 alle juridische vormen van participatie uiteengezet zoals deze in de Omgevingswet vermeld staan. Het gaat daarbij om juridisch vereiste vormen (paragraaf 2.1) en om optionele of impliciete vormen (paragraaf 2.2).

Onder de optionele c.q. impliciete vormen van participatie wordt ook het hoofdonderwerp van dit stuk gerekend: het aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten welke verplicht participatie moeten toepassen. De juridische uiteenzetting van deze vorm van participatie vindt plaats in paragraaf 2.2.2.

In hoofdstuk 3 worden afwegingen gegeven voor het toepassen van de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen voor verplichte participatie. Hiermee worden nut en noodzaak van het mogelijke besluit uiteengezet.

Tot slot wordt in hoofdstuk 4 het voorstel voorgelegd en uiteengezet betreffende het aanwijzen van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij participatie van en overleg met derden verplicht wordt gesteld. Daarbij wordt gebouwd op de juridische uiteenzetting in paragraaf 2.2.2 en de behandelde argumenten in hoofdstuk 3.

2. Participatie onder de Omgevingswet

2.1 Juridisch vereiste vormen van participatie

2.1.1 Participatie als indieningsvereiste

In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling wordt geregeld dat een initiatiefnemer bij een omgevingsvergunningaanvraag aan dient te geven of en zo ja, met welke resultaten burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Deze juridische vereiste vorm van participatie heeft betrekking op de indieningsvereisten bij een omgevingsvergunning.

Omgevingsregeling, artikel 7.4: participatie

1. Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
2. Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokkenen wat de resultaten daarvan zijn.

Het artikel verplicht de initiatiefnemer niet om participatie uit te voeren. Men dient slechts aan te geven of men derden heeft betrokken in voorbereiding van de omgevingsvergunningaanvraag. Dit heeft als gevolg dat dit artikel drie mogelijke uitwerkingen in de praktijk zal kennen.

Ten eerste kan de initiatiefnemer bij het indienen van de omgevingsvergunning aangeven niet aan participatie te hebben gedaan. Hiermee wordt voldaan aan hetgeen in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling wordt gesteld. Het niet hebben voltrokken van participatie mag geen reden zijn voor de gemeente om de vergunningaanvraag niet te behandelen of te weigeren.

Ten tweede kan de initiatiefnemer bij het indienen van de omgevingsvergunning aangeven wel aan participatie te hebben gedaan. In dit geval dient men tevens bij het indienen van de omgevingsvergunning aan te geven hoe deze participatie heeft plaatsgevonden en wat hiervan de resultaten zijn. Dit is geheel vormvrij. De wet schrijft geen vormen van participatie voor. Evenmin geeft de wet voorbeelden over het verwerken van de resultaten van de participatie. De gemeente kan hierin slechts een begeleidende en adviserende rol spelen. Zij kan de initiatiefnemer in dit geval niet verplichten een bepaalde mate of vorm van participatie uit te laten voeren. Zij kan echter wel een handreiking bieden, bijvoorbeeld in de vorm van participatiebeleid.

Tot slot kan de situatie zich voordoen dat de initiatiefnemer bij het indienen van de omgevingsvergunning niet heeft aangegeven of er participatie heeft plaatsgevonden. In dit geval voldoet de initiatiefnemer niet aan de indieningsvereisten voor een omgevingsvergunning. Met andere woorden, de aanvraag is onvolledig en wordt derhalve niet in behandeling genomen door de gemeente.

2.1.2 Participatie bij vaststelling van kerninstrumenten

Onder de Omgevingswet zal participatie toegepast moeten worden bij vaststelling van enkele kerninstrumenten. Het gaat om de omgevingsvisie, de programma's, en het omgevingsplan.

Naast de genoemde kerninstrumenten heeft ook het projectbesluit met participatie te maken. Bij het projectbesluit gaat het om het realiseren van projecten met een publiek belang. Dit kerninstrument kan echter niet door gemeenten toegepast worden. Nadat een projectbesluit is vastgesteld maakt het wel deel uit van het omgevingsplan. Hierdoor kan een projectbesluit het omgevingsplan wijzigen. Wanneer dit gebeurt dient vroegtijdig participatie plaats te vinden, waarbij de gemeenteraad van de desbetreffende gemeente wordt betrokken.

Omgevingsvisie

In artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit wordt geregeld dat bij vaststelling van een omgevingsvisie participatie dient plaats te vinden, dat men aangeeft wat de resultaten hiervan zijn, en dat men aangeeft in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan.

Omgevingsbesluit, artikel 10.7: motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie

1. Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
2. Als een omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad of provinciale staten wordt bij het vaststellen daarvan aangegeven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan.

Aangezien de gemeente dient aan te geven in hoeverre aan beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan, dient men hieromtrent beleidsregels over op te stellen. Deze impliciete verplichting die het artikel met zich meebrengt, wordt verder uiteengezet in paragraaf 2.3.

Programma's

Voor het vaststellen van programma's geldt in principe dezelfde verplichting als bij het vaststellen van een omgevingsvisie: er dient participatie plaats te vinden, men dient aan te geven wat de resultaten hiervan zijn, en men dient aan te geven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan.

Omgevingsbesluit, artikel 10.8: motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma

1. Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
2. Als een programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten wordt bij het vaststellen daarvan aangegeven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan.

Ook hier geldt de impliciete verplichting betreffende beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. De betekenis hiervan wordt verder uiteengezet in paragraaf 2.3.

Omgevingsplan

Net zoals bij vaststelling van een omgevingsvisie en een programma, geldt voor het omgevingsplan ook de verplichting voor participatie, het aangeven wat de resultaten hiervan zijn, en het aangeven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan. Aanvullend op deze twee onderdelen geldt bij het omgevingsplan tevens de verplichting om bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen al aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.

Omgevingsbesluit, artikel 10.2: motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan

1. Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, bedoeld in artikel 16.29 van de wet, wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.
2. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
3. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan.

Hetgeen wat geregeld wordt in artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit is van toepassing elke keer dat een (deel van het) omgevingsplan wordt vastgesteld. Deze motiveringsplicht geldt dus tevens voor het vaststellen van wijzigingen in het omgevingsplan, bijvoorbeeld ten gevolge van een initiatief in de fysieke leefomgeving.

Ook hier geldt de impliciete verplichting betreffende beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. De betekenis hiervan wordt verder uiteengezet in de volgende paragraaf.

2.1.3 Participatiebeleid en participatieverordening

Uit voorgaande verplichte vormen van participatie moge duidelijk zijn dat de gemeente er goed aan doet participatiebeleid op te stellen. Het participatiebeleid zou een afspiegeling moeten vormen van de ambitie welke de gemeente heeft op het gebied van participatie. Hier dient men in ieder geval in op te nemen wanneer de gemeente wel participatie wenst toe te passen en wanneer niet, en in het geval van toepassing dient men aan te geven wie er wordt betrokken en hoe dat gebeurt. Simpelweg geeft het participatiebeleid de methoden en spelregels voor participatie weer. Dit beleid kan worden opgenomen als onderdeel van de omgevingsvisie; als hoofdstuk of als bijlage. Wanneer er nog geen omgevingsvisie is/wordt vastgesteld, kan het beleid in een los beleidsdocument op worden gesteld.

Alhoewel het participatiebeleid een goede basis vormt, is het nog niet genoeg. Aan beleid kan immers participatie niet getoetst worden. Hiervoor zijn regels nodig. Dergelijke regels zijn tevens vereist in verband met hetgeen zoals gesteld in artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit. Daarin wordt gesteld dat bij vaststelling van een omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan de gemeente aan moet geven in hoeverre aan de beleidsregels over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is voldaan. Kortom: naast participatiebeleid zijn ook beleidsregels nodig en deze laatste zijn verplicht onder de

Omgevingswet. Het is gewenst de beleidsregels over participatie op te nemen als bijlage van de participatieverordening.

De participatieverordening dient de gemeente vast te stellen krachtens artikel 150 van de Gemeentewet. Dit artikel is gewijzigd met het oog op de Omgevingswet. In de participatieverordening worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken. Verder worden er geen eisen of richtlijnen gegeven aan de participatieverordening. Men houdt het vormvrij; de gemeente dient het een en ander zelf in te vullen. Uiteraard dient men hierbij de 'geest van de Omgevingswet' in acht te nemen. Dat wil zeggen de beleidsdoelen en maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.

In het kort zijn de beleidsdoelen samen te vatten in enkele begrippen, te weten: overzichtelijkheid, integraliteit en maatwerk. Middels deze begrippen dient de Omgevingswet uiteindelijk te leiden tot een snellere en betere besluitvorming. Dit ten behoeve van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet: het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving.

Gemeentewet, artikel 150:

1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken.
2. Indien de raad de in het eerste lid bedoelde betrokkenheid regelt in de vorm van inspraak, dan wordt deze verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, tenzij in de verordening anders is bepaald.
3. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken van het gemeentebestuur kunnen uitvoeren:
    a. taken inzake de huishouding van de gemeente waarvan de raad de uitvoering aan het gemeentebestuur heeft opgedragen;
    b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan het gemeentebestuur is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het gemeentebestuur met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

Met het oog op de Omgevingswet is er een derde lid toegevoegd aan artikel 150 van de Gemeentewet. Dit lid geeft aan dat er tevens ruimte is voor andere vormen van participatie dan inspraak. Middels het derde lid kunnen namelijk taken van het gemeentebestuur worden uitgevoerd door ingezetenen en maatschappelijke partijen. Oftewel: participatie in de actieve zin; men neemt een deel van het werk over. Dit toont aan dat de mogelijkheden van participatie vrij breed zijn onder de Omgevingswet. Tevens toont het lid duidelijk dat de gemeente het mandaat heeft. Zij dient veelal zelf te beslissen hoe participatie wordt toegepast.

2.1.4 Resumé

Onder de Omgevingswet geldt participatie als indieningsvereiste bij een omgevingsvergunningaanvraag. Daarnaast is het voor de gemeente verplicht participatie toe te passen bij vaststelling van een omgevingsvisie, een programma en een omgevingsplan. Daarnaast dient de gemeente aan te geven in hoeverre daarmee aan beleidsregels is voldaan. Beleidsregels omtrent participatie zijn daarmee ook verplicht gesteld. Naast beleidsregels is ook een participatieverordening vereist. Gezien het directe

verband tussen de twee, is het gewenst de beleidsregels op te nemen in een bijlage bij de participatieverordening.

Om zowel de regels als de verordening op te kunnen stellen, is het verstandig als gemeente de ambities en doelen omtrent participatie duidelijk op papier te zetten. Dit gebeurt in de vorm van participatiebeleid. Dit beleid krijgt idealiter een plaats in de omgevingsvisie (als hoofdstuk of als bijlage), maar vooruitlopend hierop kan het beleid al worden opgesteld. Het beleid kan tevens als handreiking dienen om omgevingsvergunningaanvragen te informeren en te sturen, zodat het voor eenieder duidelijk is hoe participatie toegepast kan worden in het geval van participatie als indieningsvereiste.

2.2 Optionele vormen van participatie

2.2.1 Participatieregels in het omgevingsplan

De Omgevingswet geeft gemeenten de mogelijkheid regels te stellen aan participatie in de participatieverordening (zie ook paragraaf 2.3). Hiernaast kunnen ook regels aan participatie gesteld worden in het omgevingsplan. Waar regels gesteld in de participatieverordening in principe gericht zijn op alle beleidsterreinen van de gemeente, geldt dit niet voor de mogelijkheid om participatieregels op te nemen in het omgevingsplan. Deze regels zijn namelijk uitsluitend gericht op de fysieke leefomgeving. Om participatie in de fysieke leefomgeving toetsbaar te maken zijn deze regels in het omgevingsplan essentieel.

Per activiteit in het omgevingsplan kan bepaald worden of aanvullende voorwaarden gesteld worden met betrekking tot participatie. Denk bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van participatie bij een sloopactiviteit (in verband met informatieverstrekking over de activiteit en het creëren van begrip voor de mogelijke overlast). Deze participatieregels in het omgevingsplan kunnen aanvullend op een melding- of vergunningplicht worden opgenomen. Voorbeeld hiervan is het verplichten van deelname aan de omgevingstafel van de gemeente wanneer er sprake is van een vergunningplicht. Voor het opstellen van de participatieregels is het handig om generiek te bepalen welke activiteiten een aanvullende verplichting of voorwaarde benodigd zijn.

2.2.2 Aangewezen gevallen van participatie

De laatste optie welke we hier behandelen, en welke het belangrijkste is betreffende dit voorstel, gaat over de mogelijkheid voor de gemeente om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen welke verplicht participatie moeten uitvoeren. Om deze mogelijkheid verder uiteen te zetten is het van belang dat het begrip omgevingsplanactiviteit wordt toegelicht.

Binnenplanse omgevingsplanactiviteiten

In het omgevingsplan mag de gemeente in grote mate zelf bepalen voor welke activiteiten een vergunningplicht geldt; oftewel voor welke initiatieven een omgevingsvergunning benodigd is. Wanneer een activiteit vergunningplichtig is, spreken we ook wel van een omgevingsplanactiviteit. De benaming ‘binnenplans’ refereert naar het feit dat de regels voor deze vergunningplicht zijn opgenomen in het omgevingsplan. De voorwaarden waarvoor een vergunning wordt afgegeven staan opgenomen bij de desbetreffende vergunningplichtige activiteit.

In principe is participatie in deze gevallen niet verplicht, tenzij door de gemeente anders aangegeven in het omgevingsplan (zie ook paragraaf 3.1). Wel geldt in dit geval altijd participatie als indieningsvereiste (zie ook paragraaf 2.1).

Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn activiteiten welke in strijd zijn met de regels/voorwaarden zoals gesteld bij een vergunningplicht, of welke anderszins in strijd zijn met het omgevingsplan. Dit laatste kan bijvoorbeeld op basis van doelstellingen welke geformuleerd zijn voor bepaalde functies, gebieden of locaties. Hierbij kan het tevens zo zijn dat de activiteit in strijd is met de doelstellingen van het gehele omgevingsplan, waaronder bijvoorbeeld *"een evenwichtige toedeling van functies aan locaties"* [1]. Activiteiten welke strijdig zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels of welke anderszins in strijd zijn met het omgevingsplan, zijn altijd vergunningplichtig; dit betreffen de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Krachtens artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet heeft de gemeenteraad de bevoegdheid gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is, alvorens een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend.

Omgevingswet, artikel 16.55: aanvraagvereisten

7. 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.

Het aanwijzen van dergelijke gevallen waarbij participatie verplicht wordt gesteld dient door de gemeenteraad besloten te worden. Ook hierin geeft de wet niet meer vorm of richting dan wat te vinden is in bovenstaand artikel. Het is geheel door de gemeente vrij in te vullen. Wel kan richting worden gezocht in de beleids- en maatschappelijke doelen welke de Omgevingswet nastreeft.

De 'geest van de wet' vormt zo het enige duidelijke handvat waarmee aan de slag kan worden gegaan. Wel geeft dit handvat duidelijk aan dat er onderscheid moet worden gemaakt. De mogelijkheid om dergelijke gevallen aan te wijzen is immers niet voor niets opgenomen in de wet. Tot op zekere hoogte kan daarmee vergelijking worden gevonden met de lijst van verklaring van geen bedenkingen, waarmee de gemeenteraad categorieën van gevallen aanwijst waarbij zij geen bedenkingen heeft dat het college de aanvraag afhandelt. Dit geeft tevens een goed voorbeeld van de mogelijkheid: het relatief abstract aanwijzen van gevallen, in tegenstelling tot het benoemen van zeer specifieke activiteiten welke in aanmerking komen.

[1] Artikel 4.2 eerste lid, Omgevingswet.

3. Afwegingen

De juridische mogelijkheid om gevallen aan te wijzen voor verplichte participatie is in het vorige deel uiteengezet. De redenen waarom het verstandig is dergelijke gevallen aan te wijzen worden in dit hoofdstuk aangereikt.

Er zijn voor de gemeente verschillende afwegingen om al dan niet gevallen aan te wijzen voor verplichte participatie. Er is voor gekozen hier de vier meest relevante afwegingen toe te lichten, te weten:

- de rol van de gemeenteraad;
- de werkdruk in de ambtelijke organisatie;
- de beslistermijn van vergunningaanvragen onder de Omgevingswet;
- de voorbereiding op het werken met de Omgevingswet.

3.1 Rol van de raad

Onder de Omgevingswet veranderen enkele taken en bevoegdheden tussen raad en college. Hiermee verandert de rol van de raad ten aanzien van het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De veranderde rol vindt aansluiting bij één van de beleidsdoelen van de Omgevingswet: het streven naar een snellere en betere besluitvorming. Op basis hiervan is het niet meer dan logisch dat de raad zich meer gaat focussen op specifieke onderdelen, in tegenstelling tot het uitbrengen van adviezen op vele verschillende initiatieven (voor zover dat momenteel het geval is). Voor een snellere en betere besluitvorming is immers meer advies nodig aan de voorkant en achterkant van het proces, dan tijdens het proces. Zo wordt kwaliteit hoog gehouden, maar gaat dit niet ten koste van bijvoorbeeld de beslistermijn bij een omgevingsvergunningaanvraag.

De VNG geeft hierin aan dat de rol van de raad nadrukkelijker komt te liggen op visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds. Hier is duidelijk aan te merken dat de raad vooral aan de voor- en achterkant van een proces zijn taken moet vervullen. In het geval van omgevingsinitiatieven kan dan gedacht worden aan de rol van de raad bij opstelling en vaststelling van omgevingsvisie en omgevingsplan (voorkant van het proces). Vervolgens kan op dit punt controle en verantwoording plaatsvinden (achterkant van het proces). Door deze focus aan voor- en achterkant is tijdens het proces minder of geen input benodigd van de raad. Dit komt de snelheid van besluitvorming ten goede. De kwaliteit van de besluitvorming wordt zeker gesteld middels een actieve rol bij het opstellen van omgevingsvisie en omgevingsplan.

De visievormende en kaderstellende rol van de raad sluit naadloos aan bij het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie. Met een dergelijke aanwijzing wordt immers aan de voorkant door de raad duidelijk aangegeven wat zijn visie is en welke kaders gesteld moeten worden. Het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie is daarmee een rechtstreekse vervulling van de veranderde rol van de raad onder de Omgevingswet, én een vervulling van de beleidsdoelen van die wet.

3.2 Werkdruk

Een ander belangrijk argument voor het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie is de mogelijke werkdruk binnen de ambtelijke organisatie. Door gevallen aan de voorkant aan te wijzen en hier vervolgens werkprocessen en -methoden bij op te stellen, kan de raad de werkdruk bij bepaalde omgevingsinitiatieven naar de voorkant verschuiven. Doordat namelijk participatie verplicht moet plaatsvinden alvorens een aanvraag voor een omgevingsvergunning mag worden ingediend, betekent dit dat de werkdruk ten eerste bij de initiatiefnemer wordt neergelegd en ten tweede helemaal aan

de voorkant van het proces wordt afgehandeld. Dit creëert ruimte in de rest van het proces en vermindert daarmee de werkdruk.

3.3 Beslistermijn

Aansluitend op de vermindering van werkdruk binnen de ambtelijke organisatie, leidt het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie ook tot meer werkbaarheid met en haalbaarheid van de beslistermijn voor omgevingsvergunningaanvragen. Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure het uitgangspunt van de beslistermijn. Dat wil zeggen dat op vrijwel alle omgevingsvergunningaanvragen binnen de reguliere termijn van 8 weken besloten moet worden. Deze termijn is slechts eenmalig met maximaal 6 weken te verlengen.

Doordat de reguliere termijn het uitgangspunt wordt bij omgevingsvergunningaanvragen is het van groot belang dat de werkprocessen binnen die termijn zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingestoken. Onderdeel daarvan is het zoveel mogelijk verschuiven van processen naar de voorkant van deze termijn, of zelfs voor aanvang van de termijn. Het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie kan bijdragen aan het verschuiven van processen voor aanvang van de beslistermijn. Dergelijke aangewezen gevallen welke verplicht participatie moeten toepassen, dienen dit namelijk toe te passen vóór een aanvraag voor een omgevingsvergunning mag worden ingediend. Het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie draagt op die manier bij aan het efficiënter en effectiever invullen van de (reguliere) beslistermijn.

3.4 Voorbereiding

Tot slot is voorbereiding op de Omgevingswet aan te duiden als belangrijk argument om gevallen aan te wijzen voor verplichte participatie. 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 aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie kan hierin bijdragen.

Door te besluiten gevallen voor verplichte participatie aan te wijzen kan meer richting en invulling gegeven worden aan het participatiebeleid en de participatieverordening (beide vereisten onder de Omgevingswet [2]). Vervolgens is er meteen een werkbaar kader waarmee geoefend kan worden alvorens inwerkingtreding van de wet. Daarbij geldt overigens nog dat vanaf dat moment van inwerkingtreding er nog geen volwaardig omgevingsplan is vanuit de gemeente – er is dan slechts een tijdelijk omgevingsplan of omgevingsplan van rechtswege. Ook in het kader van het opstellen van een omgevingsplan is het aanwijzen van gevallen en hiermee oefenen waardevolle kennis. Met behulp van dergelijke gevallen kan het omgevingsplan immers beter en sneller vorm worden gegeven.

[2] Zie ook paragraaf 2.1.3 en/of 2.1.4.

4. Het voorstel

Aan de hand van de uiteenzetting in de vorige hoofdstukken wordt met betrekking tot het aanwijzen van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voor verplichte participatie het volgende voorgesteld aan de raad:

> De raad wijst de volgende categorieën van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan waarbij participatie van en overleg met derden verplicht wordt gesteld:
>
> a. initiatieven met veel impact, zoals bedoeld in het Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet;
>
> b. initiatieven die in een beschermde omgeving plaatsvinden.

4.1 Toelichting

Met het bovengenoemde voorstel worden ons inziens in ieder geval die gevallen aangewezen welke verplicht participatie moeten uitvoeren. In tegenstelling tot een limitatieve lijst van gevallen – waarin bijvoorbeeld specifieke bouwactiviteiten worden benoemd – is gekozen voor een ruimere aanwijzing van categorieën. Per categorie wordt toegelicht wat hier onder kan worden verstaan en begrepen. Hiermee wordt de keuze voor een abstractere methodiek van aanwijzen onderbouwd.

4.1.1 Initiatieven met veel impact

Participatie is vooral een effectief instrument daar waar het daadwerkelijk nodig is. Wáár het echter nodig is, is niet generiek aan te wijzen. Dezelfde initiatieven kunnen immers een hele andere uitwerking hebben naar gelang bijvoorbeeld de locatie waar het initiatief plaatsvindt of de maatschappelijke aandacht die er mee gemoeid is. Derhalve is een *case-by-case* benadering gewenst. Dit sluit aan bij het streven van de Omgevingswet om gemeenten genoeg ruimte te bieden om maatwerk te leveren.

Zoals gezegd kunnen initiatieven per geval een andere uitwerking hebben op de fysieke leefomgeving. Deze uitwerking wordt in het *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet* (2021) [3] ook wel impact genoemd. Het toetsingskader stelt dat de impact van een initiatief (of buitenplanse omgevingsplanactiviteit) op basis van enkele criteria kan worden vastgesteld, te weten:

- de omvang van het initiatief,
- het (maatschappelijk/individueel) belang van een initiatief,
- de mate van hinder van een initiatief,
- de (maatschappelijke/politieke) aandacht bij een initiatief.

Voor verdere uiteenzetting van deze criteria wordt verwezen naar Bijlage 2. Met betrekking tot het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie wordt op basis van de participatiematrix uit het toetsingskader bepaald dat voor in ieder geval initiatieven met ‘veel impact’ verplichte participatie moet worden toegepast. Voor de

[3] Zoals opgesteld door adviesbureau SIR in opdracht van en in samenwerking met Werkorganisatie Duivenvoorde.

participatiematrix wordt eveneens verwezen naar het document inzake het toetsingskader.

Het aanwijzen van alleen die buitenplanse gevallen welke 'veel impact' hebben, berust zich op de door de Omgevingswet beoogde rol van de raad, de invloed op de werkdruk binnen de ambtelijke organisatie, en de termijn waarmee vergunningaanvragen doorgaans moeten worden afgehandeld. Deze punten zijn ter sprake gekomen in hoofdstuk 3 en daar wordt dan hier ook naar verwezen.

4.1.2 Initiatieven in een beschermde omgeving

Naast dat initiatieven een bepaalde impact kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, spelen ook andere factoren een rol. Los van de hoeveelheid impact kan namelijk in sommige gevallen op voorhand al gesteld worden dat een bepaalde mate van participatie gewenst is. Voor de gemeente is dit vastgesteld aan de hand van beschermde omgevingen.

Onder beschermde omgevingen worden gebieden, locaties en objecten verstaan waarbij bepaalde aanwezige historisch-ruimtelijke, landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden en/of elementen beschermd moeten worden. Op basis van huidige gemeentelijke regelgeving zijn onder andere de volgende beschermde omgevingen aan te wijzen:

- karakteristieke of beeldbepalende gronden, panden en objecten,
    - zoals onder andere aangewezen met behulp van *Paraplubestemmingsplan Cultureel Erfgoed Wassenaar Panden, objecten en Archeologisch erfgoed 2016*;
- gebieden met cultuurhistorische waarden,
    - zoals onder andere aangewezen met behulp van bestemmingsplannen *Landelijk Gebied 2015*, *Duinrell 2015*, *Villawijken 2010*;
- gemeentelijke monumenten en rijksmonumenten,
    - zoals onder andere aangewezen met behulp van de *Erfgoedverordening Wassenaar 2016*;
- agrarische gebieden met natuur- en landschapswaarden,
    - zoals onder andere aangewezen met behulp van bestemmingsplan *Landelijk Gebied 2015*.

Na aanwijzing van gevallen voor verplichte participatie dient met behulp van onder andere het *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet* nagegaan te worden welke beschermde omgevingen specifiek in aanmerking komen voor verplichte participatie. Dit wordt over gelaten aan ambtenaren met affiniteit voor deze omgevingen en de initiatieven die er plaatsvinden. Bovenstaande opsomming geeft hierbij initiële richting en toelichting.

4.2 Aanvullend advies

Naast het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie zijn er enkele andere stappen aan te wijzen met betrekking tot participatie. Dit aanvullende advies is gebaseerd op enerzijds juridische verplichtingen en mogelijkheden met betrekking tot participatie en anderzijds vervolgstappen met betrekking tot het voorliggende voorstel. Met behulp van deze stappen kan de gemeente zich verder voorbereiden op participatie onder de nieuwe wet.

Op basis van de juridische verplichtingen en mogelijkheden [4] kunnen in ieder geval de volgende stappen aangewezen worden:

a. het opstellen van participatiebeleid, al dan niet als onderdeel van de omgevingsvisie;
b. het vaststellen van een participatieverordening [5];
c. het opnemen van beleidsregels binnen de participatieverordening [6];
d. het opstellen van werkprocessen die toezien op uitvoering en toepassing van de participatieverordening;
e. het opstellen van beleid en processen inzake participatie als indieningsvereiste [7];
f. het aanwijzen van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie van en overleg met derden verplicht wordt gesteld [8];
g. het afstemmen van de werkprocessen zoals genoemd onder e op de aangewezen gevallen voor verplichte participatie.

De noodzakelijkheid en prioritering van deze stappen komt naar voren in hoofdstuk 2 met betrekking tot de juridische mogelijkheden en hoofdstuk 3 met betrekking tot de afwegingen. Verdere uiteenzetting met betrekking tot de afweging is benodigd, zou de gemeente zich verder willen focussen op de uitvoering van bovenstaande stappen (met uitzondering van die stappen gericht op het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie). Voor gemeente Wassenaar geldt dat begonnen is met het opstellen van participatiebeleid en een daarbij behorende verordening.

[4] Zie ook hoofdstuk 2.
[5] Conform artikel 150 van de Gemeentewet.
[6] Conform artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit.
[7] Zoals vermeld in onder andere paragraaf 2.1.1.
[8] Conform artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet.

