Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Heerlen,

Vergaderdatum:

Onderwerp
Verplichte participatie voor initiatiefnemers onder de Omgevingswet

Registratienummer:
BWV-22002092

Inleiding/aanleiding

Agendapunt:

In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: 'het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbende (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Het begrip belanghebbende is gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht: 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'.
In de Omgevingswet (Ow) wordt uitgegaan van vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. Participatie is een instrument dat kan bijdragen aan dit onderlinge vertrouwen en is daarom een belangrijk aspect in de Omgevingswet.

Participatie bij gemeentelijke instrumenten Omgevingswet
In de Omgevingswet is vastgelegd dat de gemeente bij de besluitvorming over de omgevingsvisie of de wijziging van het omgevingsplan (de opvolger van de huidige bestemmingsplannen) verplicht is om aan participatie te doen. Bij deze besluiten moet worden gemotiveerd hoe burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden zijn betrokken bij de dit besluit.
Hoe hieraan vorm wordt gegeven in de gemeente Heerlen wordt in andere separate voorstellen aan uw raad voorgelegd.

Participatie bij initiatieven (omgevingsvergunningen)
Dit raadsvoorstel heeft alleen betrekking op participatie bij initiatieven waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. In de Omgevingswet is opgenomen dat de omgevingsdialoog een aanvraagvereiste is bij vergunningen.
Bij de indiening van de aanvraag dient de initiatiefnemer aan te geven of anderen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Indien het antwoord ja is, dan dient hij ook gegevens te verstrekken over hoe ze zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Het is en blijft de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om zelf een passende vorm voor de omgevingsdialoog te kiezen.
Maar participatie is in zijn algemeenheid niet verplicht. Als een initiatiefnemer 'nee' aangeeft bij de aanvraag van een vergunning, of er een matige omgevingsdialoog heeft

Postbus 1, 6400 AA Heerlen, t 14 045 / +31 (0)45 560 50 40, gemeente@heerlen.nl, ING 67 28 14 471

plaatsgevonden, dan is dat geen grond voor weigering van de aanvraag. Als de omgevingsdialoog goed is uitgevoerd, krijgt het een plek in de belangenafweging. Overigens, de gemeente kan ook de initiatiefnemer of aanvrager zijn voor een omgevingsvergunning.

Verplichte participatie
Participatie is alleen verplicht voor een aanvrager als sprake is van een omgevingsvergunning, die door uw raad is aangewezen als activiteit waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is (artikel 16.55, lid 7 Ow). Die verplichting kan alleen worden opgelegd bij een aanvraag voor omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Het betreft dan een initiatief dat niet past in het omgevingsplan, maar waaraan toch medewerking wordt verleend door de gemeente. Bijvoorbeeld omdat het initiatief bijdraagt aan nieuwe maatschappelijke opgaven of beleidsdoelen.
De verplichting kan niet worden opgelegd voor een omgevingsvergunning voor een zelfde activiteit die wel past binnen het omgevingsplan, omdat de participatie in dat geval al heeft plaatsgevonden bij het besluit over het omgevingsplan.

Als een aanvrager niet aan participatie heeft gedaan, terwijl participatie wel verplicht is gesteld, kan het college de vergunningaanvraag buiten behandeling stellen. Dan voldoet de aanvraag niet aan alle indieningsvereisten.

Participatie is maatwerk
Een aanvrager van een door uw raad aangewezen activiteit moet de belangen van betrokkenen (inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners, etc.) ophalen en duidelijk maken wat hij ermee heeft gedaan.
In de wet is niet opgenomen hoe het participatieproces moet worden vormgegeven. Dit is bewust vormvrij gelaten, om maatwerk toe te kunnen passen, passend bij het initiatief. Daarnaast is het van belang dat in het participatietraject duidelijk wordt aangegeven waarover en in welke mate kan worden geparticipeerd. Vaak zijn er al kaders (zoals wet- en regelgeving) waar een initiatiefnemer rekening moet houden.
De gemeente kan de initiatiefnemer niet voorschrijven hoe hij invulling moet geven aan de participatie. Uiteraard kan het college, als bevoegd gezag voor de vergunningverlening, wel een handreiking voor de te voeren verplichte participatie opstellen. Uitgangspunt hierbij zal zijn dat wordt aangesloten bij de Visienota Burgerbetrokkenheid en de nieuwe participatieverordening voor Heerlen. De initiatiefnemer kan hier gebruik van maken in de dialoog met de omgeving.

Doel voorstel
Dit voorstel ziet op de aanwijzing van een beperkt aantal categorieën van omgevingsvergunningen voor activiteiten, waarvoor participatie verplicht zal worden gesteld. Deze categorieën hebben een grote impact op de omgeving. Het is daarom belangrijk dat belanghebbenden in een vroeg stadium worden betrokken bij het initiatief. Door de participatieplicht, dient een initiatiefnemer hier de nodige aandacht aan te schenken.

Kader
Programma VHROSV.

Het voorstel draagt bij aan een goede implementatie van de Omgevingswet.

Kernthema:
Ruimtelijke ordening

Bevoegdheid
Op grond van artikel 16.55 Ow is de raad bevoegd om vergunningaanvragen aan te wijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld.

Voorstel
1. Participatie verplicht te stellen voorafgaand aan het indienen van een vergunningaanvraag, als bedoeld in artikel 16.55, lid 7 omgevingswet, bij de volgende activiteiten:
   a. *bedrijfsdoeleinden:*
      de realisatie van nieuwe bedrijfsgebouwen/terreinen of de uitbreiding van bestaande bedrijfsgebouwen, indien dit niet plaatsvindt op een bestaand bedrijventerrein en het milieuhindereffect (o.a. geluid, geur, externe veiligheid) groter is dan 30 meter;
   b. *detailhandel grootschalig*:
      de realisatie van nieuwe detailhandelsvestigingen of de uitbreiding daarvan met een winkelvloeroppervlakte van 1500 m² of meer;
   c. *duurzame energie:*
      i. de realisatie van zonneweides en installaties voor het opwekken van duurzame energie, buiten een bedrijfsbestemming en niet aangebracht op een dak;
      ii. de realisatie van één of meer windmolens, ongeacht de hoogte;
   d. *infrastructuur:*
      de aanleg van grootschalige nieuwe en /of een ingrijpende reconstructie van weg- en waterinfrastructuur met bijbehorende weg,- water-, parkeren groenvoorzieningen;
   e. *maatschappelijk voorzieningen:*
      i. de realisatie van grootschalige maatschappelijke voorzieningen, zoals onderwijsvoorzieningen en religieuze voorzieningen, met een gebruiksoppervlakte van 1500 m² of meer;
      ii. de realisatie van nieuwe voorzieningen die verband houden met (tijdelijke) opvang van vluchtelingen, asielzoekers en/of migranten, beschermd wonen en/of 24 uurs zorg, of de uitbreiding daarvan met een gebruiksoppervlakte van 1500 m² of meer;
   f. *sport- en recreatieve voorzieningen:*
      de realisatie van nieuwe voorzieningen of de uitbreiding daarvan voor sport, recreatie en leisure met een gebruiks- c.q. buitenoppervlakte van 1500 m² of meer.
1. Dit besluit in werking te laten treden op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt.

Argumenten
1.1 Deze activiteiten kunnen een grote impact hebben op de omgeving.

Participatie, voorafgaand aan de vergunningaanvraag, bij de genoemde activiteiten kan leiden tot betere planvorming. Vooral bij initiatieven die grote gevolgen voor de omgeving kunnen hebben, is het van belang dat alle belangen van betrokkenen bekend zijn en hier zoveel als mogelijke rekening mee wordt gehouden.

1.2 Het is niet nodig om bij alle omgevingsvergunningaanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht te stellen.
In gevallen dat participatie niet verplicht is, zal een aanvrager vaak toch aan participatie doen. Participatie kan tot compromissen, draagvlak en begrip leiden. Hierdoor kan worden voorkomen dat belanghebbenden gebruik maken van de mogelijkheden van bezwaar en beroep en daardoor voor vertraging van de omgevingsvergunningprocedure kunnen zorgen.
De gemeente zal bij overleggen over een mogelijk initiatief de initiatiefnemer al in een vroeg stadium adviseren en stimuleren om participatie toe te passen, ook indien dit niet verplicht is.

1.3 Verplichte participatie vergroot de mogelijkheid om te komen tot een integrale belangenafweging bij de vergunningverlening.
Participatie draagt bij aan een betere belangafweging en besluitvorming door de gemeente, indien de belangen van alle betrokken bekend zijn en zijn meegewogen in de planvorming.

1.4 Participatie is een belangrijke pijler voor Heerlen.
Uit het coalitieakkoord 'Uit liefde voor onze stad' blijkt dat participatie bij initiatieven als een belangrijk instrument wordt gezien om bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden in een vroegtijdig stadium te betrekken bij ontwikkelingen hun leefomgeving. Dit besluit draagt hier aan bij.

2. Het adviesrecht is gebaseerd op toekomstige wetgeving, artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet.
Dit betekent dat de grondslag voor dit besluit pas ontstaat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Tegenargumenten en risico's
1.1 Het verplicht stellen van participatie zal niet automatisch leiden tot betere participatie.
Met het verplicht stellen van participatie kan niet gestuurd worden op de wijze of de vorm van de participatie, omdat de raad of het college niet bevoegd zijn om voor te schrijven hoe geparticipeerd moet worden.

1.2 Participatie leidt niet altijd tot draagvlak
Participatie is geen synoniem voor draagvlak. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het, ook na intensieve gesprekken en uitvoerige participatietrajecten, nog steeds niet eens zijn met elkaar. Belangen en uitgangsposities kunnen verschillend zijn.
Naar elkaar luisteren betekent niet dat er altijd een voor iedereen wenselijke en gedragen oplossing komt. Uiteindelijk moeten alle argumenten en belangen worden afgewogen en zal er een besluit volgen.

1.3 Door de verplichte participatie ontstaat een extra verplichting voor initiatiefnemers bij de aanvraag van een omgevingsvergunning.
De Omgevingswet verplicht de gemeente niet om activiteiten aan te wijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld. Het aanwijzen van deze gevallen berust op een bevoegdheid, waar uw raad gebruik van *kan* maken.

Kosten en dekking
n.v.t.

Communicatie
Dit besluit wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Evaluatie
Dit besluit zal worden geëvalueerd na 2 jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en, indien nodig, worden bijgesteld. Er is gekozen voor een termijn van 2 jaar, omdat de verwachting is dat lopende initiatieven nog zo veel als mogelijk onder de huidige wet- en regelgeving zullen worden afgehandeld. Daarnaast zal de onbekendheid met het nieuwe wettelijke kader tot gevolg hebben dat de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet in de beginperiode na de inwerkingtreding nog niet veelvuldig zullen worden toegepast.

Planning, procedure en uitvoering
Het voorgestelde besluit zal geagendeerd worden voor behandeling in de commissie ROLO en de raad van december 2022.
Het besluit treedt in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Naar verwachting is dit op 1 juli 2023 aanstaande. Hiervoor wordt nieuw Koninklijk Besluit in procedure gebracht.

Bijlagen
--

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de secretaris a.i.,	De burgemeester,
L. Schouterden	drs. R. Wever

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. registratienummer;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier, de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer drs. R. Wever