Gemeente Raalte

PROCEDUREBLAD BEHANDELING RAADSVOORSTEL

Het college verzoekt u dit raadsvoorstel te behandelen

Onderwerp	Participatie onder de Omgevingswet: aanwijzing gevallen waarin participatie verplicht is
Zaaknummer	5977-2022
B&W vergadering	25 januari 2022
Agendacommissie	14 februari 2022
Raadsvergadering	10 maart 2022
Portefeuillehouder	dhr. W.J.M. (Wout) Wagenmans
Behandelend ambtenaar	Vincent Breen/ Kim Verschuren telefoon: 0572-347853, e-mail:
Fatale termijn(en)	Datum inwerkingtreding Omgevingswet (met de kennis van nu: 1 juli 2022)

Bijlage(n):

1. Achtergrondinformatie over bevoegdheden en participatie onder de omgevingswet
2. Proces participatie met rol diverse actoren

Gemeente Raalte

RAADSVOORSTEL

Raadsvergadering	10 maart 2022
Zaaknummer	5977-2022
Onderwerp	Participatie onder de Omgevingswet: aanwijzing gevallen waarin participatie verplicht is
Portefeuillehouder	dhr. W.J.M. (Wout) Wagenmans
Voor informatie	Vincent Breen/ Kim Verschuren telefoon: 0572-347853

Samenvatting

De Omgevingswet betekent grote veranderingen voor (vooral) het ruimtelijk domein. De wet kent nieuwe instrumenten, waarvan de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan voor gemeenten het meest relevant zijn. De wet beoogt ook participatie bij beleids- en (ruimtelijke) planprocessen te vergroten. De laatste grote stap die we in Raalte in deze systeemverandering hebben gezet, was de vaststelling van de omgevingsvisie in 2020. Daarmee hebben we, met onze samenleving, op strategisch niveau de richting bepaald waarin we ons willen bewegen. In dit voorstel gaan we in op de eisen die de wet aan participatie stelt. Dit voorstel gaat in het bijzonder over een nieuwe mogelijkheid op dit vlak: de raad kan gevallen aanwijzen waarin participatie door initiatiefnemers verplicht is. Het gaat dan om omgevingsvergunningen voor de zgn. buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna te noemen 'buitenplanse OPA' = een activiteit die niet in het omgevingsplan past). Het voorstel is participatie bij alle buitenplanse OPA's verplicht te stellen. Welke *mate* van participatie (informeren, co-creëren, meebeslissen etc.) passend is, is in beginsel aan de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling. Als gemeente stellen we ons hierbij primair meedenkend op.

Beslispunten

1. Alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen (artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet) als gevallen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt ingediend, tenzij evident is dat door de ontwikkeling geen belangen van derden in het geding zijn.
2. Hoofdstuk 4 en bijlage 1 van de omgevingsvisie als leidraad en hulpmiddel te hanteren voor toepassing van participatie in het ruimtelijk domein.
3. Te bepalen dat onderdeel 1 van dit besluit in werking treedt met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Inleiding

Aanleiding: wat verandert er onder de Omgevingswet?

De Omgevingswet betekent grote veranderingen voor (vooral) het ruimtelijk domein. De wet kent nieuwe instrumenten, waarvan de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan voor gemeenten het meest relevant zijn. Ook verandert de wijze waarop we ontwikkelingen kunnen faciliteren. De wet beoogt verder participatie bij beleids- en (ruimtelijke) planprocessen te vergroten. De laatste grote stap die we in Raalte in deze systeemverandering hebben gezet was de vaststelling van de omgevingsvisie in 2020. Daarmee hebben we, met onze samenleving, op strategisch niveau de richting bepaald waarin we ons willen bewegen. In de omgevingsvisie hebben we ook een hoofdstuk gewijd aan participatie en onze rol als gemeente bij het vormen van onze leefomgeving. In dit raadsvoorstel gaan we in op wat in aanvulling op de omgevingsvisie nog nodig/mogelijk is op het gebied van participatie.

Verandering: participatie
De Omgevingswet stelt enkele eisen aan participatie. Wij moeten ons bij het maken van programma's en het omgevingsplan houden aan ons eigen participatiebeleid. We beschikken met hoofdstuk 4 en bijlage 1 van de omgevingsvisie al over actueel participatiebeleid, zoals de Omgevingswet vereist. Om aan de wettelijke vereisten te voldoen is het alleen nodig om - indien gewenst - buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (OPA) aan te wijzen waarbij participatie verplicht is. Het is niet verplicht om gevallen aan te wijzen waar participatie verplicht is, maar het is naar onze mening wel verstandig. Onder argumenten is dit advies toegelicht. Om dit vanaf de inwerkingtreding van de wet toe te kunnen passen is het wenselijk dit besluit voor 1 juli 2022 te nemen. Dit is overigens een nieuwe mogelijkheid. Onder de huidige wetgeving kennen we dit niet.

Achtergrondinformatie
In bijlage 1 vindt u achtergrondinformatie over onder meer de bevoegdhedenverdeling. Deze bijlage bevat ook een uitleg van een aantal begrippen. Wij merken dat deze materie behoorlijk complex is. Desgewenst kunnen we u d.m.v. een presentatie meenemen in deze systeemverandering, zodat u een goed beeld krijgt van de context waarin we dit voorstel doen en de bestuurlijke keuzeruimte die u heeft. We bieden u dit voorstel samen aan met een voorstel over verdeling van bevoegdheden onder de Omgevingswet, zodat u e.e.a. in samenhang kunt bezien.

Beoogd effect

Participatie
Bij zowel beleidsprocessen (programma's, omgevingsplan) als concrete projecten (vergunningaanvragen) vinden wij het van belang dat in een vroeg stadium het goede gesprek wordt gevoerd. Dat we oprecht naar elkaars belangen luisteren en tot oplossingen proberen te komen. Het doel van participatie is meervoudig:

- Zorgen dat belanghebbenden tijdig kennis hebben van een plan/voornemen/initiatief.
- Tot een inhoudelijk beter - breed gedragen - plan/project/beleid komen.
- Inzicht krijgen in alle belangen zodat een zorgvuldig besluit kan worden genomen.

Gemeentelijk participatiebeleid moet het bereiken van deze doelen ondersteunen. Het aanwijzen van gevallen waar participatie door initiatiefnemers verplicht is, is een onderdeel van hoe wij als gemeente in brede zin met participatie omgaan.

Bestuurlijke keuzeruimte
Als raad heeft u op dit onderwerp veel bestuurlijke keuzeruimte. U kunt besluiten geen enkele verplichting aan initiatiefnemers op te leggen. U kunt ook besluiten dit bij alle buitenplanse OPA's te doen. En alles daar tussenin. Omdat de bestuurlijke keuzeruimte zo groot is doen wij u een concreet voorstel. Dit kunnen we gebruiken als onderlegger om hier met elkaar het gesprek over te voeren.

Argumenten

1.1 Alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (OPA) aanwijzen als gevallen waarin participatie vereist is
Voor een uitgebreidere toelichting op de eisen die de Omgevingswet stelt aan participatie en wat in Raalte nodig is om hieraan te voldoen verwijzen we naar bijlage 1 'achtergrondinformatie'. De conclusie: onze omgevingsvisie voorziet al in het door de Omgevingswet vereiste participatiebeleid. Het is alleen nog nodig – indien gewenst – buitenplanse OPA's aan te wijzen waarbij participatie verplicht is. Daar voorziet dit voorstel in.

Onderbouwing
De praktijk in Raalte van de afgelopen jaren laat zien dat het zelden nodig is om participatie 'af te dwingen'. De meeste initiatiefnemers zien, soms na een kleine suggestie, zelf de meerwaarde van tijdig overleg met de omgeving. Het valt daarom te overwegen om participatie niet verplicht te stellen, of dit slechts bij 'grotere' plannen te doen. Omdat wij participatie van groot belang vinden, stellen we toch voor om participatie bij alle buitenplanse OPA's verplicht te stellen. Naar schatting zijn dit er ca 150 per jaar. Deze verplichting lijkt wellicht tegenstrijdig met het informele en vormvrije karakter van participatie. Wij benadrukken dan ook dat de *mate* van participatie samenhangt met de omvang van de ontwikkeling en de context waarin de ontwikkeling plaatsvindt. In veel situaties zal het informeren van belanghebbenden (de laagste tree op de participatieladder) al voldoende zijn. In andere gevallen is een intensiever proces nodig met meerdere gesprekken, informatiebijeenkomsten e.d.

Gemeente Raalte

Omdat wij het tijdig informeren (d.w.z.: voorafgaand aan een vergunningaanvraag) een basisvoorwaarde vinden stellen wij voor om alle buitenplanse OPA's aan te wijzen als gevallen waarin participatie vereist is. Voldoet een aanvrager niet aan deze basiseis, dan kan de aanvraag om die reden worden afgewezen. Wij beschouwen dit als een vangnet voor de enkele initiatiefnemer die weigert (of vergeet) zijn omgeving te informeren. Voor de volledigheid: een aanvraag afwijzen vanwege het enkele feit dat in het participatieproces negatief op het plan gereageerd is, is juridisch niet houdbaar.

1.2 Uitzondering: duidelijk geen belangen van anderen in het geding
Er zijn situaties denkbaar dat een ontwikkeling geen belangen van derden raakt. Bijvoorbeeld doordat er geen buren nabij zijn, niemand zicht op de ontwikkeling heeft en/of het een ontwikkeling van beperkte omvang betreft. Participatie kan dan achterwege blijven.

2. Vorm en inhoud participatieproces van initiatiefnemer: omgevingsvisie is leidraad
Het is primair aan de initiatiefnemer om een passend participatieniveau te bepalen (informeren, raadplegen, meebeslissen etc.) en een passende vorm te kiezen (persoonlijke gesprekken, bijeenkomst etc.). Wij verwachten een participatieproces dat recht doet aan (de impact van) de ontwikkeling. Wij denken daarbij uiteraard mee en kunnen met behulp van bijlage 1 van de omgevingsvisie een initiatiefnemer op gang helpen, maar de verantwoordelijkheid blijft bij de initiatiefnemer liggen. De omgevingsvisie is hierbij in het algemeen onze leidraad. De richtlijnen zonneparken zijn tot slot een voorbeeld van een verbijzondering van of aanvulling op het participatiebeleid in de omgevingsvisie, waarbij we gezien de gevoeligheid van deze ontwikkelingen hebben aangegeven vooraf mee te willen kijken met het participatieproces.

Participatie
Dit voorstel gaat volledig over participatie. We volgen met dit voorstel de richting die in de Omgevingsvisie gekozen is. De Omgevingsvisie is in een intensief participatief proces tot stand gekomen.

Duurzaamheid
Onder dit voorstel vallen ook duurzaamheidsprojecten. De eisen die we aan participatie stellen in de richtlijnen zonneparken kunnen hiernaast blijven bestaan als verbijzondering van deze algemene lijn.

Kanttekeningen
1. Succesvolle participatie betekent niet dat iedereen het met elkaar eens wordt
Succesvolle participatie moet niet gelijk worden gesteld aan 100% draagvlak voor een ontwikkeling. Soms zijn belangen tegengesteld. Als de betrokken partijen een poging hebben gedaan er samen uit te komen en dat is niet (geheel) gelukt, dan kan dat inzicht ook de uitkomst van het participatieproces zijn. Het is dan aan ons als gemeente om de belangen te wegen en een besluit te nemen.

Dat de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer van het project ligt, betekent ook dat participatieprocessen de ene keer soepeler lopen dan de andere keer. Daar hebben we beperkt invloed op. We proberen uiteraard mee te denken maar willen, zeker in de vroege fases van een planproces waarin wij nog geen standpunt hebben ingenomen over het plan, een zelfstandige positie houden en de verantwoordelijkheid niet overnemen.

Financiën
Dit voorstel heeft geen directe financiële gevolgen, maar wel indirecte. De ervaring met participatie tot nu toe is dat participatieprocessen van initiatiefnemers ook inzet van de gemeente (ambtelijk) vraagt, met name in het voortraject. Bijvoorbeeld het bijwonen van bijeenkomsten, maar ook vervolggesprekken met omwonenden en initiatiefnemers. Deze ontwikkeling is overigens al langer gaande. We nemen deze trend mee bij een voorstel over de aanpassingen in de legesverordening die nodig zijn vanwege de Omgevingswet (dit zal in 2022 zijn).

Vervolg
Evaluatie

Wij kunnen ons voorstellen dat dit voorstel om een heroverweging vraagt zodra we ervaring onder de Omgevingswet hebben opgedaan. We stellen daarom voor om afspraken te maken over een passend evaluatiemoment (bijv. 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet).

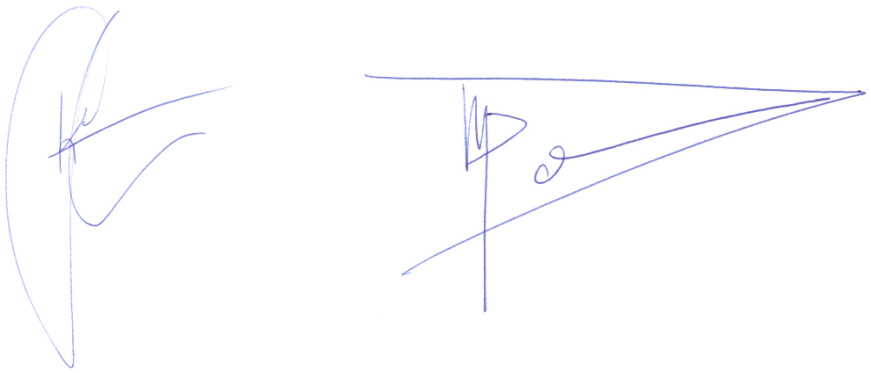
Communicatie

In de eerste helft van 2022 vindt zowel intern als extern communicatie plaats over de diverse veranderingen als gevolg van de Omgevingswet. Veel informatie is vooral relevant voor professionele doelgroepen (ontwikkelaars, bouwbedrijven etc.) die vaak aanvragen bij ons doen. We richten ons actief op die doelgroepen. Een bredere groep, die slechts incidenteel met deze regelgeving te maken krijgt, bedienen we vooral via de website, zodat iemand die bijv. een aanvraag wil indienen de juiste weg weet te vinden (naar bijv. het Omgevingsloket, de balie of een ruimtecoach).
Verder hebben we bijzondere aandacht voor de groep initiatiefnemers die te maken krijgt met de overgangsfase van oude naar nieuwe wetgeving, die steeds dichterbij komt. In die gevallen bespreken we of de ontwikkeling nog onder het huidige recht kan worden afgedaan of onder de nieuwe wetgeving komt te vallen.

Bijlagen

1. Achtergrondinformatie over bevoegdheden en participatie onder de omgevingswet
2. Proces participatie met rol diverse actoren

Burgemeester en wethouders van Raalte,



de secretaris
Karin Cornelissen

de burgemeester
Martijn Dadema

Gemeente Raalte

RAADSBESLUIT

Zaaknummer 5977-2022

De raad van de gemeente Raalte,
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 25 januari 2022

Besluit:

1. Alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen (artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet) als gevallen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt ingediend, tenzij evident is dat door de ontwikkeling geen belangen van derden in het geding zijn.
2. Hoofdstuk 4 en bijlage 1 van de omgevingsvisie als leidraad en hulpmiddel te hanteren voor toepassing van participatie in het ruimtelijk domein.
3. Te bepalen dat onderdeel 1 van dit besluit in werking treedt met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Aldus besloten in de vergadering van 10 maart 2022.

de griffier
Coen Knipping

de voorzitter
Martijn Dadema