

Monnickendam, 4 oktober 2022

Nummer : 338-105

Portefeuillehouder : Ton van Nieuwkerk

Contact via : Directie

Wettelijke grondslag voor raadsbevoegdheid : artikel 16.55 Omgevingswet

Aan de Raad

Onderwerp: Besluit Aanwijzing Verplichte Participatie Omgevingswet Waterland 2022

Voorstel

1. Aan te wijzen als gevallen van activiteiten waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is kan worden ingediend, voor:
 - a. het oprichten van een bouwwerk dan wel het uitbreiden van een bestaand bouwwerk vanaf een oppervlak van 100m² en een bouwhoogte van 10m¹;
 - b. het oprichten van een woning waarbij het aantal woningen toeneemt²;
 - c. het oprichten van een antenne-installatie hoger dan 5m³;
 - d. het oprichten van een windturbine⁴;
 - e. het oprichten van een opstelling voor zonne-energie op -agrarische- weilanden⁵;
 - f. het wijzigen van het gebruik van gronden voor het realiseren van detailhandel, horeca, (verblijfs)recreatie, maatschappelijke voorzieningen⁶, kantoren of bedrijven.
2. Dat:
 - a. aanvulling van de aanvraag op grond van dit besluit achterwege blijft indien het bevoegd gezag voornemens is de aanvraag op andere gronden te weigeren⁷;
 - b. dit besluit in werking treedt op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt;
 - c. dit besluit wordt aangehaald als 'Besluit Aanwijzing Verplichte Participatie Omgevingswet Waterland 2022'.

¹ Aanwijzings, mandaat- en delegatiebesluit Wabo en Wro.

² Aanwijzings, mandaat- en delegatiebesluit Wabo en Wro.

³ Politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp en n.a.v. Beleidsregels van de gemeenteraad van de gemeente Waterland houdende regels omtrent plaatsing antenne-installaties in de gemeente Waterland. Tot 5m is een antenne-installatie vergunningsvrij.

⁴ Politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp.

⁵ N.a.v. motie 338-46, zonneweides, d.d. 7 mei 2020.

⁶ Onder meer: educatieve, sociaal-medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, sport- en recreatieve voorzieningen, jeugd- en kinderopvangvoorzieningen en voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening.

⁷ Ter voorkoming van onnodige belasting.

Inleiding

De Omgevingswet treedt naar verwachting per 1 januari 2023⁸ in werking en dat brengt veranderingen met zich mee.

Eén van de veranderingen is dat de gemeenteraad bepaalde omgevingsplanactiviteiten kan aanwijzen waarvoor participatie van en overleg met derden verplicht is voordat de aanvraag om vergunning kan worden ingediend.⁹

Met een besluit op dit voorstel wordt het op grond van de Omgevingswet voor een initiatiefnemer verplicht om bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor een in dit voorliggende besluit opgenomen activiteit, aan te geven of hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn.

Bij dit voorstel wordt tevens opvolging gegeven aan de toezegging (oktober 2021) m.b.t. het Stappenplan Majeure Projecten.

Argumenten

1.1 Participatie voorafgaand aan de aanvraag om vergunning valt onder verbeterdoel vier van de Omgevingswet.

De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.¹⁰

1.2. In de Omgevingswet is participatie een algemeen aanvraagvereiste als sprake is van een vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit.¹¹

Bij de aanvraag om vergunning moet op grond van het algemene aanvraagvereiste worden aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en zo ja dan moet de aanvrager gegevens verstrekken over wat de resultaten daarvan zijn.

Wanneer geen participatie heeft plaatsgevonden, kan de aanvraag op grond van dit algemene vereiste niet buiten behandeling gesteld worden¹² of worden geweigerd.

1.3. De gemeenteraad kan voor bepaalde buitenplanse omgevingsactiviteiten participatie verplicht stellen.

Het verschil met het algemene aanvraagvereiste is dat wanneer de verplichte participatie niet (voorafgaande aan de aanvraag) heeft plaatsgevonden, de aanvraag wel¹³ buiten behandeling gesteld kan worden wegens niet-ontvankelijkheid. Wordt de aanvraag niet buiten behandeling gesteld, dan kan de aanvraag niet worden geweigerd vanwege het -inhoudelijke- oordeel dat de participatie onvoldoende is geweest.

⁸ Tenzij de Eerste Kamer op 8 november a.s. besluit om de inwerkingtreding van de Omgevingswet uit te stellen.

⁹ Artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet.

¹⁰ *Stb.* 2018/290, p.72.

¹¹ Artikel 16.55 lid 6 Omgevingswet en artikel 7.4. Omgevingsregeling.

¹² Op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht..

¹³ Op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht en nadat de aanvrager in de gelegenheid gesteld is om de aanvraag binnen een redelijke termijn aan te vullen. De aanvraag kan dan buiten behandeling worden gesteld omdat de aanvrager niet heeft voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Voor het vergaderen van den nodige kennis over relevante feiten en de af te wegen belangen kan ingeval van de reguliere (8 weken) procedure, de beslistermijn eenmalig met zes weken worden opgeschort (artikel 16.64, lid 1 en 2 Omgevingswet).

1.3.1 De activiteiten in het voorgestelde besluit zijn activiteiten waarbij het belangrijk wordt geacht dat belanghebbenden¹⁴ een vroegtijdig stadium hun ideeën, alternatieven en verbetervoorstellen kunnen inbrengen.¹⁵

De activiteiten in het voorstel komen deels overeen met de activiteiten die voorgesteld zijn in het voorstel met betrekking tot het Besluit Bindend Adviesrecht (raadsvoorstel 338-100). Kleine buitenplanse activiteiten zoals dakkapellen, aan- en uitbouwen vallen buiten dit voorstel vanuit het vertrouwen dat in die gevallen burens elkaar van te voren even informeren over hun voorgenomen plan.¹⁶ Voor die gevallen volstaat mede vanuit het oogpunt van proportionaliteit en ter voorkoming van regeldruk, het algemene participatievereiste uit de Omgevingswet. Indien nodig kan het bestuursorgaan ook zelf even contact opnemen met bijvoorbeeld de burens (zie ook argument 1.3.1).

1.3.2 Het is aan het bestuursorgaan om bij de behandeling van de aanvraag eventueel zelf onderzoek te doen.

Indien de participatie naar het oordeel van het bestuursorgaan (het college van burgemeester en wethouders) onvoldoende is, dan is het aan het bestuursorgaan om ter voorbereiding van het besluit¹⁷, de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen¹⁸. Het bestuursorgaan heeft daar ook de beschikking over. Zo kan het bestuursorgaan:

- Rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden¹⁹ om deze de gelegenheid te geven een zienswijze in te brengen²⁰
- Een informatiebijeenkomst of spreekuur organiseren.
- Wanneer sprake is van een verzoek om vooroverleg kan een ontwerpaanvraag ter inzage worden gelegd. Derde partijen hebben dan de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn een reactie in te dienen.²¹
- De uitgebreide procedure op de aanvraag van toepassing verklaren als sprake is van een aanvraag die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.²²

1.4. Participatie is vormvrij.

De bedoeling van het vereiste in de Omgevingswet is dat initiatiefnemers gestimuleerd worden om aan participatie te doen, dat door het vroegtijdig en passend betrekken van de omgeving verschillende perspectieven, kennis en creativiteit op tafel komen en dat participatie leidt tot meer draagvlak van initiatieven en betere besluiten.²³

Gemeenten mogen geen aanvullende eisen stellen aan de participatie bij omgevingsvergunningen. Niet via een extra aanvraagvereiste en niet via een extra vormvereiste.²⁴ Dit geldt ook voor de door de gemeenteraad verplicht gestelde participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

¹⁴ Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden.

¹⁵ *Stb.* 2018/290, p. 132

¹⁶ Vertrouwen in initiatiefnemers is één van de uitgangspunten van de Omgevingswet; *Stb.* 2018/290, p. 83.

¹⁷ Ter voorbereiding van een besluit waarop de uitgebreide (zienswijze)procedure niet van toepassing is, kan het bestuursorgaan een inspraakprocedure vaststellen, zie de Inspraakverordening gemeente Waterland 2005: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR45655>.

¹⁸ Artikel 3:2 en 3:4 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹ Waaronder: burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties (zoals scholen, stichtingen, kerkgenootschappen, verenigingen, kernraden) en bestuursorganen.

²⁰ Het bevoegd gezag is op grond van artikel 4:8 van de Awb verplicht om belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben, de gelegenheid te geven een zienswijze in te brengen. Deze verplichting geldt alleen als de beschikking zou steunen op gegevens die de belanghebbende betreffen en die de belanghebbende niet zelf heeft verstrekt.

²¹ Het vooroverleg is een informele fase. Derde partijen hebben dan de gelegenheid om een reactie in te dienen. Het bestuursorgaan kan zelf een passende termijn stellen waarbinnen reacties moeten zijn ontvangen; *Stb.* 2018/290, p. 135.

²² Zie ook het voorstel m.b.t. het Besluit Bindend Adviesrecht Omgevingswet Waterland 2022, raadsvoorstel 338-100.

²³ *Stb.* 2019/56288, 22 november 2019, p. 296.

²⁴ Bijvoorbeeld: verplichten tot een bijeenkomst met een presentatie van het concrete plan, het verspreiden van huis-aan-huisinformatie, het houden van een enquête of het verplicht betrekken van omwonenden binnen een bepaalde straal of bepaalde doelgroepen.

De regering heeft de manier van het voeren van participatie in de wet niet vastgelegd, omdat voorkomen moet worden dat het participatie-traject een afvinklijstje wordt. Meer gedetailleerd vastleggen hoe overheden en initiatiefnemers omgaan met participatie werkt averechts. Op welke wijze participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. In de wet is daarom vastgelegd dat het gebeurt, maar niet hoe het moet gebeuren. De wet biedt op deze wijze ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie.²⁵

1.4.1 Het participatievereiste is geen draagvlakvereiste.

Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling alleen mogelijk gemaakt mag worden als daarvoor voldoende draagvlak bestaat bij de bewoners, ondernemers en belangenorganisaties in het gebied.²⁶

De inbreng van participanten aan de voorkant, of indieners van inspraakreacties of zienswijzen (tijdens een formele procedure), zal het bestuursorgaan moeten meewegen in de uiteindelijke besluitvorming, maar het bestuursorgaan heeft ook rekening te houden met alle burgers en met publieke belangen, zoals landschappelijke waarden, cultuurhistorie, natuur, veiligheid, het energievraagstuk, de behoefte aan woningen en beschikbare budgetten.

1.5. De inwerkingtreding van het participatievereiste uit de Omgevingswet brengt dankzij het op de Omgevingswet vooruitlopende beleid uit 2016 en 2017, voor zowel de initiatiefnemers als voor de organisatie geen hele grote veranderingen met zich mee.

1.5.1 Waterland heeft vooruitlopend op de Omgevingswet al participatiebeleid vastgesteld.

In 2017 is de Omgevingsvisie Waterland 2030 door uw raad vastgesteld.²⁷

Vooruitlopend op de Omgevingswet is in hoofdstuk 2 een proceswijzer opgenomen waarin stap voor stap beschreven is hoe initiatiefnemers een aanvraag kunnen voorbereiden onder het motto 'Een goed plan is goed voorbereid'.

In stap 4 van de proceswijzer wordt ingegaan op participatie; het vergroten van draagvlak, het betrekken van andere partijen en de vraag 'wat als belanghebbenden en de initiatiefnemer het niet eens zijn geworden'.

De proceswijzer wordt sinds 2017 in de dagelijkse praktijk toegepast. Initiatiefnemers worden mondeling en schriftelijk op de Omgevingsvisie en de proceswijzer gewezen. Indien relevant worden initiatiefnemers in de gelegenheid gesteld om bijvoorbeeld een verzoek om voor-overleg ten aanzien van participatie aan te vullen.²⁸

Naast de proceswijzer is in de Omgevingsvisie ook het proces opgenomen voor co-creatie; het proces waarbij met verschillende partijen wordt samengewerkt, om een ontwikkeling tot stand te brengen. Samen wordt de ontwikkeling bepaald en worden de verschillende belangen bediend.

²⁵ Stb. 2018/290, p. 133.

²⁶ ABRvS 3 april 2019, zaaknr. 201709167/1/R3 en 201807375/1/R3 & ABRvS, 21 februari 2018, zaaknr. 201608423/1/R6 en 201703826/1/R6.

²⁷ Zie: https://www.waterland.nl/sites/default/files/omgevingsvisie_2030.pdf

²⁸ Een tekst uit de standaardbrief: "Voor plannen die worden ingediend, in strijd met het bestemmingsplan, is in de Omgevingsvisie Waterland 2030 (p.7) een proceswijzer opgenomen. Wij verwachten dat indieners van plannen deze proceswijzer toepassen. Wij raden u aan voor stap 4 van de proceswijzer in overleg te treden met burens, kringen van omwonenden, de kernraad of andere belanghebbenden die invloed van uw plan kunnen ondervinden".

- 1.5.2 *In het proces Majeure Projecten is ook vastgelegd dat participatie gevoerd moet zijn voordat een verzoek wordt ingediend en vormvrij gelaten wordt.*

Ook het Stappenplan Majeure Projecten (bijlage 337-117)²⁹ is in 2016³⁰ opgesteld vooruitlopend op en in de geest van de Omgevingswet. Zo wordt in stap 1 van de ontwikkelaar verwacht dat deze in een vroeg stadium, nog voor het indienen van een verzoek om vooroverleg³¹, over zijn plan in gesprek gaat met omwonenden/stakeholders en de resultaten daarvan (verslagen, presentaties en dergelijke) aanlevert bij het indienen van het verzoek.

Na een toets op onder meer het resultaat van de participatie wordt een principestandpunt ten aanzien van het verzoek om vooroverleg bepaald. Net als in de Omgevingswet wordt in zowel de Omgevingsvisie als in het stappenplan Majeure projecten de verantwoordelijkheid voor de participatie gelaten bij de initiatiefnemer. Dat geldt ook voor de vorm; vormvrij.

- 1.5.3 *Wij laten de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer en wij laten de ondernemer vrij ten aanzien van de vorm.*

In oktober 2021 is toegezegd dat de raad wordt geïnformeerd over hoe het college de participatie wil vormgeven in het proces van Majeure Projecten. Ons college handelt overeenkomstig het Stappenplan Majeure Projecten en de Omgevingsvisie Waterland 2030. In het verlengde daarvan handelen wij dan ook overeenkomstig en naar de bedoeling van de Omgevingswet.

Onze ervaring is ook dat -met name professionele- ontwikkelaars de laatste jaren steeds meer de waarde van vroegtijdige³² participatie inzien en zich met vragen over participatie (ook over met wie en in Waterland werkende vormen van participatie) in een vroeg stadium melden bij de gemeente. Het resultaat van participatie zien wij terug bij bepaalde plannen waarbij sprake is van aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en waarbij het aantal formele zienswijzen mede dankzij de gevoerde participatie laag genoemd kan worden.³³

Met verwijzing naar de Omgevingswet en het al eerder vastgestelde beleid, laten wij dan ook de verantwoordelijkheid voor het voeren van participatie bij de initiatiefnemer en laten wij de initiatiefnemer ook vrij ten aanzien van de vorm, het precieze wanneer³⁴ en het met wie. Overeenkomstig het Stappenplan adviseren en faciliteren wij uiteraard indien nodig.

Kantttekeningen

n.v.t.

Financiële toelichting

n.v.t.

²⁹ Majeur project: een grootschalige ruimtelijke ontwikkeling, zoals woningbouwprojecten, ontwikkeling van brede scholen, supermarkt met appartementen. Het stappenplan moet van toepassing worden verklaard. Indien van toepassing wordt ook een gemeentelijke projectleider aangewezen voor de coördinatie.

³⁰ Raadsinformatiedocument 255-4 Versnelling Stappenplan Majeure Projecten, 25 oktober 2016, bijlage 255-5.

³¹ Met een verzoek om vooroverleg omgevingsvergunning wordt de haalbaarheid van een plan getoetst.

³² Vroegtijdig: voordat een aanvraag om vergunning of een formeel verzoek voor wijziging van een bestemmingsplan wordt ingediend.

³³ Voorbeelden: Bestemmingsplan Woningbouw Sportcomplex Marken, vastgesteld in 2022, 100 woningen: 2 zienswijzen. Noordeinde 80-86: vastgesteld in 2021: 10 woningen: geen zienswijzen.

³⁴ Het wanneer is ten minste vroegtijdig; voordat een verzoek of aanvraag ingediend.

Communicatie

- Na vaststelling wordt het Besluit Aanwijzing verplichte Participatie Omgevingswet Waterland 2022 bekendgemaakt met een kennisgeving in het elektronisch gemeenteblad (officiële) bekendmaking en het huis-aan-huis-blad.
- Het besluit wordt tevens geplaatst op de website: www.overheid.nl.

Burgemeester en wethouders,



drs. E.G.H. Dijk MPM
gemeentesecretaris/algemeen directeur



drs. M.C. van der Weele
burgemeester

Bijlagen (2):

- 338-106 Concept-raadsbesluit
- 338-117 Stappenplan Majeure Projecten