

Raadsvoorstel

Opsteller

Chaudron, Ton

Vergadering van

28 maart 2023

Kenmerk

Z/23/057312 / D/23/117281

Portefeuillehouder

Arjan Noorthoek

Portefeuille

Ruimtelijke Ordening

Onderwerp

Aanwijzen categorieën afwijkingen buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA) waarbij de gemeenteraad participatie door initiatiefnemer verplicht stelt.

Samenvatting

Wij stellen de raad voor om bij *ingrijpende* ruimtelijke projecten - die afwijken van het Omgevingsplan – de initiatiefnemer te verplichten tot participatie met belanghebbenden én de omgeving. Dat geldt voor projecten die NIET voorkomen op de zogenaamde wettelijke “kruimelgevallenlijst” met uitzondering van functiewijzigingen van bestaande gebouwen. Daarnaast stellen wij de raad voor om een beleidsregel over de verslaglegging van deze participatie vast te stellen.

Gevraagd besluit

1. voor alle categorieën Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (BOPA's), waarbij wordt afgeweken van het Omgevingsplan, participatie verplicht te stellen. De verplichting geldt niet voor de BOPA's die vallen onder de lijst van gevallen, zoals opgenomen in bijlage 1;
2. ten behoeve hiervan voor de verslaglegging met betrekking tot de participatie de volgende beleidsregel vast te stellen:

Aanvrager dient voor een onder 1. bedoeld ruimtelijk project een participatieverslag op te stellen en ter toetsing aan te leveren. Als aanvrager dat niet aanlevert wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. In het participatieverslag wordt in ieder geval ingegaan op de volgende punten:

- - *Welke personen/instanties/belanghebbenden zijn betrokken bij het participatietraject? Indien het participatietraject uit meerdere stappen/fases heeft bestaan, moet dit per stap/fase worden aangegeven.*
 - *Op welke wijze is het participatietraject uitgevoerd? Welke processtappen zijn daarbij genomen? En voor welke vorm(en) van participatie heeft de aanvrager gekozen?*
 - *Wat is de opbrengst van het participatietraject geweest? Welke opmerkingen, aanvullingen, verbeteringen, etc. zijn kenbaar gemaakt? De aanvrager dient zo veel mogelijk belangen en voors en tegens in beeld te brengen en aan te geven in welke mate er onder de betrokkenen zoals bedoeld onder 1. al dan niet steun c.q. draagvlak voor de plannen is.*
 - *Welke ingebrachte punten in de participatie hebben geleid tot aanpassingen van de plannen? Indien er opmerkingen zijn gemaakt die niet hebben geleid tot aanpassingen, om welke reden(en) is daarvan af gezien?;*

3. dit besluit in werking te laten treden op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Inleiding

De Omgevingswet heeft participatie een belangrijk onderdeel van de besluitvorming gemaakt bij de totstandkoming van de instrumenten die de wet biedt om ruimtelijke projecten tot stand te brengen.

Als het gaat om de kerninstrumenten Omgevingsvisie, Omgevingsplan en Omgevingsprogramma legt de Omgevingswet de verantwoordelijkheid voor participatie bij het gemeentebestuur. Dat is wettelijk verplicht gesteld.

Als het gaat om aanvragen voor omgevingsvergunningen voor het realiseren van ruimtelijke projecten van uitbreiding van woningen, functiewijzigingen tot omvangrijke bouwprojecten als woon- of bedrijfsgebouwen ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer. Doel daarvan is het bewegen van een initiatiefnemer tot participatie richting zijn omgeving. Zo haalt de initiatiefnemer op hoe er over het initiatief gedacht wordt en kunnen zo veel mogelijk belangen in beeld gebracht worden. De initiatiefnemer draagt daarbij ook de verantwoordelijkheid om te kijken of het initiatief n.a.v. de participatie kan worden verbeterd.

Die verantwoordelijkheid krijgt gestalte in de vorm dat een initiatiefnemer bij het indienen van een aanvraag moet aangeven of, en zo ja, op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden voor het indienen van de aanvraag. Participatie is daarmee nog geen plicht en kan ook niet leiden tot een weigering, maar het geeft wel aan dat de wetgever daarmee heeft willen stimuleren dat een aanvrager uit zichzelf al een vorm van participatie van belang acht voor het welslagen van zijn project. De verantwoordelijkheid tot het uitvoeren van participatie bij een aanvraag ligt dus niet bij het gemeentebestuur, maar bij de initiatiefnemer of aanvrager. De wijze waarop participatie plaatsvindt is vormvrij.

Alleen voor de zogenaamde “buitenplanse” afwijkingen van het Omgevingsplan (de zogenaamde Buitenplanse OmgevingsPlan Activiteiten ofwel BOPA's), is het mogelijk dat de gemeenteraad gevallen aanwijst waarvoor zij participatie - door de initiatiefnemer uit te voeren - verplicht wil stellen. Omdat dit instrument gericht is op de initiatiefnemer is het gewenst zo duidelijk en objectief mogelijke gevallen aan te wijzen, zodat het voor een initiatiefnemer vanaf de start van zijn idee voor hem duidelijk kan zijn dat participatie verplicht is. De wijze waarop de participatie vervolgens moet worden gedaan is aan initiatiefnemer. Wel zal ons college hiervoor een handreiking opstellen voor initiatiefnemers, gebaseerd op het door u vastgestelde Participatiekader gemeente Woerden 2021. In die handreiking wordt richting gegeven aan de wijze waarop de participatie kan worden vormgegeven. De handreiking zal ook aan u via een raadsinformatiebrief worden toegezonden. Voor meer achtergrond wordt verder verwezen naar bijlage 2.

Participatieproces

Er is hier geen participatieproces toegepast. Het voorstel zelf betreft een wettelijke regeling om in bepaalde gevallen een participatieplicht neer te leggen bij de initiatiefnemer. Het is aan de raad om te bepalen in welke gevallen hij dit noodzakelijk acht.

Wat willen we bereiken

Een voor de initiatiefnemer duidelijk kader zodat het bij het bedenken van het plan of project al bekend is of voor een dergelijk project of plan een participatieplicht op hem/haar rust en daarvoor ook verantwoordelijk is.

Daarnaast wordt hiermee ook naar de omgeving c.q. inwoners toe meer duidelijkheid verschaft voor welke initiatieven participatie verplicht is en verwacht mag worden dat zij daarbij betrokken zullen worden door de initiatiefnemer.

Wat gaan we daarvoor doen

Participatie verplicht stellen

Alleen voor de zogenaamde “buitenplanse” afwijkingen van het Omgevingsplan (de zogenaamde Buitenplanse OmgevingsPlan Activiteiten ofwel BOPA's), is het mogelijk dat de gemeenteraad gevallen aanwijst waarvoor zij participatie - door de initiatiefnemer uit te voeren - verplicht wil stellen. Omdat dit instrument gericht is op de initiatiefnemer is het gewenst zo duidelijk en objectief mogelijke gevallen aan te wijzen, zodat het voor een initiatiefnemer vanaf de start van zijn idee voor hem duidelijk kan zijn dat participatie verplicht is. De wijze waarop de participatie vervolgens moet worden gedaan is aan initiatiefnemer. Wel zal ons college hiervoor een handreiking opstellen voor initiatiefnemers, gebaseerd op het door u vastgestelde Participatiekader gemeente Woerden 2021. In die handreiking

wordt richting gegeven aan de wijze waarop de participatie kan worden vormgegeven.

Wij stellen de raad voor om bij *ingrijpende* ruimtelijke projecten - die afwijken van het Omgevingsplan – de initiatiefnemer te verplichten tot participatie met belanghebbenden én de omgeving. Dat geldt voor projecten die NIET voorkomen op de zogenaamde wettelijke “kruimelgevallenlijst” met uitzondering van functiewijzigingen van bestaande gebouwen. Projecten die op die kruimelgevallenlijst staan genoemd hebben minder ingrijpende ruimtelijke effecten op de omgeving. Projecten die niet op die lijst voorkomen, inclusief de genoemde uitzondering, kunnen dat wel hebben. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor de participatie, maar krijgt handreikingen van de gemeente, en zal een verslag van de gehouden participatie moeten overleggen bij het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning, waarbij aan de afwijking kan worden meegewerkt.

Verantwoording van de participatie

Op grond van artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet kan de gemeente beleidsregels vaststellen over de wijze waarop de verplichte participatie bij BOPA's moet worden vormgegeven. Uit de participatieverplichting (artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet) volgt dat de uitgevoerde participatie enige inhoud moet hebben gehad. De voorgestelde beleidsregel (beslispunt 2) moet antwoord geven op de vraag of de gemeente de door de initiatiefnemer/aanvrager gehouden participatie beoordeelt als “voldoende”. Wanneer sprake is van onvoldoende/voldoende participatie heeft de wetgever niet aangegeven. Dit zal afhangen van de aard en gevolgen van de aangevraagde activiteit. De participatie-inspanning van de aanvrager moet proportioneel zijn ten opzichte van de aangevraagde activiteit. De wetgever heeft de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Het bevoegd gezag moet dus beoordelen of er voldaan is aan de participatieverplichting. Het bevoegd gezag moet beoordelen of de aanvrager in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de uitgevoerde participatie.

Als de uitgevoerde participatie niet voldoet aan beleidsregels kan dat het bevoegd gezag helpen om te motiveren dat de verrichte participatie onvoldoende is. Uiteindelijk zal uit de jurisprudentie moeten blijken wanneer er in welke gevallen sprake is van (on)voldoende participatie.

Beleidsregel voor Woerden.

Zoals aangegeven zal de wijze waarop participatie moet worden gedaan bij de aanvrager / initiatiefnemer worden gelaten. De gemeente kan daarbij wel ondersteuning bieden. We stellen daarvoor een handreiking voor initiatiefnemers op, gebaseerd op het eerder door u vastgestelde participatiebeleid. Deze handreiking zullen wij u via een raadsinformatiebrief aanbieden. Initiatiefnemers kunnen deze handreiking gebruiken bij het inrichten van hun eigen participatietraject. Bij een aanvraag omgevingsvergunning waarbij sprake is van verplichte participatie zal de gemeente aan de volgende punten toetsen om te beoordelen of de gehouden participatie voldoende is:

Aanvrager zal een participatieverslag moeten opstellen en ter toetsing moeten aanleveren waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de volgende punten:

1. Welke personen/ instanties/ belanghebbenden zijn betrokken bij het participatietraject? Indien het participatietraject uit meerdere stappen/fases heeft bestaan, moet dit per stap/fase worden aangegeven.
2. Op welke wijze is het participatietraject uitgevoerd? Welke processtappen daarbij zijn genomen? En voor welke vorm(en) heeft de initiatiefnemer gekozen?
3. Wat is de opbrengst van het participatietraject geweest? Welke opmerkingen, aanvullingen, verbeteringen, etc zijn kenbaar gemaakt. Breng zo veel mogelijk belangen en voors en tegens in beeld. En in welke mate was er onder de betrokkenen zoals bedoeld onder 1 al dan niet steun c.q. draagvlak voor de plannen?

Welke ingebrachte punten in de participatie hebben geleid tot aanpassingen van de plannen? Indien er opmerkingen zijn gemaakt die niet hebben geleid tot aanpassingen, om welke reden(en) is daar vanaf gezien?

Argumenten

1.1. Met de aanwijzing van een participatieplicht wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die de Omgevingswet biedt aan de gemeenteraad om in bepaalde gevallen van buitenplanse afwijkingen of BOPA's de initiatiefnemer te verplichten tot participatie met belanghebbenden en de omgeving.

Deze mogelijkheid helpt de initiatiefnemer om het initiatief in bredere context te zien en de impact en gevolgen daarvan goed in beeld te brengen. Dat zal bijdragen aan betere besluitvorming.

Door gebruik te maken van deze mogelijkheid geeft de gemeente regie aan ruimtelijke ontwikkelingen en nodigt de gemeente initiatiefnemers uit om verantwoordelijkheid te nemen voor de ruimtelijke impact van hun initiatief.

Ook biedt het inwoners duidelijkheid c.q. zekerheid in welke gevallen zij participatie mogen verwachten van een aanvrager/initiatiefnemer voor ruimtelijke projecten in hun omgeving.

2.1. Met het eisen van een participatieverslag en daarin opgenomen punten die vermeld dienen te worden wordt een handreiking geboden aan de initiatiefnemer om zorg te dragen voor een zorgvuldige participatie.

Hiermee wordt ook een beknopt toetsingskader geformuleerd voor het beoordelen van het eindverslag dat bij een aanvraag moet worden ingediend en die – als de toetsing aangeeft dat participatie in onvoldoende mate heeft plaatsgevonden – tot buiten behandeling stellen van de aanvraag kan leiden. Voordat daartoe wordt overgegaan wordt aanvrager in de gelegenheid gesteld alsnog te voldoen aan de beleidsregel.

2.2. Een goed verslag biedt inzicht in de diverse belangen die spelen bij het project

Met een goed doorlopen participatietraject is het nog geen uitgemaakte zaak dat medewerking wordt verleend aan het project. De belangenafweging blijft de bevoegdheid van het college en omvat meer dan alleen de vraag of aan participatie is gedaan. Het participatietraject, met daarbij zorgvuldige verslaglegging van alle belangen, kan een zorgvuldige besluitvorming ondersteunen.

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

1.1 Het vastleggen van de participatieplicht voor initiatiefnemers is een optionele keuze en geen verplichting.

Het is in die zin ook mogelijk om als gemeenteraad voor geen elke activiteit (BOPA) participatie te verplichten. En de verantwoordelijkheid hiervoor helemaal bij de initiatiefnemer te laten. Echter, door deze verplichting voor bepaalde buitenplanse activiteiten wel op te leggen nodigt de gemeente de initiatiefnemer uit om ook zelf die verantwoordelijkheid te nemen. Daarmee ontstaat er ook meer grip op het besluitvormingsproces. Het doorlopen traject zal immers een zorgvuldige afweging van belangen in de besluitvorming door de gemeente ondersteunen. Het gemeentebestuur of bevoegd gezag (college) blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor een zorgvuldige belangenafweging.

1.2 De gemeenteraad kan ook een lijst met specifieke activiteiten vast stellen, zoals bij het bouwen van meer dan 6 woningen of het plaatsen van een mast van meer dan 40 m hoog.

Er zijn andere gemeenten die voor dit alternatief kiezen. Vaak houdt deze lijst verband met de keuzes voor adviesrecht van de raad en uitgebreide procedure. De gemeente Woerden heeft er voor gekozen om voor het adviesrecht van de raad nog niet een dergelijke lijst op stellen, juist omdat deze nu nog zo lastig te bepalen is. Ons voorstel is daarom om ook voor de participatieplicht hierop aan te sluiten. Nadat we meer ervaring hebben opgedaan met het werken onder de Omgevingswet kunnen we dit op elk gewenst moment aanpassen.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Communicatie

Na het nemen van het besluit zullen de stakeholders (bouwpatroons/architecten/ontwikkelaars) voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden geïnformeerd en zal hen informatie worden verstrekt. Verder zal iedere inwoner via de website informatie kunnen nagaan over dit onderwerp. Ook zal er ongetwijfeld nog een landelijke communicatiecampagne komen waarop wij zullen aansluiten met onze eigen gemeentelijke informatiemiddelen.

Vervolgproces

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal met dit besluit aan initiatiefnemers duidelijkheid worden verstrekt over de participatieplicht. Zij zullen gebruik kunnen maken van een leidraad c.q. handreiking participatie. Na één jaar zal een eerste evaluatie plaatsvinden van dit besluit en de vraag of het besluit goed uit te voeren is, voldoet aan de verwachting en wat de ervaringen van de initiatiefnemers en omgeving zijn.

Bevoegdheid raad

De gemeenteraad is op basis van artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet bevoegd:

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.

Bijlagen

1. De “kruimellijst” van gevallen, gebaseerd op artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, waarvoor geen participatie verplicht wordt gesteld - D/23/94947
2. Wettelijk kader Participatie Omgevingswet bij aanvragen omgevingsvergunning - D/23/94948
3. Raadsbesluit D/23/94904