

Aan
de gemeenteraad

Datum 29 juni 2021
Zaaknummer 2021-0083713
Betreft Vaststellen Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht (Omgevingswet)

Vergadering van Portefeuillehouder: Maarten Burggraaf
Begrotingsprogramma Pijler Bouwend en Bereikbaar Dordrecht
Kernteam/Opgave: Fysieke Leefomgeving
Auteur: Opgaven - Concernopgaven
E-mail: Marieke Wijsman
Verantwoordelijke: m.wijsman@dordrecht.nl
Openbaar: Ja

Voorgesteld besluit

het Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht (Omgevingswet) vast te stellen;

de bij de stukken gevoegde lijst van gevallen van buitenplanse activiteiten waarvoor participatie verplicht is, vast te stellen.

Raadsvoorstel

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

De gemeenteraad stelt het participatiebeleid vast en wijst de buitenplanse activiteiten aan waarvoor participatie verplicht is. Het college van burgemeester en wethouders voert in de meeste gevallen het participatiebeleid uit en is bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. In die specifieke gevallen waarbij de gemeenteraad bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning (bindend adviesrecht), is de gemeenteraad aan zet voor de belangenafweging.

Wat is het doel?

In 2022 gaat de Omgevingswet in. Participatie is een belangrijk onderwerp in deze nieuwe wet. De Omgevingswet wil meer ruimte bieden voor ideeën van initiatiefnemers en voor lokale afwegingen. Dit geeft gemeenten ruimte om een aanpak te ontwikkelen die past in de lokale situatie. Nieuw is dat de aanvrager van een vergunning participatie moet organiseren. De gemeente Dordrecht vindt participatie belangrijk. Door participatie maken we gebruik van de kracht en de kennis in de stad. En daardoor komen we tot betere plannen voor de stad. De gemeente Dordrecht heeft daarom een nieuw participatiebeleid gemaakt.

Het participatiebeleid van de gemeente Dordrecht in het kader van de Omgevingswet kent twee verschillende onderdelen. Een beleid voor participatie door initiatiefnemers/vergunning aanvragers. En een beleid voor participatie door de gemeente zelf bij het maken van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan of programma. Het participatiebeleid is beschreven in het bijgevoegde Beleidskader

Participatie 1.0 gemeente Dordrecht. Dit gaat in tegelijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet die nu gepland staat voor 1 juli 2022.

Wat zijn per beslispunt de argumenten en wat is hierop de toelichting?

Beslispunt 1

De Omgevingswet kent twee vormen van participatie, namelijk:

- bij de aanvraag van een omgevingsvergunning;
- bij het opstellen en vaststellen van de Omgevingsdocumenten, zoals de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en programma's.

In het Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht wordt het gemeentelijk beleid voor beide vormen van participatie beschreven en wordt aangegeven wat verplicht is op welk moment en voor wie. Nieuw in de Omgevingswet is dat participatie een verantwoordelijkheid wordt voor de initiatiefnemer/vergunningaanvrager van een plan of activiteit en in bepaalde gevallen ook verplicht is. Daarom is in het Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht vooral aandacht voor de participatie bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning. De wettelijke verplichte participatie door de gemeente bij de Omgevingsdocumenten wordt kort beschreven. In de Handreiking Participatie voor initiatiefnemers/vergunning aanvragers zijn de regels en tips voor initiatiefnemers opgenomen in een meer inspirerende vorm.

De gemeente Dordrecht adviseert en stimuleert de initiatiefnemer om bij ieder initiatief na te denken over de ruimtelijke en maatschappelijke impact van het initiatief en wat dat vraagt aan participatie. In bepaalde gevallen is participatie verplicht. Om participatie te stimuleren wordt er in de digitale vragenboom bij de aanvraag voor een vergunning wel bij iedere aanvraag voor een omgevingsvergunning gevraagd naar participatie en of en wat de aanvrager op het gebied van participatie heeft gedaan. Een "nee" heeft echter geen gevolgen, enkel bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een initiatief dat afwijkt van het Omgevingsplan.

Het proces van de aanvraag van een omgevingsvergunning wordt niet heel anders dan het proces in de huidige situatie. Er wordt een extra stap aan de voorkant van de digitale aanvraag toegevoegd om te kijken of participatie verplicht is of niet. Participatie wordt enkel verplicht bij afwijking van het Omgevingsplan in die gevallen die door de raad zijn aangewezen in de lijst van buitenplanse activiteiten. De beoordeling van de participatie vindt plaats volgens de in het Beleidskader Participatie opgenomen beoordelingscriteria. Bij alle andere initiatieven, plannen, projecten is participatie wenselijk en wordt dit gestimuleerd, maar is het nog niet een verplicht onderdeel.

Het doel van participatie is om de verschillende belangen die spelen zo compleet en transparant mogelijk in kaart te brengen, zodat een goede afweging kan worden gemaakt. De gemeente Dordrecht, in de meeste gevallen het college van B&W, maakt uiteindelijk de belangenafweging.

Dit nieuwe participatiebeleid is de 1.0 versie. De Omgevingswet kent de beleidscyclus waarin monitoren en evalueren een belangrijke plek kennen. Op dit moment is nog niet alles te voorzien. Daarom stellen we nu een participatiebeleid 1.0 op. Na een jaar evalueren we het beleid om te bekijken of aanpassing nodig is.

Beslispunt 2

De gemeenteraad kan bepalen voor welke activiteiten die niet in het Omgevingsplan passen participatie verplicht is. Geadviseerd wordt om hiervoor de bijgevoegde lijst van gevallen van buitenplanse activiteiten vast te stellen.

In de (voorlopige) Omgevingswet is in Artikel 16.55 (aanvraagvereisten), lid 7 bepaald:
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.

Iedere aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt getoetst aan het Omgevingsplan. Participatie wordt enkel verplicht bij afwijking van het Omgevingsplan in die gevallen die door de raad zijn aangewezen in de lijst van buitenplanse activiteiten. Een initiatiefnemer mag ervoor kiezen geen participatie te organiseren. De gemeente kan er dan voor kiezen om de aanvraag voor een vergunning niet in behandeling te nemen. De initiatiefnemer moet dan opnieuw een aanvraag doen.

Als de aanvraag in behandeling is genomen, toetst de gemeente de aanvraag onder meer op participatie aan de hand van de opgestelde beoordelingscriteria om te bepalen of de belangen voldoende in beeld zijn gebracht. De initiatiefnemer wordt gevraagd om vooraf na te denken over wat de ruimtelijke en maatschappelijke impact van zijn plan is. Gekeken wordt wie er zijn betrokken, hoe de participatie is verlopen en wat er is gedaan met de inbreng van de betrokkenen. De gemeente kan een omgevingsvergunning niet weigeren op het participatie onderdeel. Als de gemeente vindt dat er onvoldoende informatie is voor een afgewogen besluit, dan kan het college van burgemeester en wethouders ook zelf de participatie organiseren. Daarvoor kan zij een zienswijze procedure of een uitgebreide procedure starten.

Participatie vervangt niet het officiële proces (voorlopige voorziening, bezwaar en beroep). Zodra de omgevingsvergunning is verleend, start het officiële proces. Het is dus mogelijk dat in een beroepsprocedure de Raad van State de omgevingsvergunning toch nog vernietigt, bijvoorbeeld omdat niet alle verschillende belangen voldoende in beeld zijn gebracht om een afgewogen besluit te kunnen nemen. Het organiseren van participatie is dus ook in het belang van de aanvrager.

Het opgestelde Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht sluit aan bij de reeds vastgestelde Participatie- en inspraakverordening uit 2017. Na de invoering van de Omgevingswet kan indien nodig via een wijzigingsbesluit de Participatie- en inspraakverordening worden aangepast op de juiste artikelen uit de Omgevingswet.

Wat zijn kanttekeningen en/of risico's bij dit voorstel?

Uitgangspunt van de Omgevingswet is om meer los te laten en meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer neer te leggen. Daarom is participatie niet verplicht in de Omgevingswet en is er op later moment een amendement toegevoegd om het mogelijk te maken om participatie verplicht te stellen in die gevallen die door de gemeenteraad worden aangewezen.

In dit raadsvoorstel wordt voorgesteld om van deze mogelijkheid gebruik te maken en een lijst van buitenplanse activiteiten vast te stellen waarvoor participatie verplicht is. Ambtelijk is hier uitgebreid over gesproken. Participatie niet verplicht stellen, maar enkel stimuleren past meer in de geest van de Omgevingswet. Zowel bij de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de programma's is een uitgebreid participatieproces wel verplicht waardoor er hier extra waarborgen zijn voor bewoners. Deze kennen echter een ander abstractieniveau dan de Omgevingsvergunning. En juist het niveau van de omgevingsvergunning raakt vaak de bewoner in zijn belang.

Ook is het vaak makkelijker is om op een later moment te versoepelen dan het later alsnog strikter te reguleren. Daarom wordt voorgesteld om nu buitenplanse activiteiten te laten aanwijzen door de gemeenteraad.

De Omgevingswet kent de beleidscyclus waarin monitoren en evalueren een belangrijke plek kennen. Op dit moment is nog niet alles te voorzien. Daarom stellen we nu een participatiebeleid 1.0 op. Na een jaar evalueren we het beleid om te bekijken of aanpassing nodig is.

Welk (participatie)proces is doorlopen om tot dit voorstel te komen?

Er is de afgelopen jaren al vrij uitgebreid gesproken over participatie: met de raad, de stad en de ambtenaren. Het ging daarom in het project voornamelijk om het verzamelen van bestaand materiaal in Dordrecht en voorbeelden uit het land (ruim aanwezig) en dat te gebruiken voor het nieuwe participatiebeleid en het actualiseren van de inspraak- en participatieverordening. Er is samengewerkt met de verschillende gemeentelijke afdelingen die te maken hebben met participatie en "Wij maken Dordt" om te komen tot het participatiebeleid. Dit beleidskader is ook afgestemd met die gemeentelijke afdelingen die hiermee moeten gaan werken, de planjuristen en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.

Hoe wordt dit betaald?

Niet van toepassing.

Wat is het vervolg op het raadsbesluit?

Om de raad nader kennis te laten maken met het Beleidskader Participatie, de Handreiking Participatie Dordrecht en de daarbij behorende toolbox met participatie instrumenten kan een themabijeenkomst "Participatie en de Omgevingswet" worden georganiseerd. Hierin kan dan ook de nieuwe vormen van online participatie worden gepresenteerd die ook zijn opgenomen in de toolbox. Dit is dan een vervolg op de eerdere raadsbijeenkomst over participatie en de Omgevingswet.

Na vaststelling van het Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht wordt hierover gecommuniceerd.

Het college van Burgemeester en Wethouders



De raad van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van 29 juni 2021 inzake Vaststellen Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht (Omgevingswet);

b e s l u i t :

het Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht (Omgevingswet) vast te stellen;

de bij de stukken gevoegde lijst van gevallen van buitenplanse activiteiten waarvoor participatie verplicht is, vast te stellen.

Aldus besloten in de vergadering van

Bijlagen

1. Lijst gevallen van buitenplanse activiteiten.docx
2. Beleidskader Participatie 1.0 gemeente Dordrecht (Omgevingswet)