



Samenvatting

Burger- en overheidsparticipatie zijn belangrijke thema's voor de gemeente Maastricht. Om de manier waarop de gemeente omgaat met participatie verder te professionaliseren en meer in samenhang te laten plaatsvinden, is het nodig om kaders en uitgangspunten voor burger- en overheidsparticipatie vast te leggen (Startdocument Participatie, september 2021). Deze zijn van toepassing op de gehele organisatie, maar het beleidsveld ruimtelijke ordening verdient extra aandacht vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 juli 2022. Een belangrijke pijler van die wet is immers participatie. Met het instemmen met dit voorstel wordt een eerste vertaling en operationele uitwerking gemaakt voor participatie in het ruimtelijk domein voor zowel burgers als de gemeente Maastricht, om onder andere aan de bepalingen van de Omgevingswet te voldoen.

Beslispunten

1. In te stemmen met het raadsvoorstel "Participatiebepalingen Omgevingswet" en de bijlagen, met het verzoek aan het presidium deze te agenderen voor de domeinvergadering van 2 november 2021.

Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 28 september 2021:

Conform.



1. Aanleiding

Burger- en overheidsparticipatie zijn belangrijke thema's voor de gemeente Maastricht. Dat komt ook naar voren in het coalitieakkoord Maastricht Onbegrensd en Ontspannen. Daarin is besloten om blijvend te investeren en te innoveren op het gebied van burger- en overheidsparticipatie. Om een volgende stap te zetten is het nodig om verder uit te werken wat het betekent om *samen vorm en inhoud te geven aan maatschappelijke opgaven*, zoals is verwoord in het bestuursakkoord. Met andere woorden: kaders en uitgangspunten voor burger- en overheidsparticipatie vast te leggen, die van toepassing zijn op de gehele organisatie en alle beleidsonderdelen. Hiermee is een start gemaakt met het door de gemeenteraad vastgestelde Startdocument Participatie (september 2021). Daarnaast verdient het beleidsveld van de ruimtelijke ordening extra aandacht vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 juli 2022.

2. Context

Met de invoering van de Omgevingswet per 1 juli 2022 wordt participatie in het ruimtelijk domein urgenter en waar mogelijk vroeg in het proces van initiatief tot vergunningverlening geplaatst. Deels kent de Omgevingswet verplichtende bepalingen voor participatie, en deels betreft dit een stimulan:

- Een participatieplicht bij het (door de gemeente) opstellen van een omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan.
- Initiatiefnemers moeten verplicht bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aangeven of participatie is georganiseerd. Is het georganiseerd, dan moeten de resultaten in de aanvraag verwerkt zijn in de vorm van een participatieverslag.

Het is geen verplichting voor de initiatiefnemer om participatie te organiseren; het bevoegd gezag mag de aanvraag dan ook niet weigeren en moet de aanvraag in behandeling nemen als er geen of als te weinig participatie heeft plaatsgevonden. Daar is één uitzondering op: de gemeenteraad kan op grond van de Omgevingswet gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, dit houdt in: een activiteit die niet in het omgevingsplan is opgenomen. Voor het aanwijzen van deze gevallen wordt de raad voorgesteld in te stemmen met de 'Participatieplichtige buitenplanse omgevingsplanactiviteiten', zoals opgenomen in bijlage 3.

Belangrijk is daarnaast dat de gemeente zelf participatiebeleid moet opstellen, omdat de Omgevingswet participatie in alle gevallen vormvrij laat. De leidraad is bindend voor het vaststellend bestuursorgaan en voor initiatiefnemers daar waar de participatieplicht geldt (bijlage 3).



Voor het overige geldt de leidraad als stimulans en hulpmiddel om initiatiefnemers aan te sporen tot het uitvoeren van gedegen participatie en de resultaten hiervan te verwerken in het initiatief. De leidraad (bijlage 1) is de uitvoeringsnotitie waarmee de gemeente uitwerking geeft aan het raadsvoorstel (bijlage 3). De participatieleidraad sluit aan bij het Startdocument Participatie van de gemeente Maastricht. De leidraad vertaalt deze uitgangspunten naar het ruimtelijk domein en beschrijft hoe participatie eruit moet zien bij ruimtelijke initiatieven.

In de participatieleidraad beschrijft de gemeente wat volgens haar een goed participatieproces is en hoe dit binnen de kaders van het vergunproces opgezet kan worden. Uiteraard inclusief de wijze waarop zij dit zelf doet wanneer de gemeente initiatiefnemer is. Voor initiatieven met een participatieplicht, wordt de uitkomst van een participatieproces meegewogen in de integrale beoordeling van een omgevingsvergunningaanvraag.

3. Gewenste situatie

Het gewenste participatieniveau voor een initiatief in het ruimtelijk domein wordt aan de hand van de volgende uitgangspunten bepaald. Kortweg geldt dat de participatie in zwaarte toeneemt hoe meer de uitkomst van het initiatief naar de rode kant van de schaal gaat en dus de impact van een initiatief groter is.

In welke categorie past uw initiatief?

Aan huis gebonden beroep (bijvoorbeeld zzp-er of kleine bouwwerken in en om het huis zoals dakkapel)	Aan huis gebonden bedrijf (bijvoorbeeld kapper)	Lichte functiewijziging (bijvoorbeeld huis bouwen of verbouwen)	Zware functiewijziging (bijvoorbeeld grootschalige renovatie van wooncomplex, bedrijf starten op bestaande bedrijfslocatie)	Lichte herstructurering (bijvoorbeeld bedrijf starten op een nieuwe locatie)	Zware herstructurering (bijvoorbeeld nieuw hotel centrum)	Grootstedelijke ingreep (bijvoorbeeld nieuwe brug over de Maas, sloop en/of nieuwbouw, industrieel bedrijf starten of uitbreiden)
--	---	---	---	--	---	---



Verwacht u maatschappelijke aandacht?

Niet	Nauwelijks	Weinig	Enigszins	Behoorlijk	Groot	Zeer groot
------	------------	--------	-----------	------------	-------	------------

Raakt uw initiatief de samenleving?

Niet	Nauwelijks	Weinig	Enigszins	Behoorlijk	Groot	Zeer groot
------	------------	--------	-----------	------------	-------	------------

Ondervindt de omgeving of hebben betrokkenen hinder van uw initiatief?

Niet	Nauwelijks	Weinig	Enigszins	Behoorlijk	Groot	Zeer groot
------	------------	--------	-----------	------------	-------	------------

Uitkomst

Niveau 0	Niveau 1	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 3
Participatie niet nodig, maar informeer wel uw omgeving en breng in bij gemeente	Basis participatie -plan nodig; ga het gesprek aan met uw omgeving en schrijf een verslag voor gemeente	Basis participatie -plan nodig; ga het gesprek aan met uw omgeving en schrijf een verslag voor gemeente	Uitgebreid participatie plan en -verslag nodig	Uitgebreid participatie plan - en verslag nodig	Zeer uitgebreide participatie en verslag nodig	Zeer uitgebreide participatie en verslag nodig

Collegevoorstel

Voor verschillende activiteiten die niet rechtstreeks in het omgevingsplan zijn opgenomen en/of toegestaan, de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, is bij raadsbesluit vastgesteld dat participatie verplicht is (bijlage 3), om een gedegen belangenafweging te borgen. Deze uitgangspunten gelden ook als de gemeente zelf initiatiefnemer is en bijvoorbeeld bij het opstellen van de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en het omgevingsplan.

Met de participatieleidraad ruimtelijke ontwikkelingen geeft het college uitvoering aan deze bepalingen (bijlage 3). De leidraad geeft initiatiefnemers, belanghebbenden en de gemeente transparantie in wat we verstaan onder een goed participatieproces en de manier waarop dit in de integrale beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen wordt gewogen.



En stimuleert en helpt initiatiefnemers met inspirerende voorbeelden op weg om dit participatieproces uit te voeren en de uitkomst in het initiatief te verwerken. De leidraad is geborgd in het vergunproces inclusief vooroverleg met de initiatiefnemer en aan de hand van de leidraad kan de gemeente initiatiefnemers niet alleen op weg helpen en adviseren, maar ook de uitkomst van participatie meenemen en op die manier komen tot een besluit dat integraal, transparant en weloverwogen is.

4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

Dit collegevoorstel heeft geen direct effect op duurzaamheid en/of gezondheid. De besluiten uit het raadsvoorstel dragen bij aan een goed participatieproces bij initiatieven in het ruimtelijk domein, die op zichzelf effect kunnen hebben op duurzaamheid en/of gezondheid.

5. Effect op de openbare ruimte

De besluiten uit het raadsvoorstel dragen bij aan een goed participatieproces bij initiatieven van de gemeente of andere initiatiefnemers in het ruimtelijk domein en kunnen daarmee de kwaliteit van het initiatief en het draagvlak ten goede komen. Het is voor zowel de initiatiefnemer, betrokkenen/ belanghebbenden als de gemeente transparant en navolgbaar wat onder een goed participatieproces verstaan wordt. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de gemeentelijke en landelijke verbeterdoelen (van de omgevingswet en het wetsvoorstel participatie lokale democratie), zijnde:

- Inwoners en overige belanghebbenden meer betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente.
- Aanvullend op de mogelijkheid van bezwaar- en beroep na vergunningverlening, belanghebbenden in een vroeg stadium – namelijk nog voor de formele vergunningaanvraag – te betrekken bij het vormgeven van beleid of een initiatief.
- Transparantie bieden over wat verstaan wordt onder een goed participatieproces en de manier waarop de uitkomst gewogen wordt.
- Het op die manier verbeteren van kwaliteit en draagvlak bij initiatieven en zo komen tot snelle en gedegen besluitvorming.

6. Personeel en organisatie

Met het vaststellen van de bepalingen voor participatie in het ruimtelijk domein ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer.

Dit kan ook de gemeente Maastricht zelf zijn. Door deze bepalingen via de uitvoeringsnotitie te verwerken in de leidraad, wordt initiatiefnemers richting, inspiratie en voorbeelden geboden voor het



gedegen uitvoeren van participatie. De advisering over participatie zal aan de hand van de leidraad geborgd worden in het vergunproces. En ook op die manier extra houvast geven voor de beoordeling van participatie, ten opzichte van de huidige situatie. De werkwijze van dit vergunproces gaat er onder de Omgevingswet anders uit zien en wordt momenteel beproefd, ook de gemeente brede Maastrichtse aanpak voor participatie wordt met het vaststellen van het Startbesluit Participatie de komende maanden uitgewerkt, inclusief de personele en organisatorische vertaling. Eventuele organisatorische wijzigingen zullen afhankelijk van aard en omvang in de eerste helft van volgend jaar aan management, directie, college en/of raad worden voorgelegd.

7. Informatiemanagement en automatisering (incl. Smart City)

De participatieleidraad ruimtelijke ontwikkelingen wordt via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ontsloten. Het DSO biedt een landelijk digitaal loket (waar lokaal op dient te worden aangesloten) waar initiatiefnemers en betrokkenen kunnen zien wat er mag in de fysieke leefomgeving en kunnen checken in hoeverre hun initiatief vergunplichtig of anderszins is, en een eventueel benodigde vergunningaanvraag kunnen doen. Dit systeem werkt met zogenaamde vragenbomen om de initiatiefnemers hier doorheen te leiden. Aan die vragenbomen wordt de leidraad gekoppeld. Naast het volledig document wordt een interactieve versie gemaakt die wederom aan de hand van vragenbomen de initiatiefnemer de voor zijn of haar initiatief relevante onderdelen toont.

8. Financiën

Met het vaststellen van de bepalingen voor participatie in het ruimtelijk domein zijn in principe geen extra middelen gemoeid. De verantwoordelijkheid voor participatie ligt bij de initiatiefnemer. Dit kan ook de gemeente Maastricht zelf zijn. In dat geval dienen er interne middelen beschikbaar te zijn voor het uitvoeren van een gedegen participatieproces. Dit komt overeen met de huidige situatie en zal net als voorheen ten laste van de betreffende projectbudgetten zijn. De advisering en beoordeling van participatie zal (aan de hand van de leidraad) geborgd worden in het vergunproces. De nieuwe inrichting van dit vergunproces wordt momenteel beproefd (Maastricht volgt hierin als basis het door de VNG opgestelde proces). Eventuele financiële wijzigingen ten aanzien van de huidige situatie vinden hun uitwerking in de nieuwe legesverordening en legestarieven, die einde van dit jaar aan de raad wordt voorgelegd. Met als algemeen uitgangspunt kostendekkende legestarieven, met oog voor de dienstverlening en lastendruk naar initiatiefnemers.



9. Aanbestedingen

Niet van toepassing.

10. Participatie tot heden

In een intern en extern participatietraject is met collega's, bewoners, betrokkenen/belanghebbenden en organisaties gesproken over het op te stellen participatiebeleid van de gemeente Maastricht. Inclusief de manier waarop dit vertaald kan worden naar participatie bij initiatieven en beleid in het ruimtelijk domein. In de maanden januari, februari, maart, april, mei en juni hebben in dat kader verschillende dialoogbijeenkomsten, overleggen en enquêtes plaatsgevonden. Meer dan 100 mensen deden mee aan de dialoogsessies en bijna 3.000 mensen hebben de enquête ingevuld. Ook de participatie-ervaringen die zijn opgedaan met de pilot met het omgevingsplan in Boschpoort, zijn in de stukken meegenomen.

Hierbij kwam nadrukkelijk de wens na voren om juist ook na vaststelling in gesprek te blijven met de gemeente(raad) over het participatiebeleid. Onder andere om die reden is voor wat betreft de bepalingen voor participatie in het ruimtelijk domein gekozen voor een evaluatie na 1 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze richt zich niet alleen op de interne organisatie, maar ook op de initiatiefnemers en belanghebbenden die met de participatiebepalingen van doen hebben gehad.

11. Voorstel

1. In te stemmen met het raadsvoorstel "Participatiebepalingen Omgevingswet" en de bijlagen, met het verzoek aan het presidium deze te agenderen voor de domeinvergadering van 2 november 2021.

12. Uitvoering, evaluatie en vervolg

Met het vaststellen van de bepalingen voor participatie in het ruimtelijk domein worden deze (volgens de uitvoeringsnotitie) toegepast voor de activiteiten die vallen binnen de scope van de Omgevingswet. Conform de door de raad vastgestelde transitieaanpak Omgevingsplan (22 juni jl.) zullen tijdens de transitiefase de verschillende verordeningen met bepalingen over de fysieke leefomgeving geïntegreerd worden in het Omgevingsplan. Vanaf dat moment gelden ook voor die activiteiten de bepalingen zoals met dit raadsvoorstel vastgelegd. Tot die tijd worden deze activiteiten conform de bepalingen uit de huidige verordeningen beoordeeld.



Het nu vaststellen van de bepalingen voor participatie in het ruimtelijk domein maakt dat deze via de uitvoeringsnotitie al beproefd kunnen worden in de nieuwe werkwijze rondom het vergunproces en de faciliterende software, nog voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De verplichtstelling voor participatie voor de aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vindt z'n grondslag in de Omgevingswet en zal om die reden inwerkingtreden met inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er wordt een evaluatie voorgesteld 1 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, in samenhang met de evaluatie van de transitieaanpak Omgevingsplan (raadsbesluit van 22 juni jl.).

Collegevoorstel