Gemeente Culemborg

Participatie onder de Omgevingswet

Definitief

Versie 30 augustus 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Keuzemogelijkheden verplicht stellen participatie 4
   2.1. Keuzemogelijkheden 4
   2.2. Conclusie 5
3. Categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is 6
4. Conclusie 7

1. Inleiding

Op 1 januari 2023 treedt naar verwachting de omgevingswet in werking. Een van de belangrijkste veranderingen in deze nieuwe wetgeving, is de rol van participatie. Bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen, kan dit namelijk straks verplicht worden gesteld. Participatie kan niet verplicht gesteld worden voor activiteiten die wel passend zijn in het omgevingsplan. Wel moet in de publicatie van deze omgevingsplanactiviteiten aangegeven worden of er wel of niet aan participatie is gedaan. Wanneer niet aan participatie is gedaan, kan dit bij activiteiten die passend zijn in het omgevingsplan niet leiden tot een weigering of buiten behandeling stellen van de aanvraag. In alle gevallen blijven de juridische mogelijkheden van bezwaar en beroep aantekenen tegen de vergunning bestaan. Hoewel bij binnenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie niet verplicht kan worden gesteld, wordt participatie bij deze vorm van omgevingsplanactiviteiten wel zoveel als mogelijk gestimuleerd.

Om participatie bij activiteiten die niet passen in het omgevingsplan, buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, verplicht te stellen, moeten hiervoor door de gemeenteraad gevallen of categorieën worden aangewezen waarbij dit geldt. Stelt de gemeenteraad deze categorieën niet vast dan kan participatie, of de omgevingsdialoog, niet worden geëist. Hoe deze participatie eruit moet komen te zien, wordt vastgesteld in een (voor gemeenten verplicht op te stellen) participatievisie. De gemeenteraad zal over deze visie besluiten voordat de omgevingswet in werking treedt. Wanneer participatie verplicht is gesteld voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en er is niet aan participatie gedaan, dan kan een aanvraag buiten behandeling worden gesteld. Wanneer wel aan participatie is gedaan, maakt de uitkomst ervan onderdeel uit van het totale afwegingskader.

2. Keuzemogelijkheden verplicht stellen participatie

2.1. Keuzemogelijkheden

Om participatie verplicht te stellen (of niet), zijn er drie opties:

1. Geen participatie verplicht stellen voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten;
2. Een aantal categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten benoemen waarin participatie verplicht is;
3. Participatie verplicht stellen voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Per optie worden de voor- en nadelen benoemd:

1. *Geen participatie verplicht stellen voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten;*

   Voordelen:

   - Op dit moment is participatie ook niet verplicht gesteld maar wordt het vaak wel toegepast;
   - Rechtsbeschermingsmogelijkheid verandert niet. Omwonenden/belanghebbenden blijven de mogelijkheid houden te reageren op een plan door bezwaar en beroep aan te tekenen als een omgevingsplanactiviteit verleend is;

   Nadelen:

   - Plannen zonder participatie zijn in het algemeen minder doordacht en kunnen rekenen op minder draagkracht in de omgeving;
   - (wijze van) participatie kan niet worden betrokken in het totale afwegingskader waardoor draagkracht van het besluit ter discussie kan komen te staan;
   - Geen participatie toepassen kan betekenen dat de gemeente te kort schiet bij een weloverwogen en zorgvuldige voorbereiding van een te nemen besluit. Bij een rechtelijke toets kan dit tot gevolg hebben dat een genomen besluit niet overeind blijft c.q. door de rechter wordt vernietigd.

2. *Een aantal categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten benoemen waarin participatie verplicht is;*

   Voordelen:

   - De focus wordt gelegd op zaken die er echt toe doen.

   Nadelen:

   - Het maken van een selectie is altijd discutabel en vraagt om een duidelijke tekst en uitleg waarom daarvoor is gekozen. Het is niet in alle gevallen even duidelijk en makkelijk uit te leggen waarom ergens voor is gekozen.

3. *Participatie verplicht stellen voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.*

   Voordelen:

   - Plannen met een zorgvuldig participatietraject zijn in het algemeen beter en kunnen rekenen op meer draagvlak;
   - Duidelijkheid voor iedereen (o.a. gemeente, initiatiefnemer en ODR) dat participatie voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht is;
   - De gemeente maakt duidelijk dat zij participatie belangrijk vindt en daar ook op toetst;

- Minder juridische procedures doordat conflicten met de buurt al eerder boven tafel komen en uitgesproken of verwerkt kunnen worden in de plannen;
- De mate/type participatie wordt bepaald door het participatiebeleid en kan variëren zoals ook de grootte en impact van een project varieert;
- Voor alle partijen wordt verplicht gesteld om participatie toe te passen, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt.

Nadelen:

- Het borgen van het goed doorlopen van het proces heeft het risico in zich dat dit extra ambtelijke capaciteit kost. Het is lastig om ontwikkelaars een zorgvuldig participatietraject te laten doorlopen, aangezien zij vaak de kennis hierover niet in huis hebben. Bij problemen wordt al snel naar de gemeente gekeken. Dat vertraagt de doorlooptijd gezien het feit dat er beperkte ambtelijke capaciteit is;
- De gevallen waarin participatie verplicht is, moeten concreet gemaakt worden. Enkel alle gevallen verplicht stellen is juridisch niet mogelijk; alle activiteiten die afwijken van het omgevingsplan concreet benoemen is bijna niet mogelijk omdat sommige activiteiten op het moment van opstellen nog niet bestaan.

2.2. Voorstel

Per keuzemogelijkheid in het verplicht stellen van participatie zijn de voor- en nadelen in beeld gebracht. De laatste variant, het verplicht stellen van participatie voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, heeft de meeste voordelen en lijkt daarmee de beste optie. Voorgesteld wordt daarom om participatie verplicht te stellen voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Op deze manier wordt er een eenduidig beleid gevoerd zonder onderscheid te maken in partijen en activiteiten, wat een betere werkbaarheid betekend voor de Omgevingsdienst Rivierenland maar ook duidelijkheid geeft richting initiatiefnemers. Daarnaast voorkomt het juridische procedures achteraf doordat de omwonenden eerder in het planvormingsproces worden betrokken. Juridisch zal deze werkwijze geborgd worden in de participatieverordening.

3. Categorieën buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is

Voor het verplicht stellen van participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, zijn categorieën van activiteiten aangewezen. Onderstaande tabel laat de categorieën van activiteiten zien die niet in het omgevingsplan passen en waarvoor participatie verplicht is. De basisgedachte is om voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht te stellen. Deze omgevingsplanactiviteiten zijn zo veel mogelijk vervat in onderstaande tabel.

Categorie:	***Activiteit:***
Algemeen	Bouwen buiten bouwvlak;
	Overschrijding maximaal toegestane goot- en/of bouwhoogte;
	Een functieverandering / wijziging van het gebruik; (tijdelijk en permanent);
	Uitbreiding van een hoofdgebouw;
	De uitbreiding van een gebouw met een ondergeschikt bouwdeel, niet gelegen op de begane grond, niet passend binnen de bestemming. Denk aan een balkon, dakterras, erker, etc.;
Wonen	Het bouwen van een of meerdere woningen;
	Verandering naar een woonfunctie;
	Het splitsen van 1 woning in meerdere wooneenheden (incl. kamerverhuur);
Bedrijf	Het toevoegen van een bedrijf door nieuwbouw, verbouw en/of functieverandering;
	De verandering van milieucategorie van een bedrijf;
Detailhandel, horeca	Het vestigen/toevoegen van detailhandel of horeca, incl. het bouwen ten behoeve daarvan;
Maatschappelijk	Het vestigen van een maatschappelijke bestemming, incl. het bouwen ten behoeve daarvan;
Overige	Aanleg zonneveld/zonnepark(en)
	Bouw windmolens/windturbines
	Bouw zendmast/antenne of iets vergelijkbaars
	Bouw biomassa-installatie, kerncentrale of een vergelijkbaar object.

Per genoemde activiteit die niet past in het omgevingsplan, is participatie verplicht. Dit is ook het geval wanneer er sprake is van een initiatief dat past binnen een vastgesteld beleidskader, zoals het VAB-beleid of de omgevingsvisie. Dat participatie verplicht wordt gesteld voor bovenstaande categorieën, zal juridisch worden geborgd door het opnemen van deze tabel in de participatieverordening. Hoe deze participatie eruit moet komen te zien, wordt vastgelegd in het participatiebeleid. Tot aan het vaststellen daarvan, is de participatie vormvrij.
De lijst met categorieën en activiteiten is niet uitputtend: er kunnen zich altijd nieuwe ideeën en ontwikkelingen voordoen, waarin bij het opstellen van deze lijst niet was voorzien; de bedoeling van deze lijst is echter wel zo uitputtend mogelijk te zijn en voor elk type buitenplanse omgevingsplanactiviteit participatie verplicht te stellen. Daarom zal ook periodiek een evaluatie plaatsvinden van deze categorieën, zodat er bijgesteld kan worden waar dit nodig is.

4. Conclusie

Om bij de inwerkingtreding van de omgevingswet op 1 januari 2023 participatie te kunnen verplichten, moet de gemeenteraad gevallen aanwijzen. Voorgesteld wordt om participatie te verplichten voor alle activiteiten die niet in het omgevingsplan passen, de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Deze zijn samengevat in een lijst (hoofdstuk 3), welke zal worden opgenomen in de participatieverordening. De intentie van deze lijst is om in alle gevallen van een afwijking van het omgevingsplan participatie verplicht te stellen. Wanneer dat nodig blijkt te zijn, zal deze lijst worden herzien. De noodzakelijkheid hiervan wordt bepaald naar aanleiding van feedback van initiatiefnemers, omwonenden en ervaringen van de ambtelijke organisatie.