

Nota verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Nota verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten



Versie: 5 juli 2021,
Aangepast 12: juli 2021

Inhoudsopgave

1.	Leeswijzer	3
2.	Participatie.....	4
2.1	Participatie in de Omgevingswet.	4
2.2	Participatie bij opstellen van een omgevingsvisie, omgevingsplan en een programma in het kader van de Omgevingswet.....	4
2.3	Participatie bij een omgevingsvergunning	5
2.4	Wel of geen verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten?	6
2.5	Voorstel verplichte participatie	7
3.	Lijst met door de gemeenteraad aangewezen categorie van gevallen .. Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
4	Datum inwerkingtreding	9

1. Leeswijzer

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. De Omgevingswet ziet participatie als middel om te komen tot betere besluitvorming. Participatie is meestal niet verplicht. Voor de gemeente is participatie verplicht bij het opstellen van een omgevingsvisie, omgevingsplan en een programma in het kader van de Omgevingswet. Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moet initiatiefnemer aangeven of participatie heeft plaats gevonden. Hierbij mag een initiatiefnemer aangeven niet aan participatie te hebben gedaan. Het niet betrekken van de omgeving is dan ook geen weigeringsgrond bij aanvragen die passen binnen het omgevingsplan. Wordt gevraagd om af te wijken van het Omgevingsplan, dan kan participatie verplicht worden gesteld door de gemeenteraad. Bij deze verplichting moet de aanvrager / initiatiefnemer voorafgaande aan de indiening van de aanvraag omgevingsvergunning eerst verplicht participatie toepassen.

In hoofdstuk 2 wordt uitleg gegeven over de mogelijkheid om bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht te stellen. In hoofdstuk 3 wordt een voorstel gedaan voor initiatieven waarop participatie moet plaatsvinden. Wanneer deze lijst met categorieën in werking treedt is te lezen in hoofdstuk 4.

2. Participatie

2.1 Participatie in de Omgevingswet.

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. De Omgevingswet stimuleert participatie, maar participatie is meestal niet verplicht. De Omgevingswet ziet participatie als middel om te komen tot betere besluitvorming. Door vroegtijdige participatie wordt de omgeving in een begin stadium bij een plan betrokken. Daarmee kan het draagvlak van een project worden vergroot en bezwaren later worden voorkomen.



Het uitgangspunt is dat degene die een initiatief heeft verantwoordelijk is voor het organiseren van de participatie.

Participatie is geen doel op zich. Elk project, plan, initiatief is anders. Daarom stelt de Omgevingswet geen aanvullende eisen aan participatie en is participatie ook geen vervanging van de rechtsbescherming. Het rechtsbeschermingsniveau blijft gelijk. Bij het opstellen van een omgevingsplan of het voeren van een uitgebreide procedure bij vergunningverlening blijven de procedures voor zienswijze en bezwaar en beroep bestaan.

2.2 Participatie bij een omgevingsvisie, omgevingsplan en een programma in het kader van de Omgevingswet

Voor de gemeente is participatie verplicht bij het opstellen van een omgevingsvisie, omgevingsplan en een programma in het kader van de Omgevingswet. De gemeente moet bij deze documenten ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun meningen kunnen geven.

De verplichte participatie voor het bevoegd gezag houdt in een 1. verplichte kennisgeving en 2. motiveringsplicht (Omgevingsbesluit).

Met een kennisgeving geeft de gemeente (vooraf) aan hoe de participatie bij een besluit wordt vormgegeven. Een kennisgeving voornemen (een publicatie met daarin opgenomen wat er gaat gebeuren) is verplicht bij:

- a. Omgevingsplan
- b. Projectbesluiten

De motiveringsplicht houdt in dat de gemeente (achteraf) aangeeft hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van een besluit en wat de resultaten daarvan zijn. Een motiveringsplicht geldt voor:

- a. Omgevingsvisie
- b. Omgevingsplan
- c. Programma's
- d. Projectbesluiten

2.3 Participatie bij een omgevingsvergunning

In veruit de meeste gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. De gemeente toetst of het initiatief past in het Omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels van het omgevingsplan.
Gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders.
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking in het omgevingsplan.
Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (binnenplanse opa).
3. Het initiatief past niet het omgevingsplan.
Als de gemeente wil meewerken aan het initiatief, moet de gemeente een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa).

Als een aanvraag voor een omgevingsvergunning volledig past in het Omgevingsplan of binnen de afwijkingsmogelijkheden van het omgevingsplan is participatie niet verplicht en kan ook niet verplicht worden gemaakt (mogelijkheid 1 en 2).

Wel is de aanvrager verplicht om aan te geven **of** (ja of nee) voorafgaand aan de aanvraag de omgeving is betrokken. Is de omgeving betrokken dan wordt er aangegeven hoe dit is gedaan. Dit is een indieningsvereiste bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Een initiatiefnemer mag ook aangeven geen participatie te hebben gedaan. De Omgevingswet verzet zich daar niet tegen. Het niet betrekken van de omgeving is geen weigeringsgrond bij aanvragen die passen binnen het omgevingsplan. Wel mag een bevoegd gezag om een toelichting of nadere informatie vragen en de inhoudelijke opbrengst van de participatie meewegen.

Op basis van overgelegde informatie over participatie kan het bevoegde gezag beoordelen of het nodig is dat in verband met de voor het besluit benodigde afweging van belangen nog aanvullend gelegenheid moet worden geboden voor een vorm van inspraak of contact met derde-belanghebbenden. Dit moet het bevoegd gezag dan zelf doen. Ook artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan vereisen dat nog gelegenheid wordt gegeven tot het naar voren brengen van een zienswijze.

Uitzondering

Wordt gevraagd om af te wijken van het Omgevingsplan (mogelijkheid 3), dan kan participatie verplicht worden gesteld. Hier gaat het om activiteiten die niet voorzien waren in het Omgevingsplan. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen. De gemeenteraad kan namelijk categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt. Dat staat in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet.

Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft. Echter, bij indiening van de aanvraag moet expliciet worden aangegeven wat het resultaat is van het overleg en wat er mee is gebeurd. De gemeente betreft deze informatie vervolgens bij de belangenafweging. Wordt niet voldaan aan de participatie verplichting dan wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

2.4 Wel of geen verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten?

De gemeenteraad beslist dus of participatie verplicht moet zijn bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's). Hier zijn drie opties om uit te kiezen:

1. Participatie bij buitenplanse opa's niet verplicht stellen;

Met deze optie wordt terughoudend omgegaan met het opleggen van regels en dus ook de verplichting van participatie. Voor initiatiefnemer is dit in eerste instantie de meest makkelijke optie. Nadeel is dat bezwaren op deze manier niet op voorhand worden kunnen worden getackeld en dus pas later wordenesignaleerd.

2. Participatie bij buitenplanse opa's altijd verplicht stellen;

Door het verplichten van participatie bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten worden initiatiefnemers verplicht om voor iedere afwijking (hoe klein ook) eerst een participatietraject te voeren. Dit sluit echter weer niet aan bij de gedachte van de Omgevingswet om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Let op! Hoe handig het lijkt om participatie in alle gevallen van buitenplanse opa's zo vaak mogelijk verplicht stellen is het nemen van een algemeen besluit om 'in alle gevallen' van buitenplanse opa's participatie verplicht te stellen niet toegestaan. Er dient expliciet gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie dus wel geldt. Dat zou betekenen dat er een lange lijst zou moeten worden opgesteld en worden vastgesteld met categorieën van gevallen waarover participatie moet plaatsvinden. Naast dat een dergelijke lijst regeldruk toevoegt heeft een dergelijke lijst ook beperkte waarde. Immers naast grote afwijkingen hebben we veelal vooral te maken met kleine niet wezenlijke afwijkingen (kruimelgevallen). Voor deze kleine gevallen zou de participatie conform de indieningsvereisten bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voldoende moeten zijn.

3. Alleen participatie verplicht stellen voor categorieën van gevallen met enige omvang, strategisch van aard en met grote invloed op de omgeving;

Door participatie verplicht te stellen voor specifieke initiatieven wordt bewuster gekeken naar de gevolgen van een initiatief op de omgeving. Logischerwijs zou de mate van impact op de omgeving hier een criterium kunnen zijn. Maar het staat de gemeenteraad geheel vrij om eigen categorieën van gevallen aan te wijzen.

2.5 Voorstel verplichte participatie

Voorgesteld wordt om de verplichte participatie te laten gelden voor gevallen waarvoor een advies met instemming van de gemeenteraad nodig is. Dus voor gevallen die op de 'Lijst met gevallen' staan waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zoals bedoeld in artikel 16.15a lid b. onder 1 van de Omgevingswet. (de gevallen waar op 1 juni tijdens een sessie met de raad overgesproken is).

Dit omdat dat juist activiteiten zijn van enige omvang, strategisch van belang en grote impact op de omgeving.

Door aan te sluiten bij deze lijst met, kunnen afwijkingen met beperkte omvang en beperkte impact binnen de reguliere termijn van 8 weken worden afgehandeld. Daarmee wordt de dienstverlening naar onze inwoners versneld en wordt gewerkt in de geest van de Omgevingswet.

Adviesrecht (16.15a onder b Ow) en verplichte participatie (concept)		
1	Woningbouw	A. Woning(bouw)projecten (waaronder wijziging van het gebruik) voor 16 woningen of meer met bijbehorende voorzieningen als wegen en groen binnen de bebouwde kom; B. Woning(bouw)projecten (waaronder wijziging van het gebruik) van meer dan 3 woningen met bijbehorende voorzieningen als wegen en groen buiten de bebouwde kom;
2	Maatschappelijk voorzieningen, sport en recreatie	A. (Bouw)projecten (waaronder wijziging van het gebruik) van grootschalige maatschappelijke voorzieningen, zoals onderwijsvoorzieningen, religieuze voorzieningen, instellingen ten behoeve van de gezondheidszorg, met bijbehorende voorzieningen als wegen en groen, met een milieuhindereffect groter dan 30 meter; B. (Bouw)projecten (waaronder wijziging van het gebruik) van grootschalige sportinfrastructuur, waaronder sportparken, stadion, sporthallen en zwembad(en) met bijbehorende voorzieningen als wegen en groen, met een milieuhindereffect groter dan 30 meter; C. Projecten ten behoeve van intensieve recreatie, inclusief de daarbij behorende voorzieningen (zoals paden, ontsluiting en groen);
3	Bedrijfsdoeleinden	A. (bouw)projecten voor bedrijfsdoeleinden (waaronder wijziging van het gebruik) met bijbehorende voorzieningen als wegen en groen, groter dan 500 m² bvo en met een milieuhindereffect groter dan 30 meter gelegen buiten de locaties bedoeld voor bedrijven en werken; B. (bouw)projecten ten behoeve van het oprichten, veranderen of uitbreiden van bedrijvigheid in een zwaardere categorie waardoor het

nota adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan

		milieuhindereffect groter is dan het omgevingsplan toestaat;
4	Horeca	A. (bouw)projecten (waaronder wijziging van het gebruik) voor horecadoeleinden, mits het gaat om projecten die groter zijn dan 500 m² bvo en met een milieuhindereffect groter dan 30 meter; B. (bouw)projecten (waaronder wijziging van het gebruik) voor horecadoeleinden gelegen buiten het kernwinkel- of centrumgebied;
5	Detailhandel	A. (Bouw)projecten voor detailhandel (waaronder wijziging van het gebruik) met bijbehorende voorzieningen als wegen en groen, uitgezonderd (bouw)projecten voor detailhandel zoals benoemd en passend binnen het gemeentelijke detailhandelsbeleid of omgevingsplan.
6	Kantoren	A. (Bouw)projecten voor kantoren (waaronder wijziging van het gebruik of transformeren) met bijbehorende voorzieningen als wegen en groen, dit met uitzondering projecten op een bedrijfsterrein en mits het project, voorzover het gaat om nieuwbouw, transformatie en/of uitbreiding, groter dan 500 m ² bvo;
7	Infrastructuur	A. (Bouw)projecten voor aanleg van grootschalige nieuwe en /of ingrijpende reconstructie van weg- en waterinfrastructuur met bijbehorende weg,- water-, parkeer- en groenvoorzieningen voorzieningen indien deze niet samenhangen met een planmatige infrastructurele stads- en/of dorpsuitbreiding;
8	Overige Voorzieningen	A. (Bouw)projecten voor openbare nutsvoorzieningen, voorzieningen voor het openbaar vervoer of het wegverkeer, zover sprake is van hoofdleidingen of hoofdvoorzieningen en meer dan 100 m² aan bouwwerken wordt toegevoegd”; B. Het oprichten, bouwen van antennemasten hoger dan 40 m;
9	Duurzame energie	A. (Bouw)projecten voor het opwekken van duurzame energie en energietransitie niet passend binnen het gemeentelijk vastgestelde beleid. B. De aanleg van grootschalige zonnepanelenparken met een oppervlakte meer dan 40 hectare welke aansluiten bij bestaande bedrijventerreinen aan de rand van de stad; C. De aanleg van zonnepanelenvelden in het buitengebied met een oppervlakte groter dan 1 hectare, welke aansluiten bij een agrarisch- of woonperceel; D. (Bouw)projecten voor het realiseren van windmolenparken, oprichten van windturbines, uitgezonderd windturbines bij agrarische bedrijven.
10	Algemeen	A. bij aanvragen die afwijken van de door de gemeenteraad vastgestelde Omgevingsvisie, of daarmee te vergelijken (ruimtelijk) beleidskader;

4 Datum inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de opgenomen lijst met gevallen waarover verplicht participatie moet plaatsvinden is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet (vooralsnog 1 juli 2022).