

Juridische afweging woningbouwversnelling onder Ow

1. Participatie bij ontwikkelingen anders organiseren

Participatie omgevingsplanwijziging verplicht

Participatie bij omgevingsplanwijziging is verplicht. De verplichting voor participatie bij een wijziging van het omgevingsplan staat in artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit. Van het voornemen om het omgevingsplan te wijzigen moet de gemeente kennisgeving (publicatie op officiële bekendmakingen) doen. In die kennisgeving staat ook hoe de gemeente participatie zal gaan vormgeven.

Participatie omgevingsplanwijziging verplicht voor bevoegd gezag

De verplichting om een wijziging van het omgevingsplan voor te bereiden met participatie geldt voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan met de initiatiefnemer afspreken dat deze zorg draagt voor de uitvoering van de participatie via een anterieure overeenkomst. Het bevoegd gezag kan afspraken over participatie niet via de wet dwingend opleggen aan de initiatiefnemer. Dat zou in strijd zijn met de regels over participatie.

Participatie met betrekking schetsplan/tekeningen als basis voor omgevingsplanwijziging

De participatie met betrekking tot een ontwikkeling kan bestaan uit een schetsplan/tekeningen die voldoen aan de planologische kaders die de gemeente aan de ontwikkeling heeft gesteld. Het schetsplan/tekeningen met betrekking tot de ontwikkeling is/zijn de basis voor de participatie en het opstellen van een omgevingsplanwijziging en een ETFAL. Wie de gemeente bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type omgevingsplanwijziging, de aard, de omvang en de invloed op de fysieke leefomgeving voor belanghebbenden. Ook de termijn waarbinnen geparticipeerd kan worden hangt af van het type omgevingsplanwijziging.

Let dus op:

1. Van het participatie traject moet **van tevoren** kennis gegeven worden op officiële bekendmakingen samen met het voornemen om het omgevingsplan te wijzigen (de publicatie moet door de gemeente worden opgesteld ook al gaat de ontwikkelaar het participatietraject doorlopen!)
2. Het participatie traject moet voldoen aan de uitgangspunten uit de participatieverordening;
3. Er geldt voor de participatie dus een motiveringsplicht.

Dit betekent dat de gemeente en de ontwikkelaar dit van tevoren dus af moeten stemmen en dat er een publicatie moet worden opgesteld voordat het participatietraject start!

De vraag is of je geen extra reacties krijgt als bepaalde cruciale planologische aspecten nog niet worden onderbouwd in een ETFAL ('Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties'). Je kunt echter ook beargumenteren dat het ter inzage leggen van de ontwerp omgevingsplanwijziging inclusief de ETFAL en de juridische regels gedurende zes weken voldoende tijd biedt om met behulp van een zienswijze te reageren op de ontwerp omgevingsplanwijziging en de bijbehorende documenten.

In het digitale loket, 'regels op de kaart' heeft de gemeente overigens ook niet de mogelijkheid om de concept omgevingsplanwijziging te publiceren. Veel gemeenten kiezen bij woningbouwontwikkelingen om deze rede en in het kader van de woningbouwversnelling voor hierboven beschreven werkwijze.

Voordeel van deze werkwijze is dat inwoners niet dezelfde reacties steeds opnieuw hoeven in te dienen en de gemeente ook de motivering op de reacties niet ieder keer hoeft te herhalen. Een kanttekening is dat inwoners het gevoel kunnen hebben dat de gemeente en de ontwikkelaar het al eens zijn over de ontwikkeling en dat zij niets meer in te brengen hebben. Bovendien moeten inwoners dan ook gelijk een 'zienswijze' indienen in het kader van de formele start van de procedure. Veel inwoners denken overigens vaak al dat ze een zienswijze indienen als dit nog maar een participatie reactie is.

Opstellen ontwerp omgevingsplanwijziging

Na de participatie met betrekking tot ontwikkelingen kunnen de participatie reacties worden verwerkt en kan de ontwerp omgevingsplanwijziging worden opgesteld. Aan de participatieplicht volgens artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit is op deze manier dan voldaan (toekomstige jurisprudentie zal moeten uitwijzen of deze manier van participeren met betrekking tot een omgevingsplanwijziging ook juridisch houdbaar blijft).

In het kader van het ter inzage leggen van de ontwerp omgevingsplanwijziging kunnen dan zienswijzen worden ingediend.

In het digitale loket, 'regels op de kaart' heeft de gemeente overigens ook niet de mogelijkheid om de concept omgevingsplanwijziging te publiceren. Veel gemeenten kiezen in het kader van de woningbouwversnelling ook voor deze werkwijze.

Voordeel van deze werkwijze is dat dezelfde reacties niet steeds opnieuw worden ingediend en dat inwoners hun reactie niet ieder keer opnieuw hoeven in te dienen. Een kanttekening is dat inwoners het gevoel kunnen hebben dat de gemeente en de ontwikkelaar het al eens zijn over de ontwikkeling en dat zij niets meer in te brengen

hebben. Bovendien moeten inwoners dan ook gelijk een 'zienswijze' indienen in het kader van de formele start van de procedure. Veel inwoners denken overigens vaak al dat ze een zienswijze indienen als dit nog maar een participatie reactie is.

Procedure bij aangepaste participatie voor een ontwikkeling

De procedure met betrekking tot een omgevingsplanwijziging voor een ontwikkeling bestaat bij deze werkwijze dan uit de volgende stappen:

- a. participatie vormgeven (gemeente/ontwikkelaar);
- b. kennisgeving voornemen wijziging omgevingsplan en participatie op officiële bekendmakingen (gemeente);
- c. participatie ontwikkelaar/gemeente organiseren op basis van uitgangspunten participatieverordening (wie, hoe lang, waarover enz);
- d. verwerken participatie ontwikkelaar/gemeente (motiveringsplicht);
- e. opstellen ETFAL en omgevingsplanwijziging;
- f. besluit college start procedure met ter inzage leggen ontwerp omgevingsplanwijziging;
- g. verwerken zienswijzen;
- h. besluit vaststellen omgevingsplanwijziging (inclusief participatie en zienswijzenbehandeling).

2. Kennisgeving van een omgevingsplanwijziging en participatie juridisch beleggen bij de verantwoordelijk wethouder

De kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan te wijzigen kan wellicht juridisch belegd worden bij de verantwoordelijk wethouder. Zo kan de interne besluitvorming ingekort worden

3. Als college besluit tot kennisgeving omgevingsplanwijziging en participatie: tevens een besluit opnemen tot ter inzage leggen van het ontwerp als er geen participatiereactie worden ingediend

Door dit besluit alvast in deze fase te laten nemen, kan de start van de procedure gelijk gepubliceerd worden als er geen participatiereacties worden ingediend.

4. Kennisgeving en participatie en ter inzage leggen ontwerp of vastgesteld omgevingsplan deels in formele vakantieperiodes

De ter inzage termijn van ontwerp en vaststelling is zes weken. Deze kan deels in de zomervakantie of een andere vakantie vallen. Als dit zo is moet de kennisgeving hiervan minimaal één keer buiten de vakantie plaatsvinden en de termijn moet minstens 3 weken buiten de vakantie vallen. Denk hierbij aan een publicatie 3 weken voor de zomervakantie, waarbij de termijn 3 weken in en 3 weken buiten de

zomervakantie valt of een publicatie aan het einde van de vakantie en een herhaling van de publicatie na de zomervakantie. We gaan er dan vanuit dat inwoners nog voldoende tijd hebben om te reageren en voldoende in kennis zijn gesteld van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen of beroep in te stellen. Bij maatschappelijk en politiek gevoelige dossiers moet hier wellicht van worden afgezien.

5. Vaststellen omgevingsplanwijziging delegeren aan het college

De raad kan de bevoegdheid om de omgevingsplan wijziging vast te laten stellen, delegeren aan het college. Dit staat in artikel 2.8 van de Omgevingswet. De gemeenteraad legt dit vast in een afzonderlijk delegatiebesluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. In het delegatiebesluit staat ook hoe het college van burgemeester en wethouders invulling moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Daarnaast legt de gemeenteraad beleidsregels vast over de gedelegeerde bevoegdheid (artikel 4:81, lid 1, Algemene wet bestuursrecht).

Er is geen verschil in de procedure voor het wijzigen van het omgevingsplan door de gemeenteraad of door het college van burgemeester en wethouders.

Wanneer kan de raad de bevoegdheid delegeren

De raad kan deze bevoegdheid delegeren als er bijvoorbeeld sprake is van een gebiedsvisie met heldere planologische kaders en de ontwikkeling ook binnen deze kaders mogelijk gemaakt wordt. De raad is tenslotte bevoegd gezag voor de kaders van het ruimtelijk domein. Als het college met de wijziging van het omgevingsplan binnen deze kaders blijft, blijft de rolverdeling tussen raad en college nog steeds geborgd. Daarbij moet wel als kanttekening geplaatst worden dat inwoners ook de kans moeten krijgen om tegen een visie of de kaders een zienswijze in kunnen dienen (procedure afdeling 3.4 Awb), zodat de raad zowel ook op basis van de participatie reacties als de zienswijzen behandeling een overwogen besluit kan nemen.

6. Niet voor elke ontwikkeling een visie opstellen

Er worden nu voor relatief kleine ontwikkelingen visies opgesteld. Denk hierbij aan de ontwikkeling 'De groene kamer' ten zuiden van Langdonk en 'De Geerhoek' in Wouw. De vraag is of het uitwerken van planologische kaders of een concept omgevingsplanwijziging als basis voor de participatie niet toereikend is. Het opstellen van een visie kost ontzettend veel tijd. Bovendien moet vanuit de gemeente de kaders helder kunnen worden opgesteld. Binnen welke kaders vinden we de ontwikkeling gewenst en op welke aspecten willen we meer sturen. Zeker als de kaders voor een ontwikkeling meer gedetailleerd zijn, kan dit goed. De planologische kaders dienen dan als input voor de ontwerp omgevingsplanwijziging.

7. Visies integraal en helder opstellen

Op dit moment worden visies vooral opgesteld vanuit een stedenbouwkundige context. Dit terwijl een belemmeringenkaart juist input kunnen geven voor de stedenbouwkundige opzet van een ontwikkeling. Denk hierbij aan geluid en omgevingsveiligheid. Op deze manier kunnen nog steeds verschillende scenario's worden uitgewerkt en de consequenties in beeld worden gebracht voor de verschillende planologische aspecten. Ook voor het financieel doorrekenen van de ontwikkeling is het goed om op visieniveau al heldere kaders te hebben.

Door alle planologische aspecten op visieniveau goed in beeld te hebben en op dat niveau ook uit te werken, kan besluitvorming verbeteren. Hierdoor kunnen we voorkomen dat bij een omgevingsplanwijziging of een BOPA vertraging ontstaat, omdat er door bepaalde belemmeringen aanpassingen nodig zijn aan het plan.

Ook hier geldt dat beter is om bij een visie, vanuit juridische oogpunt, een procedure afdeling 3.4 Awb gevolgd wordt, zodat ook zienswijzen tegen de kaders kunnen worden ingediend en de gemeente hierop een gemotiveerde reacties geeft. De raad kan dan een weloverwogen besluit nemen mede op basis van participatie reacties en zienswijzen. Als de raad akkoord is met de zienswijzebehandeling dan kunnen dezelfde zienswijzen bij een omgevingsplanwijziging ook sneller worden weerlegd en afgehandeld.

8. Integraal en consequent beleid opstellen

Ondanks de komst van de Ow wordt nog steeds sectoraal beleid opgesteld. Op zich hoeft dit niet erg te zijn, mits dat beleid integraal wordt afgestemd. Onder de Ow is de omgevingsvisie het kerninstrument om het beleid voor de gehele gemeente integraal vast te stellen. De omgevingsvisie kijkt 10 tot 15 jaar vooruit. De omgevingsvisie is geen statisch document. De omgevingsvisie kan uitgewerkt worden in gebiedsvisies en themagericht beleid. Bij het opstellen van beleid voor het fysieke domein moet altijd aangegeven worden hoe zich dit verhoudt met hoger beleid en hoe zich dit verhoudt tot de omgevingsvisie. Als er strijdigheid is dan zal **gemotiveerd** moeten waarom er afgeweken wordt van het bestaande beleid.

Omdat het beleid mede vertaald wordt in het omgevingsplan is het van belang dat er geen tegenstrijdigheden zijn tussen beleid en de daaruit voortvloeiende regels.

De vraag is ook of je af moet wijken van juridische regels die recent zijn vastgesteld. Denk hierbij aan het toestaan van meer dan 2 personen die geen huishouding voeren in één woning. Dit leidt gelijk weer tot precedentwerking, ondanks de mooie benamingen die bepaalde woonvormen krijgen.

9. Geluidsbeleid en omgevingsveiligheidsbeleid vaststellen

Bij veel toekomstige ontwikkelingen binnen Roosendaal zijn dit twee planologische aspecten waar aan de voorkant rekening mee moet worden gehouden. Het concept beleid geluid en omgevingsveiligheid zijn opgesteld, maar nog niet vastgesteld. Dit betekent dat de gemeente per ontwikkeling moet kijken hoe ze omgaat met deze aspecten. Het zou helpend zijn als dit beleid op relatief korte termijn wordt vastgesteld en we ook de volgende stap kunnen zetten: welke concrete maatregelen kunnen genomen worden om te voldoen aan dit beleid.

10. Positieve grondhouding bij ontwikkelingen motiveren en wellicht niet meewerken aan kleine afwijkingen

Een positieve grondhouding bij ontwikkelingen vanuit de omgevingskamer is gewenst. Ontwikkelingen die in de omgevingskamer behandeld worden zijn altijd in strijd met het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden juridische regels opgesteld voor de fysieke leefomgeving. Het is geen probleem als er gegronde argumenten zijn om af te wijken van deze regels. Dat moet echter wel gemotiveerd worden met een ETFAL. Sommige regels zijn opgenomen op basis van eerder beleid en vormen de basis van rechtszekerheid van inwoners. Afwijken kan ook leiden tot precedentwerking. Soms is 'nee' ook een antwoord. De vraag is dus waar het college haar prioriteiten legt. Vaak afwijken met kleine initiatieven zorgt ook voor meer regulier werk en is minder gericht op de grote opgaven waar de gemeente Roosendaal voor staat.

11. Beoordelen participatie

De gemeenteraad heeft de uitgangspunten van participatie opgenomen in de participatieverordening. Het college (bij delegatie de wethouder) bepaalt op welke manier de participatie wordt vormgegeven en geeft hiervan kennis bij het voornemen om het omgevingsplan te wijzigen. Het college is bevoegd gezag bij het vaststellen van het participatietraject. Als de participatie zorgvuldig is doorlopen en participatie voldoet aan de uitgangspunten van de participatieverordening dan zou dit niet tot discussie moeten leiden met de raad, tenzij de raad vindt dat de uitgangspunten verder moeten worden aangescherpt.

De raad is bevoegd gezag bij het vaststellen van de omgevingsplanwijziging en neemt het besluit tot vaststelling mede op basis van de participatiereacties en de zienswijzenbehandeling.