

Raadsvergadering: 30 juni 2022
Onderwerp: Omgevingswet: bindend adviesrecht, delegatie en participatie
Wordt behandeld door: René Waas

Voorstel

Wij stellen u voor in te stemmen met:

1. de lijst met gevallen waarop het bindend adviesrecht van toepassing is;
2. de lijst van te delegeren onderwerpen waarop de delegatie van de bevoegdheid tot aanpassing Omgevingsplan van toepassing is;
3. het verplicht stellen van participatie bij BOPA's, conform de drie onderscheiden categorieën eenvoudig, ontwerpen en ontwikkelen;
4. het evalueren van de voorstellen genoemd sub 1 t/m 3, uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding.

Inleiding

Op 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet vervangt de huidige regels voor de fysieke leefomgeving. Dit raadsvoorstel en de drie voorgestelde besluiten hebben als doel dat wordt voldaan aan de minimale eisen die de wetgever stelt voor een goede invoering van deze wet. Over dit onderwerp hebben wij input van de raadsmeedenkgroep gevraagd.

1. Het bindend adviesrecht voor de raad

Het college toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan en is bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Dat geldt ook voor een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna te noemen: BOPA). Met andere woorden, het college is in alle gevallen wettelijk bevoegd op een aanvraag, die niet past binnen het Omgevingsplan en niet vergunningvrij voor het bouwen is, te besluiten. De wetgever heeft de gemeenteraad echter wel de mogelijkheid gegeven om bindend advies te geven bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor zelf te bepalen BOPA's. Op basis daarvan leggen wij het bindend adviesrecht aan u ter besluitvorming voor.

Primair geldt de gedachte van de wetgever en de geest van de wet: loslaten, ruimte geven en faciliteren. In het verlengde daarvan is de gedachte achter de Omgevingswet dat de raad op hoofdlijnen bestuurt. Deze hoofdlijnen worden primair bepaald door de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Wat wij ter besluitvorming aan u voorleggen, sluit aan bij de doelstellingen van de wet.

Hoe is het nu geregeld?

Voor plannen die niet passen in het bestemmingsplan en niet vallen onder de zogenaamde 'Kruimelregeling' geldt het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen van de raad. Uitgezonderd hiervan is de categorie van gevallen die de raad op 16 december 2010 heeft vastgesteld als categorie gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist. Het gaat dan om:

- a. Plannen die voorzien in de bouw van ten hoogste tien woningen;
- b. Plannen die voorzien in de bouw van hoofdbouwen (niet zijnde woningen) met een oppervlakte van ten hoogste 1.500 m².

De verklaring van geen bedenkingen komt te vervallen. Hiervoor in de plaats komt het bindend adviesrecht.

Alles in aanmerking genomen, stellen wij voor de hierna volgende gevallen aan te wijzen als BOPA's waarin het bindend adviesrecht van toepassing is. Bij het opstellen van deze lijst is uitgangspunt geweest dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de huidige situatie, waarbij de bevoegdheid om van het bestemmingsplan af te wijken, berust bij ons college voor de op 16 december 2010 door de raad aangewezen gevallen en voor plannen die voldoen aan de huidige, wettelijke "Kruimelregeling". De term "kruimelgeval" geeft al aan dat het gaat om gevallen met een beperkte ruimtelijke impact.

1. Plannen in de gehele gemeente
i. Ingrepen in de openbare ruimte, met uitzondering van: 1. De aanleg van een fietspad, trottoir, recreatieweg of parkeerplaatsen; 2. De verbreding of verlegging van een openbare weg; 3. De aanleg van groen, natuur of water; 4. De aanleg van openbare nutsvoorzieningen; 5. Een niet ingrijpende herinrichting in het openbaar gebied. ii. Een antenne-installatie hoger dan 40 meter en reclamemasten hoger dan 10 meter iii. De bouw en aanleg van energievoorzieningen, bedoeld voor het opwekken van energie, anders dan voor individueel gebruik; iv. Het gebruik van gronden of bouwwerken voor een periode langer dan 10 jaar. v. Een ander gebruik (bestemming) -niet zijnde het oprichten van een gebouw of bouwwerk van onbebouwde gronden als de oppervlakte groter is dan 2500 m². vi. Gevoelige onderwerpen indien er sprake is van maatschappelijke onrust of anderszins politiek gevoelige initiatieven.
2. Plannen in het buitengebied
i. Het vestigen van een bedrijf op een nieuwe locatie of maatschappelijke organisatie voor zover dat niet past in het gemeentelijk of provinciaal beleid. ii. Een functieverandering van een bebouwde locatie voor zover deze niet past in gemeentelijk of provinciaal beleid; iii. Oprichten van nieuwe woningen, met uitzondering van: 1. De splitsing van een bestaande woning; 2. Het omzetten van een bedrijfswoning naar burgerwoning. iv. De uitbreiding van een agrarisch en niet agrarisch bedrijf. v. De bouw van een bijbehorend bouwwerk groter dan 150m²;

vi. Een boerencamping met meer dan 25 standplaatsen;

vii. Een recreatieve voorziening die niet als nevensgeschikte activiteit bij een agrarisch bedrijf is aan te merken.

3. Plannen in bebouwd gebied (inbreiding)

- i. De bouw van meer dan 10 woningen;
- ii. De bouw, uitbreiding of functieverandering van een hoofdgebouw behoeve van de functies horeca, maatschappelijk, detailhandel, dienstverlening, bedrijven, recreatie en sport met een oppervlakte van meer dan 1500 m².

Procedureel aspect

De termijn waarbinnen een aanvraag voor een BOPA moet worden afgehandeld is acht weken, met één verlengingsmogelijkheid van zes weken. Hoewel dit termijnen van orde zijn (dus geen vergunning van rechtswege), ontstaat na die termijn wel de mogelijkheid van ingebrekestelling en een dwangsom van de initiatiefnemer naar de gemeente.

2. Delegatie bevoegdheid wijziging Omgevingsplan

De gemeenteraad stelt een Omgevingsplan vast voor het (gehele) gemeentelijk grondgebied. Daarin staan de (lokale) regels voor de fysieke leefomgeving. Het Omgevingsplan hoeft niet, zoals een bestemmingsplan, elke tien jaar geactualiseerd en vastgesteld te worden. Het Omgevingsplan is een dynamisch digitaal document, waarin wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van verleende BOPA's, direct digitaal worden verwerkt. Een BOPA moet binnen een wettelijke termijn van maximaal vijf jaar in het omgevingsplan worden ingepast. Uw raad is bevoegd om het Omgevingsplan te wijzigen. U kunt deze bevoegdheid aan het college delegeren. Het delegatiebesluit is een afzonderlijk besluit en is geen onderdeel van het omgevingsplan. Met het besluit bepaalt u binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid door het college kan worden uitgeoefend.

Wij stellen de delegatiebevoegdheid voor in die gevallen, waarin de inhoudelijke afweging heeft geleid tot een omgevingsvergunning via de procedure van de BOPA. Wanneer de afweging heeft plaatsgevonden in de procedure van de BOPA, is de vertaling ervan in het omgevingsplan een technische handeling. In die handeling zit dan niet meer de inhoudelijke afweging. Die afweging heeft immers al geleid tot de door het college vergunde BOPA (al dan niet na het bindend adviesrecht).

Nr.	Overzicht te delegeren onderwerpen
1.	Algemene of specifieke regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief maatwerkregels, aanvraagvereisten en beoordelingsregels.
2.	Uitwerking of nadere invulling van in het omgevingsplan opgenomen functionele of sectorale aanwijzingstypen in de fysieke leefomgeving, mits wordt gebleven binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders.

3.	Integratie van (algemene) regels uit verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, mits geen sprake is van beleidsmatige wijzigingen.
4.	Juridisch-technische en ondergeschikte wijzigingen van omgevingsplanregels.
5.	Inpassing van vergunde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, tenzij er na de vergunningverlening een substantiële wijzigingen in de fysieke leefomgeving is opgetreden.
6.	Exploitatierregels in het kader van het kostenverhaal in de aangewezen kostenverhaalsgebieden.

3. (Verplichte) participatie

Burgerparticipatie is een steeds belangrijker speerpunt voor gemeenten. Burgerparticipatie brengt belangen, ervaringen, kennis en wijsheid van inwoners en andere betrokkenen in beeld en kan ervoor zorgen dat beleid en beslissingen worden verbeterd en op minder bezwaren stuiten. Ook speelt burgerparticipatie een belangrijke rol in de Omgevingswet. Zo is het een vereiste van de Omgevingswet om beleid op te stellen voor de toepassingen van participatie bij de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet. Deze kerninstrumenten zijn de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan, de programma's en de omgevingsvergunningen.

Dit raadsvoorstel gaat specifiek over de participatie bij de omgevingsvergunning en gaat in op vier punten:

- a) Wanneer is participatie niet verplicht?
- b) Wanneer is participatie verplicht?
- c) Hoe kan participatie worden vormgegeven?
- d) Welke rol heeft de gemeente daarin?

Ad a - Wanneer is participatie bij de omgevingsvergunning niet verplicht?

Een omgevingsvergunning is een vergunning voor bepaalde bouw-, verbouw- of sloopwerkzaamheden. Omgevingsvergunningen kunnen aangevraagd worden door particuliere initiatiefnemers, ondernemers e.a.

In de Omgevingswet en Omgevingsregeling (d.i. een ministeriële regeling) is bepaald, dat bij een vergunningsaanvraag moet worden aangegeven of en hoe aan participatie is gedaan en tot welke resultaten dit heeft geleid. De wettelijke verplichting regelt niet dát aan participatie is gedaan. Met andere woorden, als de initiatiefnemer niets aan participatie heeft gedaan, dan is dat feit geen reden om de aanvraag niet te behandelen of af te wijzen ('weigeringsgrond').

Dit neemt niet weg dat het onze wens en ons streven is om initiatiefnemers altijd te overtuigen van het belang van afstemming met burens en andere omwonenden/belanghebbenden, ook wanneer participatie niet verplicht is. Daarbij hoort vroegtijdig informeren, betrekken en raadplegen van anderen, zodat alle belangen en ideeën en effecten van een initiatief op de omgeving vroegtijdig onderkend en meegenomen kunnen worden in de (verdere) planontwikkeling. Voor de goede orde wijzen wij er op dat als in het kader van de participatie geen overeenstemming over het plan wordt bereikt, dit niet betekent dat de planontwikkeling geen doorgang kan vinden. Participatie werkt immers twee kanten op. De inbreng van anderen kan een plan verbeteren, doordat alle belangen in beeld zijn en met deze belangen rekening gehouden kan worden. Het verhoogt de kwaliteit van een besluit en verkleint de kans op vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures. Maar de uiteindelijke afweging en de uitkomst daarvan is een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Daarbij

speelt de samenhang tussen de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsvergunning een belangrijke rol.

Ad b – Wanneer kan participatie bij de omgevingsvergunning wel verplicht worden gesteld?

Voor BOPA's kan de raad participatie wel verplicht stellen, door in het omgevingsplan gevallen aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is. Wij stellen voor om bij dergelijke initiatieven, hoe klein of groot ook, participatie altijd verplicht te stellen en deze verplichtstelling op te nemen in het omgevingsplan.

Betekenis verplicht stellen

Verplichte participatie bij een BOPA betekent, dat de initiatiefnemer een inspanningsverplichting heeft om de omgeving te betrekken bij het initiatief. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het vormgeven van zo'n participatietraject. De gemeente geeft kaders en handvatten mee voor de gewenste invulling hiervan, die onder meer samenhangen met de impact van een initiatief. Ook moet bij aanvang voor iedereen duidelijk zijn hoe de uiteindelijke afweging in de besluitvorming plaatsvindt. Als voorbeeld: de participatieverplichting houdt niet in dat er volledige overeenstemming moet zijn over het initiatief (zie ook onderdeel 'stimuleren participatie'). Wat belanghebbenden vinden en/of voorstellen hoeft niet persé het plan te worden of van doorslaggevende betekenis te zijn.

Andersom geldt dat ook: als het resultaat van de participatie brede overeenstemming is, dan wil dat niet zeggen dat het plan ongewijzigd door ons college wordt aanvaard. Er kunnen namelijk andere zwaarwegende belangen bestaan (bijvoorbeeld veiligheid of andere maatschappelijke belangen) die zich niet verenigen met het ingediende plan.

Ad c - Vormgeving participatie

Bij BOPA's maken we onderscheid in drie categorieën:

1. Eenvoudig - verbouwingen in en om het huis;
2. Ontwerpen - vestigen of uitbreiden met complexe regelgeving;
3. Ontwikkelen - gebiedsontwikkeling of het maken van een visie.

Participatie is vooral maatwerk. Daarom stellen we geen bindende regels op over hoe de initiatiefnemer de participatie moet vormgeven. Wel geven we via een beslisboom de gelegenheid om het niveau van participatie, de deelnemers en hun rol te bepalen, afhankelijk van onder meer de impact van een initiatief. Ook krijgt de initiatiefnemer tips over hoe dat vorm kan worden gegeven. Uiteindelijk is de initiatiefnemer verplicht om een schriftelijk verslag in te dienen over hoe de participatie eruit zag en tot welke resultaten dat heeft geleid. Dat document is de basis waarop de bestuurlijke toetsing plaatsvindt en moet – afhankelijk van de categorie – het volgende bevatten:

Ad 1 - Eenvoudig

Verslag van proces en resultaat van de participatie, met daarin duidelijkheid over de kring van belanghebbenden. Die omvat in ieder geval de naastgelegen percelen. Alles wat meer wordt gedaan is een pré.

Ad 2 - Ontwerpen

Verslag van proces en resultaat van de participatie. Daarin is zichtbaar wat is gedaan en waarom dit is gedaan. Kring van participanten is het volledige effectgebied (zicht, verkeer, groenbeleving, bedrijvigheid, uitstraling etc.).

Ad 3 - Ontwikkelen

Verslag van proces en resultaat van de participatie. Daarin is zichtbaar wat is gedaan en waarom dit is gedaan. Hierbij gaat het vaak om een maatschappelijke dialoog met doorgaans een grote kring van belanghebbenden, die allen invloed hebben op het proces en op het resultaat. Een omgevingsanalyse kan helpen bij het in kaart te brengen van die belanghebbenden en hun belangen in elke fase van het proces.

Ad d – Rol van de gemeente

Los van het feit dat de gemeente ook zelf een initiatiefnemer kan zijn, waarvoor dezelfde regels gelden, heeft de gemeente ook een faciliterende functie.

Wanneer participatie uiteindelijk niet tot een breed gedragen resultaat heeft geleid in een kwestie van een BOPA, dan is dat gegeven één van de elementen die het college zal moeten afwegen. Het betekent niet automatisch dat een aanvraag voor de BOPA wordt afgewezen. Wel zou één van de uitkomsten kunnen zijn, dat de gemeente in nader overleg met initiatiefnemer gaat met het verzoek om op een aantal specifieke onderdelen de participatie te hervatten. Ook kan de gemeente een vorm van overleg/participatie naar zich toe trekken om te kijken waar de eventuele pijnpunten liggen en of die in alle redelijkheid hebben te gelden.

Ten slotte kan het bestuurlijke oordeel ook zijn dat de participatie afdoende heeft plaatsgevonden en dat er geen breed gedragen akkoord kan worden bereikt. Het is dan aan het college om daarover te beslissen.

4. Evaluatie

Het zal u duidelijk zijn, dat met dit voorstel ervaring moet worden opgedaan. Om die reden hebben wij de wens om samen met uw raad regelmatig ervaringen uit te wisselen en te evalueren. Daarvoor zullen wij evaluatiepunten opnemen, gerelateerd aan de doelstellingen van de Omgevingswet en de rolverdeling tussen raad en college. Daarmee is de besluitvorming op dit raadsvoorstel bepaald niet in beton gegoten. Wel is het een eerste aanzet om te werken conform de wet, met wat ons betreft een eerste evaluatie één jaar na inwerkingtreding hiervan.

Beoogd effect

Het beoogd effect van dit raadsvoorstel is het vaststellen van een lijst met gevallen waarop het bindend adviesrecht van toepassing is, het vaststellen van een lijst van te delegeren onderwerpen waarop de delegatie van bevoegdheid tot aanpassing van het Omgevingsplan van toepassing is, het verplicht stellen van participatie bij BOPA's in voorkomende gevallen en het evalueren van deze drie genoemde punten.

Argumenten

1.1. Instemmen met dit raadsvoorstel past binnen de Strategische Visie

Instemming met dit raadsvoorstel betekent dat we op koers zijn voor de aankomende verplichtingen die volgen uit de Omgevingswet die per 1 januari 2023 van kracht wordt. Omdat voldoen aan de eisen die de Omgevingswet stelt, een wettelijke taak is, wordt voldaan aan de kaders die de gemeentelijke Strategische Visie stelt.

1.2. Het is nodig om een lijst vast te stellen waarin het college bij een omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) de raad om bindend advies moet vragen.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de 'VVGB' vervangen door 'advies' bij een omgevingsvergunning afwijking bestemmingsplan met een uitgebreide procedure. Straks gaat dat een omgevingsvergunning BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) heten. Het uitgangspunt ten aanzien van het bindend advies van de raad verandert. Nu geldt: wel een bindend advies (VVGB), tenzij in de lijst staat van niet. Straks geldt: geen bindend advies, tenzij in

de lijst staat van wel. Er moet dus een nieuwe lijst worden vastgesteld, ter vervanging van de huidige. Als de raad niets regelt, dan hoeft het college niet naar de raad om met een omgevingsvergunning af te wijken van het omgevingsplan

2.1. De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan via delegatie in of aan te vullen of te wijzigen, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat.

Met het besluit bepaalt de raad binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid door het college kan worden uitgeoefend. In het kader van efficiency is dit wenselijk.

3.1 Beleid ontwikkelen voor participatie bij omgevingsvergunningen is een vereiste uit de Omgevingswet

Door kaders te stellen aan participatie is het voor initiatiefnemers helder in welke gevallen er aan welke eisen van participatie moet worden voldaan.

4.1 Evaluatie na 1 jaar kan leiden tot aanscherping van de beslispunten 1, 2 en 3

De toepassingen worden over één jaar geëvalueerd, waarna de lijst indien gewenst kan worden aangepast.

Kanttekeningen

1.1. Beslistermijn kan problemen geven gelet op de vergadercyclus van de raad

Omdat in principe straks de reguliere procedure van toepassing is (8 weken met een verlengingsmogelijkheid van 6 weken), moet het advies van de raad binnen die termijn worden gegeven. Als het gelet op de vergadercyclus van de raad niet mogelijk is om die termijn te halen, dan moet mogelijk de termijn worden verlengd (met instemming van de aanvrager) of moet de uitgebreide procedure (26 weken) alsnog van toepassing worden verklaard. Dat laatste kan onder andere met instemming van de aanvrager. Het college kan ook beslissen dat de uitgebreide procedure wordt toegepast vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden.

Financiën

Met dit raadsvoorstel zijn geen financiële consequenties gemoeid.

burgemeester en wethouders

Dirk van Eeten
Gemeentesecretaris

Joerie Minses
Burgemeester

Bijlagen

1. Raadsbesluit Omgevingswet: bindend adviesrecht, delegatie en participatie