RAADSVOORSTEL

Zaaknummer:	0000381434
Onderwerp:	Aanwijzing gevallen bindend adviesrecht, verplichte participatie en delegatie delen omgevingsplan
Datum raadsvergadering:	8 november 2023
Agendapunt:	
Portefeuillehouder:	N. Langedijk
Programma:	8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

Publiekssamenvatting

Op 1 januari 2024 zal de Omgevingswet in werking treden. Vooruitlopend daarop legt het college een voorstel aan de gemeenteraad voor over de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor een vlotte afhandeling van verzoeken die afwijken van het omgevingsplan.
Dit besluit omvat:

- De delegatie aan het college van de vaststelling van die delen van het omgevingsplan die passen binnen de door de raad vastgestelde kaders.
- De aanwijzing van categorieën van gevallen waarover de raad een bindend advies wil geven. Dit gaat om initiatieven die afwijken van het door de raad vastgestelde omgevingsplan.
- De aanwijzing van categorieën van initiatieven waarvoor participatie verplicht is.

Voorgesteld besluit

1. Het ‘Delegatiebesluit omgevingsplan’ vast te stellen, waardoor aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheden tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan
   worden gedelegeerd in de volgende situaties:
   a. het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met onherroepelijk geworden omgevingsvergunningen;
   b. het uitvoeren van de instructieregels vanuit de provincie of het Rijk, voor zover hier geen afwegingsruimte in aanwezig is;
   c. juridisch-technische en redactionele aanpassingen en correcties van omissies, verschrijvingen van het omgevingsplan, allen met geen of geringe invloed op de fysieke leefomgeving.
2. Bijgevoegde tabel ‘Lijst van gevallen met bindend adviesrecht en participatieplicht’ voor het onderdeel ‘Bindend adviesrecht’ vast te stellen.
3. Bijgevoegde tabel ‘Lijst van gevallen met bindend adviesrecht en participatieplicht’ voor het onderdeel ‘Verplichte participatie’ vast te stellen.

Inleiding

De Omgevingswet: rolverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

Onder de Omgevingswet is de gemeenteraad het bevoegde orgaan om de kaders vast te stellen. Daarnaast toetst en controleert de raad of het college het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de rolverdeling tussen de raad en het college in essentie onveranderd.
De raad houdt met het huidige raadsinstrumentarium gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en de raad stuurt in de gewenste ontwikkelrichting. Onder de Omgevingswet is de raad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. De kaders worden door de raad vastgelegd in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het college krijgt onder de Omgevingswet een meer nadrukkelijke rol bij de uitvoering van het beleid.

Het is onmogelijk om alle ontwikkelingen en opgaven van tevoren te voorzien.
Als een initiatief wenselijk is, maar niet past in het omgevingsplan, dan kan het initiatief mogelijk gemaakt worden door het wijzigen en vaststellen van het omgevingsplan door de raad.
Een andere mogelijkheid is het afgeven van een vergunning in afwijking van het omgevingsplan. Deze afwijkingsmogelijkheid wordt 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' genoemd (hierna: bopa).
In beginsel bepaalt de Omgevingswet dat het college bevoegd is voor het verlenen van de omgevingsvergunningen die afwijken van het omgevingsplan, onder voorwaarde dat de afwijking past binnen de kaders van de door de raad vastgestelde omgevingsvisie.
De raad blijft het enige bevoegde orgaan voor het wijzigen van het omgevingsplan.

Delegatie, adviesrecht en verplichte participatie
De raad kan besluiten in welke gevallen hij zijn bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan aan het college wil delegeren.
De Omgevingswet biedt de raad ook de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen, waarvoor het college niet zonder meer van het omgevingsplan kan afwijken en een vergunning kan verlenen. In de aangewezen gevallen moet het college dan een bindend advies aan de raad vragen.
Daarnaast kan de raad het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij bopa's.
Het uitgangspunt voor de hieronder beschreven besluiten is een beleidsneutrale overgang naar de Omgevingswet.

I. Delegatiebesluit omgevingsplan

Van de huidige situatie naar het delegatiebesluit
Het vaststellen van (een deel van) het omgevingsplan is, zoals nu het vaststellen van bestemmingsplannen, een bevoegdheid van de raad. De Omgevingswet biedt de raad de mogelijkheid om deze bevoegdheid voor delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college.
Met het voorliggende voorstel voor het delegatiebesluit wordt, voor wijzigingen van ondergeschikte betekenis, de procedure voor het wijzigen van (delen) van het omgevingsplan aanzienlijk versneld. Door deze werkwijze zal de werkdruk van de gemeenteraad niet significant toenemen.
Wanneer de raad de bevoegdheid niet delegeert, moet de raad over alle gevallen een besluit nemen, waardoor de werkdruk van de raad toeneemt en wellicht andere taken in het geding komen. Het delegatiebesluit sluit aan bij de huidige manier van werken en de bevoegdheden zoals we die in de huidige praktijk ook kennen.

II. Het adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Van 'verklaring van geen bedenkingen (vvgb)' naar het adviesrecht
De gemeenteraden van de voormalige gemeenten Langedijk en Heerhugowaard hebben in het verleden gevallen (met een beperkte impact) aangewezen, waarbij **geen** 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) van de raad nodig is. Voor alle overige gevallen is deze vvgb **wel** nodig.
Het college kan in de gevallen, die **niet** onder de reikwijdte van de lijst vallen, dus uitsluitend een omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan verlenen met instemming van de raad.

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. De vvgb wordt vervangen door het adviesrecht. De raad wijst dan gevallen aan waarin **wel** een bindend advies nodig is van de raad. Als de raad geen besluit neemt over de gevallen die onder het adviesrecht moeten vallen, dan worden alle omgevingsvergunningen die betrekking hebben op bopa's uitsluitend de bevoegdheid van het college. Het college weegt dan zelfstandig af of, binnen de kaders van de omgevingsvisie, kan worden meegewerkt aan een initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan.

Het adviesrecht is een zogenaamd *verzwaard, bindend advies*. Het college mag niet van dit advies afwijken. Dus als de raad over een initiatief dat op deze lijst voorkomt een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

De gemeenteraden van de voormalige gemeenten Heerhugowaard en Langedijk hebben allebei een lijst met categorieën van gevallen vastgesteld, waarvoor een vvgb **niet** noodzakelijk is. Deze lijsten verschillen op onderdelen van elkaar. Het nu voorliggende voorstel met categorieën van gevallen waarvoor de raad **we**l gebruik wil maken van het adviesrecht, is eigenlijk een omgekeerde versie van de vvgb lijst. Op deze manier blijft de nieuwe situatie zo dicht mogelijk bij de huidige situatie en kan er nagenoeg beleidsneutraal worden overgegaan. In het bijgevoegde tabel zijn beide regelingen naast elkaar gezet (was/wordt). Een verregaande uitbreiding van de lijst van categorieën behorende bij het adviesrecht past niet bij het doel van de Omgevingswet om de vergunningsprocedure te versnellen. Een beperking van de categorieën past niet bij het uitgangspunt voor een beleidsneutrale overgang naar de Omgevingswet.

III. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Aanwijzen van gevallen waarbij participatie verplicht is
De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Dat zijn immers activiteiten die niet in het omgevingsplan zijn benoemd en waarover dus niet eerder participatie heeft plaatsgevonden. De raad kan bepalen in welke gevallen participatie vooraf verplicht is.
Het is wettelijk niet toegestaan om bij alle bopa's participatie verplicht te stellen. De raad moet expliciet een besluit nemen in welke gevallen de participatie verplicht is. De initiatiefnemer moet in die gevallen een participatieproces vormgeven en doorlopen. Het is aan de initiatiefnemer is om een 'adequate' vorm van participatie te kiezen.
De initiatiefnemer moet bij zijn aanvraag aangeven wat er aan participatie gedaan is en wat de resultaten zijn. Als er geen participatie heeft plaatsgevonden dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.
In het voorliggende voorstel is de lijst voor bindend adviesrecht als uitgangspunt genomen voor de participatieplicht. De 'drempel' voor verplichte participatie ligt lager dan bij het adviesrecht.

Samenhang met participatiebeleid
De toelichting op de Omgevingswet benadrukt dat participatie 'maatwerk' is. Participatie is vormvrij. Ook in de gevallen waarbij participatie verplicht is gesteld. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het informeren en betrekken van belanghebbenden.
Het is onder de Omgevingswet verplicht een participatiebeleid te hebben.
Het vaststellen van categorieën voor verplichte participatie staat los van dat participatiebeleid. Er is wel een sterke samenhang. Om te bepalen op welke manier initiatiefnemer de belanghebbenden bij de aanvraag betrekt kan door de gemeente een participatieverordening en een handreiking voor een goed participatieproces worden opgesteld.
De participatieverordening wordt separaat in procedure gebracht. De handreiking voor een goed participatieproces is in concept gereed.

Beoogd effect
Bevoegdheden met betrekking tot ruimtelijke ordening gaan beleidsneutraal over onder de Omgevingswet. Beoogd effect: snellere besluitvorming; één van de doelen van Omgevingswet.

Kader

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Omgevingswet.

Motivering per besluitpunt

1. **Het 'Delegatiebesluit omgevingsplan' conform bijgevoegd besluit vast te stellen.**
    a. Door delegatie kunnen reguliere beleidsneutrale uitvoeringstaken (zoals wijzigingen binnen de door de raad vastgestelde kaders) met betrekking tot het omgevingsplan sneller worden uitgevoerd en wordt dubbele besluitvorming door de raad voorkomen.
    b. De raad behoudt zijn kaderstellende en controlerende taak.
    c. Door delegatie wordt ook snellere besluitvorming/dienstverlening gerealiseerd. Dit is één van de doelen van de Omgevingswet.

2. **Bijgevoegde lijst van gevallen voor bindend adviesrecht, bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen, vast te stellen.**
    a. Er wordt een beleidsneutrale invulling gegeven aan het adviesrecht van de raad.
    b. Uit navraag en onderzoek bij andere gemeenten blijkt dat veel gemeenten de lijst adviesrecht opstellen en daarbij de huidige vvgb-lijsten als uitgangspunt nemen.

3. **Bijgevoegde lijst van gevallen, waarbij een participatieplicht geldt bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen, vast te stellen.**
    a. Participatie is een belangrijke pijler voor de gemeente Dijk en Waard. Het is dan ook wenselijk om gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verplicht stellen van participatie bij een aantal categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
    b. Niet in alle gevallen is het nodig om participatie verplicht te stellen. De formele procedures (bezwaar, beroep) worden niet vervangen door participatie. In gevallen waarin de initiatiefnemer geen participatie doet, staan belanghebbenden daarom niet buitenspel.
    c. Verplichte participatie vergroot de mogelijkheid tot integrale belangenafweging over vergunningsaanvragen.
    d. De lijst voor bindend adviesrecht is een goed uitgangspunt voor de lijst verplichte participatie.

Kanttekeningen en risico's

Ad 1.
Het is geen verplichting om een delegatiebesluit vast te stellen.
Het niet delegeren van besluiten leidt tot flinke vertraging en behoorlijke toename van raadsvoorstellen en -besluiten over zaken die al in een eerder stadium inhoudelijk door de raad zijn goedgekeurd. Het gaat hier om besluiten die binnen de door de raad vastgestelde kaders passen. De raad wordt dan belast met administratieve handelingen die extra werk en tijd kosten.

Ad 2.
Het is geen verplichting om een lijst met bindend adviesrecht vast te stellen.
Het is ook mogelijk geen lijst met gevallen van adviesrecht vast te stellen. Alle aanvragen voor een bopa worden dan door het college aan de hand van het huidige beleid beoordeeld en niet aan de raad voorgelegd..

Ad 3.
Heeft het verplichten van participatie een meerwaarde?
De initiatiefnemer zal vaak op eigen initiatief participatie starten om een bezwaar- en/of beroepsprocedure te voorkomen. Door participatie kan een initiatiefnemer in een vroeg stadium inzicht krijgen in belangen en standpunten en wellicht zijn initiatief aanpassen.

Participatie leidt niet altijd tot draagvlak.
Participatie is geen synoniem voor draagvlak. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het alsnog niet met elkaar eens zijn, ook na intensieve gesprekken en uitvoerige

participatietrajecten. Belangen en uitgangsposities kunnen verschillend zijn. Naar elkaar luisteren betekent niet dat er altijd een voor iedereen wenselijke en gedragen oplossing komt. Uiteindelijk moeten alle argumenten en belangen worden afgewogen en zal er een besluit volgen.

Alternatieven

Alternatieven zijn:

a. De lijsten een andere invulling geven.
b. De lijsten niet vaststellen.

Samenwerking en participatie

Het betreft hier een beleidsneutrale overgang als gevolg van de invoering van de Omgevingswet in lijn met de adviezen van de VNG.

Heeft het voorstel financiële gevolgen?

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Personele gevolgen

Dit voorstel kan worden uitgevoerd binnen de beschikbare capaciteit.

Communicatie

Dit besluit zal na vaststelling bekend worden gemaakt via het gemeenteblad.

Uitvoering

Het besluit treedt in werking op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt.
Na vaststelling zullen de benodigde acties in het kader van de Omgevingswet-vereisten uitgevoerd worden, waaronder andere het aanpassen van het werkproces buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het informeren van betrokken medewerkers.
Verder zullen de lijsten worden verwerkt in de vragenbomen die via het digitale omgevingsloket kunnen worden doorlopen.

Evaluatie

Het voorstel voor de invulling van de lijsten is opgesteld met de kennis van nu. De Omgevingswet is nieuw en gaandeweg zal er jurisprudentie ontstaan over hoe met de nieuwe regelgeving en instrumenten om moet worden gegaan. Nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn.
De ervaringen met de voorgestelde manier van werken kunnen een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden geëvalueerd. Dit zou ertoe kunnen leiden dat uw raad besluit om de lijst te actualiseren.

Nummer hier de bijlagen genoemd in de besluitpunten

1. Raadsbesluit aanwijzing gevallen bindend adviesrecht, verplichte participatie en delegatie delen omgevingsplan.
2. Lijst van gevallen voor bindend adviesrecht bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen en gevallen waarbij een participatieplicht geldt.

Bijlagen ter informatie

Niet van toepassing.