RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 624267

Onderwerp: Vaststelling 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit'

Voorstel

1. De 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a lid b. onder 1 Omgevingswet' vast te stellen voor de volgende gevallen;
   a. het toevoegen van 50 woningen of meer niet zijnde transformaties;
   b. het oprichten, veranderen of uitbreiden van grootschalige (3000m^2 of meer) maatschappelijke, sport-, recreatieve of commerciële voorzieningen;
   c. voorzieningen voor de grootschalige opwek van (duurzame) energie, waaronder in ieder geval wordt verstaan windturbines (van ten minste 15 m hoog) en zonnevelden (groter dan 1 ha);
   d. het oprichten of veranderen van een antenne-installatie hoger dan 40 m;
   e. een activiteit die niet past binnen de doelen van de omgevingsvisie, een programma of een gebiedsvisie;
   f. een activiteit (niet zijnde een kruimelgeval zoals opgenomen in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht) die;
      1. in een gebied ligt dat op grond van het omgevingsplan een groen, water, - park of natuurfunctie heeft of;
      2. op grond van het omgevingsplan aangewezen is om ecologische, cultuurhistorische of landschappelijke waarden te realiseren, te behouden en/of te versterken;
   g. gevallen waarvoor het college op eigen initiatief of op initiatief van de aanvrager bij de voorbereiding op het besluit de uitgebreide procedure op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing heeft verklaard en waarbij:
      1. zienswijzen zijn ingediend en
      2. waarbij één of meer raadsleden binnen 5 werkdagen na afloop van de zienswijzentermijn hebben aangegeven gebruik te willen maken van het bindend adviesrecht.

2. Daarbij de volgende voorwaarden te stellen:
   a. bouwplannen / projecten mogen niet worden opgeknipt in deelplannen of deelprojecten met als doel om onder de genoemde aantallen of oppervlakten te komen;
   b. het college stelt aan de raad een actueel overzicht beschikbaar van alle aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en eventueel ingediende zienwijzen.

3. Dit besluit in werking te laten treden op de dag na de bekendmaking en te bepalen dat het besluit wordt toegepast op aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die worden ingediend vanaf de dag van inwerkingtreding van de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Arnhem GEMEENTE

4. Het Besluit geen verklaring van geen bedenkingen van 31 januari 2011 in te trekken en dit besluit in werking te laten treden op de dag van inwerkingtreding van de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Inleiding

Als onderdeel van de invoering van de Omgevingswet heeft uw raad op 15 maart 2021 het Plan van aanpak omgevingsplan Arnhem vastgesteld[1] (hierna: PvA). Eén van de acties die voortvloeien uit dit PvA is het opstellen van een lijst met gevallen waarvoor advies van de raad nodig is wanneer we met een vergunning afwijken van het omgevingsplan: het zogenaamde 'bindend adviesrecht als bedoeld in artikel 16.15a lid b. onder 1 Omgevingswet'.

Achtergrond
In de huidige situatie kan de raad invloed uitoefenen op het besluit van het college om een vergunning te verlenen voor grotere ontwikkelingen die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Dit doet de raad door het wel of niet afgeven van een zogenoemde ‘verklaring van geen bedenkingen’. Om dit in de huidige praktijk werkbaar te houden heeft uw raad in 2011 een lijst van categorieën aangewezen waarvoor **geen** verklaring van geen bedenkingen nodig is (het Besluit geen vvgb is opgenomen in bijlage 1 bij dit voorstel). Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

Onder de Omgevingswet blijft de mogelijkheid aanwezig voor de raad om invloed uit te oefenen op grotere ontwikkelingen. Het instrument werkt straks alleen ‘omgekeerd’. De raad wijst straks alleen de gevallen aan waar zij invloed op wil houden met een zogenoemd ‘bindend adviesrecht’. Het college mag niet van het advies afwijken. Als de raad een negatief advies geeft, mag het college de vergunning niet verlenen. Voor de gevallen die de raad niet heeft aangewezen, is er geen verplichte instemming nodig van de raad.

Regelt uw raad niets, dan heeft uw raad geen invloed meer op de omgevingsvergunningen voor de grotere ontwikkelingen. Om die reden is het belangrijk dat uw raad vóórdat de Omgevingswet in 2022 van kracht wordt hierover een besluit neemt. Dit raadsvoorstel voorziet hierin.

Beoogd effect

Zorgen dat de gemeenteraad, net als in de huidige situatie, invloed kan blijven uitoefenen op de grotere ontwikkelingen in de stad door het vaststellen van een lijst van activiteiten waar uw raad een bindend advies over uitbrengt.

[1] Zie 4.2 in iBabs Online.

Argumenten

1.1 Zonder deze lijst van gevallen aan te wijzen komen omgevingsvergunningen voor grotere ontwikkelingen niet meer langs uw raad

Met de komst van de Omgevingswet komt het instrument verklaring van geen bedenkingen te vervallen. Het is dus belangrijk dat vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorliggend besluit wordt genomen. In essentie blijft de rolverdeling tussen de raad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De raad stelt kaders vast, en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders). Daarnaast houdt de raad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Deze rolverdeling is belangrijk omdat uw raad de rechtstreekse vertegenwoordiging is van de inwoners van Arnhem. Door de gevallen aan te wijzen waarin een bindend advies nodig is, behoudt uw raad invloed op de grotere ontwikkelingen in de stad die een impact kunnen hebben op de omgeving.

1.2 De lijst sluit aan bij de huidige werkwijze die we hanteren met het 'Besluit geen vvgb'

Bij de implementatie van de Omgevingswet in onze gemeente hanteren we een nuchtere aanpak waarbij we niet veranderen om het veranderen. Wel kijken we waar de Omgevingswet ons kan helpen om onze werkwijze te verbeteren. Als het gaat om de werkwijze met het huidige Besluit geen vvgb hebben we geconstateerd dat de huidige lijst goed werkt en we geen redenen zien onze aanpak te wijzigen. De gedetailleerde argumentatie voor de lijst vindt u onder punt 1a t/m 1f.

1.3 De lijst is afgestemd met de andere raadsvoorstellen die voortkomen uit het plan van aanpak omgevingsplan Arnhem: 'delegatie wijziging omgevingsplan' en 'verplichte participatie bij omgevingsvergunningen'

De instrumenten bindend adviesrecht, delegatie en (verplichte) participatie geven invulling aan de rol die de raad heeft op de grotere ontwikkelingen in de stad. Het gaat dan om ontwikkelingen die mogelijk grote effecten kunnen hebben op de leefomgeving. In onze aanpak zorgen we ervoor dat deze instrumenten goed op elkaar zijn afgestemd. Dit betekent dat:

- We in het raadsvoorstel 'delegatiebesluit wijziging omgevingsplan' zorgen dat uw raad ook zijn invloed behoudt op het wijzigen van het omgevingsplan voor dezelfde gevallen als genoemd onder beslispunt 1 van dit raadsvoorstel. Met andere woorden:. of een ontwikkeling nu mogelijk wordt gemaakt met een buitenplanse omgevingsvergunning of een wijziging van het omgevingsplan, uw invloed is gelijk.

- We in het raadsvoorstel 'verplichte participatie omgevingsvergunningen' participatie verplicht stellen voor alle ontwikkelingen waarvoor moet worden afgeweken van het omgevingsplan. Op die manier zorgt de raad ervoor dat wanneer ontwikkelingen niet passen binnen de bestaande kaders de verschillende belangen zo vroeg mogelijk op tafel komen.

- We voor grotere ontwikkelingen een intensieve vorm van participatie voorstellen. Hiervoor zijn de spelregels in de Handreiking 'betrek de buurt bij uw bouwplan' afgestemd met de gevallen zoals genoemd onder beslispunt 1.

1a *Het toevoegen van 50 woningen of meer niet zijnde transformaties volgt uit de werkwijze Besluit geen vvgb*

Het toevoegen van minder dan 50 woningen is opgenomen in de lijst van het 'Besluit geen vvgb'. Omdat de huidige werkwijze in de huidige praktijk goed werkt, stellen we voor deze werkwijze onder de Omgevingswet te handhaven. Net als nu blijven transformaties een bevoegdheid van het college. Om deze rolverdeling te behouden stellen wij voor om voor transformaties geen bindend adviesrecht te hanteren

1b *Het oprichten, veranderen of uitbreiden van grootschalige (3000m2 of meer) maatschappelijke, sport-, recreatieve of commerciële voorzieningen volgt uit werkwijze Besluit geen vvgb)*

Zie onderdeel 1a Ook dit volgt uit de huidige werkwijze van het Besluit geen vvgb.

1c *We voegen voorzieningen voor de grootschalige opwek van (duurzame) energie toe aan de lijst omdat deze grote effecten kunnen hebben op de omgeving*

Duurzaamheid en energie zijn belangrijke onderwerpen in Arnhem die gevolgen kunnen hebben op de leefomgeving. We kiezen er daarom voor om bij de grootschalige opwek van (duurzame) energie uw raad aan zet te laten blijven. Onder grootschalig wordt in ieder geval 15 m hoogte voor windturbines en 1 hectare voor zonnevelden begrepen.

1d *We voegen ook het oprichten of veranderen van een antenne-installatie hoger dan 40 m toe (volgt uit de huidige kruimelgevallenlijst)*

Onder de huidige wetgeving is het college alleen bevoegd gezag indien een antenne-installatie kleiner is dan 40 m. Grote antenne-installaties zijn beeldbepalend en hebben ook grote impact op de ruimtelijke kwaliteit. Wij stellen daarom voor om uw raad te laten besluiten over deze grote antenne-installaties.

1e *Afwijken van doelen van de omgevingsvisie, programma's en gebiedsvisies zijn een bevoegdheid van uw raad*

Uw raad stelt de kaders vast en het college geeft uitvoering aan deze kaders. Indien de activiteit niet past binnen de doelen van de omgevingsvisie, een omgevingsprogramma of een gebiedsvisie zou het college buiten de door u gegeven kaders treden. Om die reden stellen we voor ook deze categorie toe te voegen aan de lijst.

1f *We vinden dat de raad aan zet moet blijven bij plannen die mogelijk gevolgen kunnen hebben op ons waardevolle groen en ons landschap*

Vanwege het belang dat we hechten aan ons groen en ons landschap is ook bindend adviesrecht nodig als een ontwikkeling plaatsvindt in een waardevol gebied. Dit zijn gebieden die in het omgevingsplan een zodanige functie hebben zoals bijvoorbeeld onze parken, onze grotere groenstructuren en het overgrote deel van het buitengebied. Uitgezonderd hierop zijn de zogenaamde kruimelgevallen. Deze gevallen hebben in principe een beperkte impact op hun

omgeving en kunnen nu ook al door het college afgedaan worden. De bestaande kruimelgevallenlijst is opgenomen in bijlage 2 bij dit voorstel.

1g *Hiermee heeft de raad de mogelijkheid om in bepaalde gevallen toch invloed uit te oefenen op ontwikkelingen die niet op de lijst staan.*
Met de bepaling onder 1g bouwen we zorgvuldigheid in het proces in. Met deze bepaling kan de raad bepalen dat wanneer zienswijzen zijn ingediend op het ontwerp-besluit, het besluit moet worden voorgelegd aan de raad voor bindend advies. Hiervoor stelt het college een actueel overzicht beschikbaar van de verschillende aanvragen en eventueel ingediende zienswijzen.

2b *Uw raad moet op de hoogte kunnen blijven van ontwikkelingen die het college vergund en moet weten wanneer een zienswijze is ingediend.*

Het is belangrijk dat we de ervaring met dit nieuwe instrument monitoren en de aanpak waar nodig kunnen bijstellen. Op die reden zorgen we ervoor dat de raad ook de aanvragen kan zien die niet langs de raad gaan. Om eventueel gebruik te kunnen van de mogelijkheid om alsnog een bindend advies te kunnen geven als zienswijzen daar aanleiding toe geven moet er ook een overzicht van de zienswijzen zijn.

3.1 + 4.1 *We passen de nieuwe werkwijze toe op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet*

Op het moment van inwerkingtreding moeten we gaan werken met de nieuwe instrumenten en komt het huidige instrument te vervallen.

Kanttekeningen en risico's

1.1 *Het voorliggend besluit is in de geest van de huidige werkwijze zoals vastgelegd in het 'Besluit geen vvgb' maar wijkt op een aantal onderdelen af.*
Het nieuwe instrument 'bindend adviesrecht' gaat over de gevallen waar de raad **wel** invloed op heeft. Het huidige instrument 'Besluit geen vvgb' gaat juist over de gevallen waar de gemeenteraad **geen** invloed op heeft. Deze 'omgekeerde' benadering heeft als gevolg dat we met het 'omkeren' van de lijst moeten voorkomen dat een beleidsvacuüm ontstaat: immers categorieën die niet op de lijst staan, gaan ook niet langs de raad. Om die reden hebben we aan de lijst een aantal categorieën toegevoegd (zie 1.c, 1.d en 1.e onder argumenten). We verwachten dat we met deze toevoegingen een vacuüm voorkomen. Uit de evaluatie moet straks blijken of deze aanname juist is of dat een aanpassing van de lijst nodig is.

1.2 *Op vergunningsaanvragen waar dit besluit op van toepassing is geldt in principe geen zienswijzenperiode*
In de **huidige wet** is geregeld dat een vergunningsaanvraag waar een verklaring van geen bedenkingen voor nodig is, wordt voorbereid met een uitgebreide procedure. Deze procedure houdt in dat het ontwerpbesluit 6 weken ter inzage ligt met de mogelijkheid voor eenieder om een zienswijze in te dienen. Onder de **Omgevingswet** geldt straks standaard de reguliere procedure en vervalt de zienswijzentermijn. Omdat de procedure niet meer voorziet in de mogelijkheid voor zienswijzen is het belangrijk dat we de belangen in het voorbereidende participatietraject goed in beeld krijgen. De participatieplicht in combinatie met de Handreiking 'betrek de buurt bij uw bouwplan'

spelen een belangrijke rol om hiervoor te zorgen. Hierbij is nog wel een risico dat de verantwoordelijkheid van een goed participatietraject en daarmee een goed inzicht in de belangen die spelen bij de initiatiefnemer ligt. Voor de gevallen waarin de participatie niet goed wordt opgepakt, heeft de wetgever in de Omgevingswet de mogelijkheid opgenomen voor het college om alsnog de uitgebreide procedure (op grond van afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing te verklaren. Voor meer informatie over de uitgebreide procedure onder de Omgevingswet verwijzen wij naar de memo in bijlage 3.

2.1 De datum van de inwerkingtreding is nog geen zekerheid

De komst van de Omgevingswet is al een paar keer uitgesteld. De huidige datum van inwerkingtreding, 1 juli 2022, is ook nog niet zeker. Het is mogelijk dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet weer wordt uitgesteld. Voor een verantwoorde inwerkingtreding is het belangrijk dat er een stabiele landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV) is. Er is een kans dat dit niet gaat lukken op 1 juli 2022 waardoor de Omgevingswet weer moet worden uitgesteld. Om die reden noemen we in het raadsvoorstel geen concrete datum maar verwijzen we naar het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Participatie

Voorbereiding van dit besluit

Dit raadvoorstel is onderdeel van de uitvoering van het PvA omgevingsplan Arnhem. Dit plan van aanpak heeft mede gestalte gekregen door inzet van de ODRA, de raadswerkgroep Omgevingswet, de raadswerkgroep Aan de slag met Burgerparticipatie, de VNG , het programma Aan de slag met de Omgevingswet, het Informatiepunt Leefomgeving, Geonovum en de gemeenten Deventer, Nieuwegein en Eindhoven.

Uitvoering van dit besluit

Onder het kopje argumenten hebben we bij 1.3 aangegeven dat dit besluit nauw samenhangt met de raadsbesluiten ‘handreiking betrek de buurt bij uw bouwplan’ en ‘verplichte participatie bij omgevingsplanactiviteiten’. Uitgangspunt is dat participatie verplicht is bij aanvragen voor een vergunning waar een bindend adviesrecht voor nodig is. Aanvullend gaat de handreiking bij deze aanvragen uit van een intensieve participatievorm die meer inhoudt dat alleen informeren. Door deze samenhang in het instrumentarium zorgen we ervoor dat vergunningsaanvragen voor ontwikkelingen met een mogelijk grote impact zorgvuldig worden voorbereid.

Financiën

De kosten voor de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van het besluit zijn onderdeel van het project “invoering Omgevingswet” en bijbehorende kosten zijn gedekt vanuit het projectbudget voor de Omgevingswet. Vooralsnog verwachten we dat voor de uitvoering van dit besluit geen aanvullende middelen nodig zijn. De werkwijze is in grote lijnen een voortzetting van de huidige werkwijze die voortvloeit uit het Besluit geen vvgb. In de evaluatie (een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet) bekijken we of deze verwachting juist is, mocht dit aanleiding geven tot bijstelling dan zal dit separaat aan u als raad worden voorgelegd.

Uitvoering

Na instemming van uw raad over dit besluit stellen we interne procesafspraken op. Met deze afspraken zorgen we ervoor dat we de aanvragen straks bij inwerkingtreding van de Omgevingswet binnen de wettelijke termijnen af kunnen doen. Daarnaast zorgen we voor dat raadsleden toegang hebben tot een actueel overzicht van alle aanvragen en eventueel ingediende zienswijzen.
Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt passen we dit besluit toe.
In het eerste jaar waarmee we werken met dit besluit houden we onze werkwijze goed in de gaten. We houden bij wat er gebeurt zodat we dit mee kunnen nemen in de evaluatie. Uit de evaluatie kan blijken dat we onze werkwijze moeten bijstellen. We informeren uw raad hierover.

Communicatie

Dit besluit en de gevolgen van dit besluit voor initiatiefnemers en andere betrokkenen plaatsen we op onze gemeentelijke website. Hierbij geven we aan wat het besluit betekent voor procedures. Daarnaast zorgen we ervoor dat ambtenaren van de gemeente Arnhem en de ODRA klaar zijn om vragen te beantwoorden over deze nieuwe werkwijze. Ook wordt het besluit officieel bekend gemaakt in het gemeenteblad op overheid.nl.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Bijlage 1: Huidig Besluit geen vvgb
- Bijlage 2: Bestaande Kruimelgevallenlijst artikel 4, bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor)
- Bijlage 3: Memo uitgebreide procedure onder de Omgevingswet

RAADSVOORSTEL

Besluit van

Zaaknummer 624267

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 21 december 2021, nummer: 624267;

overwegende dat:

- het instrument verklaring van geen bedenkingen onder de Omgevingswet komt te vervallen;
- de raad daardoor geen invloed meer heeft op de omgevingsvergunningen voor de grotere ontwikkelingen;
- de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om gevallen aan te wijzen waarvoor de raad een bindend adviesrecht heeft;
- de raad hier gebruik van wil maken om te zorgen dat zij, net als in de huidige situatie, invloed kan blijven uitoefenen op de grotere ontwikkelingen in de stad;

gelet op de artikelen 16.15a lid b. onder 1 van de Omgevingswet;

besluit

1. De 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a lid b. onder 1 Omgevingswet' vast te stellen voor de volgende gevallen;
    a. Het toevoegen van 50 woningen of meer niet zijnde transformaties;
    b. Het oprichten, veranderen of uitbreiden van grootschalige (3000m^2 of meer) maatschappelijke, sport-, recreatieve of commerciële voorzieningen;
    c. Voorzieningen voor de grootschalige opwek van (duurzame) energie, waaronder in ieder geval wordt verstaan windturbines (van ten minste 15 m hoog) en zonnevelden (groter dan 1 ha);
    d. Het oprichten of veranderen van een antenne-installatie hoger dan 40 m;
    e. Een activiteit die niet past binnen de doelen van de omgevingsvisie, een programma of een gebiedsvisie
    f. Een activiteit (niet zijnde een kruimelgeval zoals opgenomen in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht) die;
        1. in een gebied ligt dat op grond van het omgevingsplan een groen, water, - park of natuurfunctie heeft of;
        2. op grond van het omgevingsplan aangewezen is om ecologische, cultuurhistorische of landschappelijke waarden te realiseren, te behouden en/of te versterken.
    g. Gevallen waarvoor het college op eigen initiatief of op initiatief van de aanvrager bij de voorbereiding op het besluit de uitgebreide procedure op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing heeft verklaard en waarbij:
    1. zienswijzen zijn ingediend en
    2. waarbij één of meer raadsleden binnen 5 werkdagen na afloop van de zienswijzentermijn hebben aangegeven gebruik te willen maken van het bindend adviesrecht.

GEMEENTE Arnhem

2. Daarbij de volgende voorwaarden te stellen:
    a. Bouwplannen / projecten mogen niet worden opgeknipt in deelplannen of deelprojecten met als doel om onder de genoemde aantallen of oppervlakten te komen.
    b. Het college stelt aan de raad een actueel overzicht beschikbaar van alle aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en eventueel ingediende zienwijzen.

3. Dit besluit in werking te laten treden op de dag na de bekendmaking en te bepalen dat het besluit wordt toegepast op aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die worden ingediend vanaf de dag van inwerkingtreding van de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

4. Het Besluit geen verklaring van geen bedenkingen van 31 januari 2011 in te trekken en dit besluit in werking te laten treden op de dag van inwerkingtreding van de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

Aldus vastgesteld in de raadvergadering van …
De griffier, De voorzitter,