

Oplegnotitie adviesrecht raad en participatieplicht

Op 6 september jl. is aan u een presentatie gegeven over drie onderwerpen die van groot belang zijn voor de invoering van de Omgevingswet, waaronder de rol van onze gemeenteraad in het toekomstige stelsel. Het gaat om de volgende drie onderwerpen: het adviesrecht van de raad en de participatieplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan en delegatie. Er is een eerste discussienota, voor uw commissievergadering van 15 november, voorbereid over het adviesrecht van de raad en op de participatieplicht. Er wordt een tweede voorbereid over het onderwerp delegatie. Deze wordt geagendeerd voor uw commissievergadering op 17 januari a.s. Alle drie onderwerpen worden in samenhang voorgelegd in de raadsvergadering van 7 maart a.s.

In deze discussienota wordt een voorstel gedaan voor de uitgangspunten voor het adviesrecht en de participatieplicht en de categorieën van gevallen die uit die uitgangspunten volgen.

Doel van het gesprek op 15 november a.s. is om te beoordelen of:

- **de juiste uitgangspunten worden voorgesteld;**
- **en of daaruit de juiste categorieën van gevallen volgen waarover u advies wilt uitbrengen en waarvoor u participatie verplicht wilt stellen;**
- **en met het oog op die gevallen voor adviesrecht en participatie:**
 - o **of de gevallen op correcte wijze omschreven zijn;**
 - o **of u het eens bent met de aandachtspunten/opmerkingen;**
 - o **of de gevallen nog uitgebreid, aangepast of juist verwijderd moeten worden.**

Hieronder volgt een samenvattende notitie over het adviesrecht en de participatieplicht, inclusief een overzicht van de voorgestelde uitgangspunten.

Adviesrecht van de raad

Huidige situatie: op dit moment heeft de gemeenteraad bij uitgebreide (grote) afwijkingen van het bestemmingsplan¹ een rol via de “Verklaring Van Geen Bedenkingen” (VVGB). Uw raad heeft via een lijst aangegeven voor welke categorieën van gevallen (projecten) hij niet betrokken hoeft te worden. Het college kan over deze gevallen zelfstandig beslissen.

Toekomstige situatie: de Omgevingswet kent geen onderscheid meer tussen grote en kleinere afwijkingen van het omgevingsplan. Bij het afwijken van het omgevingsplan² heeft de raad standaard geen rol meer³. De bedoeling van de Omgevingswet is immers, dat procedures sneller en eenvoudiger worden. In dat kader is het ook de bedoeling, dat de raad stuurt op hoofdlijnen en dat er in de uitvoering meer over wordt gelaten aan de samenleving en aan het college. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de ambities “sneller” en “eenvoudiger”.⁴ De wet geeft tegelijk aan dat de raad, bij voorkeur voor projecten met grote invloed op de fysieke leefomgeving, adviesrecht kan instellen. In de gevallen die de raad via een lijst aanwijst kan de raad een bindend advies geven aan het college. Ook als sprake is van adviesrecht van de raad, moet het college binnen 8 weken op een aanvraag beslissen.⁵

Toelichting op voorstel lijst adviesrecht

In de bijlage bij deze oplegger (afkomstig uit hoofdstuk 5 van de discussienota) vindt u een voorstel voor een lijst van gevallen waarvoor de raad adviesrecht zou kunnen instellen. Deze lijst bestaat uit twee tabellen: “omgekeerde VVGB-lijst” en “Rest-categorie”. Dit onderscheid is gemaakt zodat u kunt zien dat de huidige (geen) VVGB-lijst (uit 2011) is verwerkt in de voorgestelde lijst voor adviesrecht.

¹ De afgelopen tien jaar zijn er 31 uitgebreide afwijkingen van het bestemmingsplan via een omgevingsvergunning verleend (ook wel genaamd: projectafwijkingsbesluit).

² De Omgevingswet heeft het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan.

³ Zo'n afwijking van het omgevingsplan heet: een omgevingsvergunning voor een BuitenPlanse Omgevingsplan Activiteit (ookwel: BOPA).

⁴ De veranderende rol van de raad bij omgevingsvergunningen is slechts één voorbeeld. Dit komt op verschillende manieren ook terug bij de kerninstrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan. En niet alleen de rol van de raad verandert, maar ook die van het college en van de samenleving. Ook van het college wordt verwacht dat er vertrouwen is in de samenleving en dat het college meer loslaat.

⁵ De reguliere termijn kan binnen de beslistermijn altijd met 6 weken verlengd worden. Daarnaast kan het college een procedure toepassen van 26 weken als er sprake is van een project met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en meerdere belanghebbenden bedenkingen kunnen hebben tegen de plannen.

In het overzicht “omgekeerde VVGB-lijst” zijn de ambities van de Omgevingswet (sneller, eenvoudiger, meer overlaten aan inwoners en college) nog niet meegenomen.⁶ Dit kan onderwerp van discussie zijn in het gesprek met de commissie. In het overzicht “Rest-categorie” is wel rekening gehouden met de ambities van de Omgevingswet. Daarin is namelijk aangestuurd op projecten die grote impact (kunnen) hebben op de fysieke leefomgeving.

Het overzicht “Rest-categorie” is een vertaling van de gevallen die nu ontbreken op de (geen) VVGB-lijst. Dit zijn zogezegd gevallen die van grote invloed op de omgeving kunnen zijn. Deze aanvulling is nodig, omdat de huidige (geen) VVGB-lijst alleen maar aangeeft waarover de raad niet wil adviseren. Al het overige gaat immers al naar de raad. Dat betekent dat hetgeen sowieso al naar de raad gaat, niet op de (geen) VVGB-lijst staat. Deze onderwerpen zijn daarom opgenomen als “Rest-categorie” voor de lijst met adviesrecht van de raad.

Tot slot zijn er nog drie gevallen omschreven waarover de raad niet wil adviseren. De raad adviseert niet als een project past binnen door de raad vastgestelde – voldoende uitgewerkte – beleidskaders of als de raad al ingestemd heeft, het college de vergunning weigert of buiten behandeling laat of een project een duur heeft van maximaal 10 jaar, tenzij de uitgebreide procedure door het college wordt toegepast.

Participatieplicht

Waarvoor verplicht

Participatie is onder de Omgevingswet heel belangrijk. De wetgever laat het aan de gemeenteraad over (eventueel) gevallen aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is. Het gaat dan om gevallen waarvoor wordt afgeweken van het omgevingsplan.

Het “hoe” is aan de initiatiefnemer

Het is niet mogelijk om ook aan te geven **hoe** invulling moet worden gegeven aan participatie. Dat is aan de initiatiefnemer die daarover uiteraard wel advies kan krijgen van de gemeente. De gemeente ontwikkelt hiervoor een leidraad met suggesties hoe aan participatie vormgegeven kan worden.

Toelichting op lijst verplichte participatie

De lijst van adviesrecht en participatieplicht zijn opgenomen in dezelfde tabel in hoofdstuk 5 van de discussienota (en bijlage bij deze oplegger). Het voorstel voor de gevallen van verplichte participatie vindt u terug in de laatste kolom.

Voor alle gevallen waarvoor adviesrecht voor de raad wordt voorgesteld, wordt ook participatie voorgesteld. In twee categorieën van gevallen wordt voorgesteld dat de drempel voor de participatieplicht lager ligt dan de drempel voor het adviesrecht. Ter illustratie: de raad adviseert zodra er meer dan 15 woningen worden gerealiseerd en de participatieplicht geldt al vanaf 1 nieuwe woning ten opzichte van wat het omgevingsplan toestaat. Omdat participatie erg belangrijk is, is de drempel laag aangehouden, zodat inwoners, de omgeving en/of andere partijen sneller betrokken moeten worden. U kunt ervoor kiezen om de drempel voor participatie ook in andere gevallen te verlagen.

Uitgangspunten totstandkoming lijst

Uitgangspunten voor de totstandkoming van de lijst van gevallen waarover de raad adviseert en waarvoor participatie voor initiatiefnemers verplicht is, zijn de volgende:

- De raad adviseert, in de geest van de Omgevingswet, over projecten met grote impact op de fysieke leefomgeving, bijv.:
 - o waarbij op meerdere punten (fors) wordt afgeweken van het omgevingsplan,
 - o waar afgeweken wordt van vastgestelde beleidskaders,
 - o waar veel verschillende belangen meewegen,
 - o waar een project (veel) invloed kan hebben op omliggende percelen,
 - o waar het project de herontwikkeling van een relatief groot gebied betreft.
- De raad adviseert niet als er sprake is van een project dat past binnen door de raad vastgesteld – voldoende uitgewerkt – beleidskader of waarin de raad al in een eerdere fase met het betreffende project op de betreffende locatie heeft ingestemd.
- De raad wijst participatie aan voor concrete gevallen (dus niet voor alle gevallen of helemaal niet).

⁶ In de discussienota is ook te lezen, dat de gemeenteraden van Apeldoorn en Deventer nu al een ruimere VVGB-lijst hanteren. Enschede hanteert bijv. een rol voor de raad vanaf 15 woningen, waar Apeldoorn die grens stelt op 50 woningen en Deventer geen aantal noemt (het moet wel passen binnen de door de raad gestelde kaders).

Omgekeerde VVGB-lijst	Adviesrecht van gemeenteraad bij afwijking omgevingsplan (BOPA) is van toepassing in onderstaande gevallen.	Aandachtspunten/opmerkingen:	Participatie verplicht X=participatie verplicht
	Het realiseren van, het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen, vervangen en uitbreiden van bestaande woningen/woongebouwen en bijbehorende gebouwen indien dit betrekking heeft op meer dan 15 woningen ten opzichte van wat het omgevingsplan toestaat.	Onderscheid in bebouwde kom en buitengebied maken? Voorstel is om de doorgehaalde tekst te laten vervallen. Hierdoor adviseert de raad over nieuwbouw van woningen en niet over het aanpassen van woningen (bijv. voor renovatie of verduurzaming). PAB's (bijlage 5): nr. 7, 16, 17 en 25	X Verplicht vanaf 1 woning
	Het realiseren van projecten voor lokale of regionale voorzieningen met een bruto-vloeroppervlakte van <u>meer dan</u> 3000 m ² .	Het betreft educatieve, sociaal- en/of medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, sport- en recreatieve voorzieningen en voorzieningen ten behoeve van openbare dienstverlening. PAB's (bijlage 5): nr. 2 en 27	X Verplicht vanaf 500 m²
	Het realiseren of wijzigen van ondergrondse infrastructurele voorzieningen. Het gaat hier om grote infrastructurele voorzieningen zoals hoogspanningsleidingen en hogedrukaardgasleidingen.	NB in veel gevallen zullen genoemde leidingen via een omgevingsplanwijziging mogelijk worden gemaakt. Dat komt omdat er direct een beschermingszone opgenomen moet worden in het omgevingsplan.	X
	Aanleg van nieuwe grootschalige parkeervoorzieningen en groenvoorzieningen, die geen onderdeel uitmaken van een planmatige uitbreiding.	Willen we hier een afmeting noemen of concretiseren (?) PAB's (bijlage 5): nr. 1	X wanneer er sprake is van omwonenden in directe omgeving
	Het realiseren van projecten voor openbare nutsvoorzieningen, infrastructurele kunstobjecten, voorzieningen voor het openbaar vervoer of het wegverkeer groter dan 100 m ² .	Wellicht beter (meer volledig) alternatief : wijziging, reconstructie en/of aanleg van nutsvoorzieningen, infrastructurele kunstobjecten, voorzieningen voor het openbaar vervoer, weginfrastructuur waterhuishoudkundige voorzieningen of het wegverkeer met een oppervlakte groter dan 100 m ² .	X

Rest-categorie	Adviesrecht van gemeenteraad bij afwijking omgevingsplan (BOPA) is van toepassing in onderstaande gevallen.	Aandachtspunten/opmerkingen	Participatie verplicht
	(Nieuw)vestiging van bedrijven binnen de bebouwde kom	Gaat om bedrijvigheid in brede zin (van maakindustrie tot toeristisch bedrijf), echter vanaf milieucategorie [4] ⁷ . Op de locatie is nu nog geen bedrijvigheid of bij een (bestaand) bedrijf wordt de milieucategorie verzwaaard. Heeft geen betrekking: - op bedrijf/beroep aan huis. - op vestiging bedrijvigheid/functiewijziging met gelijksoortige of minder milieueffecten dan ter plaatse toegestaan.	X X
	Nieuwvestiging (agrarische) bedrijven in het buitengebied	Gaat om bedrijvigheid in brede zin (van maakindustrie tot toeristisch bedrijf). Nieuwvestiging van agrarische bedrijvigheid of verplaatsing agrarische bedrijven volgens Visie Landelijk gebied bij voorkeur alleen op bestaande agrarische bouwpercelen. Heeft geen betrekking: - op bedrijf/beroep aan huis. - op vestiging bedrijvigheid/functiewijziging met gelijksoortige of minder milieueffecten dan ter plaatse toegestaan.	X
	Uitbreiding van bedrijvigheid binnen bebouwde kom en (agrarische) bedrijvigheid in het buitengebied	Binnen bebouwde kom: uitbreiding met meer dan [100%] ⁸ van het bestaande bebouwde oppervlak ten opzichte van wat het omgevingsplan toestaat. Buitengebied: uitbreiding met meer dan [30%] van het bestaande bebouwde oppervlak ten opzichte van wat het omgevingsplan toestaat.	X
	Uitbreiding intensieve veehouderij		X
	Grote herstructurering of functiewijziging met bijbehorende voorzieningen van (overwegend) onbebouwde gronden in het buitengebied.	<u>Hiermee wordt bedoeld op grote wijzigingen zoals een evenemententerrein, motorcrossterrein, terrein voor recreatief nachtverblijf of daarmee gelijk te stellen activiteiten.</u>	X
	Initiatieven die niet passen binnen de door de raad vastgestelde kaders voor het buitengebied, dan wel waarvoor geen eenduidige kaders zijn opgenomen, danwel niet genoemd zijn in de kaders.	Letterlijke tekst motie Visie landelijk gebied: Voor initiatieven waar de Gids Buitenkans geen eenduidig antwoord geeft, de raad te consulteren via de nieuw in te richten commissie landelijk gebied dan wel de stadsdeelcommissies Benoemd in motie: Gaat niet om de kruimelgevallen, maar de serieuze keuze vraagstukken. ⁹ Betrekken gemeenteraad via een commissie-vergadering of in de (stadsdeel)commissie. Tekst uit motie: zie bijlage 4 (discussienota)	X

⁷ De milieucategorieën zijn te vinden in de bijlagen van de Handreiking bedrijven en milieuzonering van de VNG. Zichtbaar helemaal onderaan deze website: <https://vng.nl/publicaties/handreiking-bedrijven-en-milieuzonering>. Als u hierover vragen heeft of hulp bij nodig hebt, neem dan gerust contact met ons op via de griffie.

⁸ Conform jurisprudentie huidige kruimellijst (bijlage 2)

⁹ NB het is voor ons, nu het om een motie gaat, lastig om "serieuze keuzevraagstukken" SMART te maken. Dit zou in de toekomst kunnen leiden tot onduidelijkheid waarover de raad wel of niet zou willen adviseren.

Rest-categorie	Adviesrecht van gemeenteraad bij afwijking omgevingsplan (BOPA) is van toepassing in onderstaande gevallen.	Aandachtspunten/opmerkingen	Participatie verplicht
	Aanvragen die ingrijpende gevolgen voor monumenten of cultuurhistorie kunnen hebben	Denk hierbij aan sloop van (mogelijk) cultuurhistorisch waardevolle panden, ingrepen in of nabij cultuurhistorisch waardevolle structuren.	X
	Aanvragen waarbij sprake is van huisvesting van kwetsbare groepen.	Hiermee wordt bedoeld op huisvesting van bijvoorbeeld daklozen, (ex)verslaafden, vluchtelingen en psychisch kwetsbare personen. Verpleeghuizen worden hiermee niet bedoeld.	X
	Aanvragen voor plannen voor zonneparken en windmolens en andere plannen in het kader van energieopwekking in het buitengebied.	Energieopwekking overwegend voor het eigen gebruik door particulieren en bedrijven op het eigen (bouw)perceel wordt hieronder niet verstaan.	X
	Aanvragen waarbij er een milieu-effect-rapport (MER) vereist is	PAB's (bijlage 5): nr. 23	X
	Aanvragen waarvan het college heeft besloten de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren of wetgeving de uitgebreide procedure voorschrijft.	<p>Het college kan onder de Omgevingswet de uitgebreide procedure van toepassing verklaren als:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving én - Waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen <p>Voorbeelden zouden kunnen zijn een grootschalige functiewijziging of bouwproject, nieuwbouw religiegebouw, realisatie grootschalig recreatiepark, nieuwvestiging grootschalige detailhandel/bedrijvigheid, het gebruik van een perceel als motorcrossterrein, een grote camping in het buitengebied, grote uitbreidingen van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied</p> <p>Overweging: niet voor alle initiatieven is het mogelijk deze op voorhand in een categorie in te delen, omdat het type plan erg uiteen kan lopen. Of een project grootschalig is of veel impact heeft op de omgeving is van diverse factoren afhankelijk en pas na binnenkomst van een aanvraag te bepalen. Voor deze categorieën ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de bevoegdheid van het college om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.</p>	X

De raad adviseert niet:

De raad adviseert niet in bovenstaande gevallen als er sprake is van een project dat past binnen een concreet door de raad vastgesteld – voldoende uitgewerkt – beleidskader of waarin de raad al in een eerdere fase met het betreffende project op de betreffende locatie heeft ingestemd.

De raad adviseert niet in bovenstaande gevallen als het college voornemens is om de vergunning te weigeren of de aanvraag buiten behandeling te laten.

De raad adviseert niet in bovenstaande gevallen als er sprake is van een tijdelijk project met een duur van maximaal **[10]** jaar¹⁰, tenzij het college heeft besloten de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren of wetgeving de uitgebreide procedure voorschrijft.

¹⁰ De periode van 10 jaar is gebaseerd op de huidige kruimellijst (bijlage 2).