Gemeente Voorschoten

VOORBLAD Voorstel aan de Raad

Zaaknummer:	Z/21/050673/228539 - 2
Datum collegebesluit:	4 mei 2021
Datum commissievergadering:	20 mei 2021
Datum raadsvergadering:	10 juni 2021
Soort Voorstel:	Adviesnota
Onderwerp:	Buitenplanse activiteiten met een adviesrecht met instemming van de raad (verzwaard adviesrecht)
Portefeuillehouder:	wethouder Cramwinckel
Programma:	8 Bouwen en Wonen

Kernboodschap:

Onder de Omgevingswet heeft de gemeenteraad de mogelijkheid buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij de raad advies uitbrengt en het college dit advies in acht neemt. Voorgesteld wordt dat één categorie van initiatieven wordt aangewezen ten behoeve van dit verzwaard adviesrecht, te weten: initiatieven met veel impact op de fysieke leefomgeving.

Bijlagen:

1. Verzwaard adviesrecht: *het aanwijzen van gevallen waarbij de gemeenteraad verzwaard advies mag geven*

Beslispunten

1. De volgende categorie van gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan te wijzen, waarbij de gemeenteraad als adviseur optreedt en waarbij het advies van de gemeenteraad in acht wordt genomen bij het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming:
    a. initiatieven met veel impact, zoals bedoeld in het Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet.
2. Dat deze categorieën van gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit eveneens zijn aangewezen in het geval dat het college van burgemeester en wethouders instemmingsrecht hebben over een aanvraag om een omgevingsvergunning en niet zelf bevoegd gezag voor de beslissing op die aanvraag zijn, zoals bedoeld in artikel 16.15a, aanhef en onder b, onder 2°, in verbintenis met artikel 16.16 van de Omgevingswet.
3. Dat dit besluit van kracht wordt op de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Relatie met:	☐ Agendapunt: ☐ Toezegging: ☐ Amendement/motie: ☐ Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp
Buitenplanse activiteiten met een adviesrecht met instemming van de raad (verzwaard adviesrecht)

Samenvatting
Met de Omgevingswet komen er veel veranderingen op de gemeente af. Voor de gemeenteraad specifiek betekent de Omgevingswet een verandering in bepaalde taken en bevoegdheden. Onder de nieuwe wet zal de raad zich meer focussen op visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds.

Deze veranderende rolverdeling ziet in het geval van de raad toe op een actievere rol aan de voor- en aan de achterkant van verschillende processen. Hierbij kan gedacht worden aan de processen rondom vergunningverlening bij initiatieven. Aan de voorkant kan de raad middels advisering meewerken aan het opstellen en vaststellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Aan de achterkant kan de raad onder andere evalueren. Op die manier kan de raad aangeven in hoeverre bepaalde initiatieven gewenst zijn, dan wel in hoeverre er aanvullende voorwaarden moeten gelden.

Onder de Omgevingswet behoudt de raad slechts enkele mogelijkheden om tijdens verschillende processen actief advies uit te brengen. Eén van die mogelijkheden betreft het verzwaard adviesrecht. Krachtens artikel 16.15a, onder b juncto artikel 16.15, eerste lid van de Omgevingswet kan de gemeenteraad als adviseur worden aangewezen als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wanneer die buitenplanse omgevingsplanactiviteit door de gemeenteraad is aangewezen als geval waarbij hij advies wenst te geven.

Met het verzwaard adviesrecht wordt de huidige regeling omtrent de verklaring van geen bedenkingen voortgezet onder de Omgevingswet. Onder de verklaring van geen bedenkingen is wettelijk bepaald in welke gevallen advisering vanuit gemeenteraad benodigd is. Op dit punt kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarbij deze verplichting komt te vervallen. Dit ten behoeve van bijvoorbeeld de werkdruk bij de raad of de beslistermijn bij vergunningaanvragen.

Waar de raad onder de huidige regeling aan moet geven wanneer níet advies benodigd is, dient de raad onder de Omgevingswet met behulp van het verzwaard adviesrecht juist aan te geven wanneer wél advies wordt gegeven. Door gebruik te maken van het verzwaard adviesrecht kan min of meer dezelfde bevoegdheid en werkwijze gehanteerd worden als dat men nu toepast met behulp van de verklaring van geen bedenkingen.

Het college vraagt in dit voorstel aan de raad de volgende categorie van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij gemeenteraad als adviseur optreedt en waarbij het advies van de gemeenteraad in acht wordt genomen bij het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming:

- initiatieven met veel impact, zoals bedoeld in het Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet.

Beoogd effect
Met het voorstel wordt beoogd de huidige werkwijze en bevoegdheid onder de verklaring van geen bedenkingen voort te kunnen zetten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Argumenten
Dat dergelijke gevallen kunnen worden aangewezen, betekent niet dat deze ook moeten worden aangewezen. Om meerdere redenen is het wenselijk hier een genuanceerde beslissing over te nemen. Het voorstel ziet toe op een dergelijke nuancering. Hetgeen blijkt in ieder geval uit de volgende argumenten.

1.1, 2.1, 3.1 Onder de Omgevingswet krijgt de gemeenteraad de mogelijkheid en bevoegdheid om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij de raad als adviseur optreedt
Krachtens artikel 16.15a, aanhef en onder b, en artikel 16.15b van de Omgevingswet heeft de gemeenteraad de mogelijkheid en bevoegdheid gevallen voor verzwaard advies aan te wijzen. Dat wil zeggen dat de raad als adviseur betrokken moet worden en het door de raad gegeven advies door het bevoegd gezag in acht moet worden genomen bij beslissing op het initiatief. Deze mogelijkheid is onder andere binnen de Omgevingswet opgenomen ten behoeve van de doelen van de Omgevingswet en de veranderende rollen die de wet betreffende raad en college voor ogen heeft. Het voorstel speelt hier op in.

1.2, 2.2 Het voorstel sluit aan bij de huidige werkwijze omtrent de verklaring van geen bedenkingen
Momenteel is met betrekking tot de verklaring van geen bedenkingen aangegeven over welke gevallen de raad geen advies wenst te geven. Advisering in overige gevallen is verplicht gesteld door de wet. Om deze manier van advisering voort te zetten onder de Omgevingswet, dient de raad actief gevallen aan te wijzen waarvoor de advisering gaat gelden. Met het voorstel wordt hieraan voldaan. Daarmee kan de huidige werkwijze omtrent de verklaring van geen bedenkingen min of meer worden voortgezet bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

1.3, 2.3, 3.2 Het voorstel speelt in op de beoogde rol van de raad onder de Omgevingswet
Voor de gemeenteraad betekent de Omgevingswet onder andere een verandering in bepaalde taken en bevoegdheden. Onder de nieuwe wet zal de raad zich meer focussen op visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds. Focus ligt dus op de voorkant en achterkant van verschillende processen. Met behulp van toepassing van het verzwaard adviesrecht behoudt de raad grip op de mogelijkheid om ook tijdens processen advies te kunnen geven. Daarnaast wordt met het voorstel een duidelijk kader gesteld, zodat aansluiting wordt gevonden met de door de Omgevingswet beoogde kaderstellende rol van de raad.

1.4, 2.4 Het voorstel levert maatwerk daar waar nodig
Door het abstract aanwijzen van gevallen voor verzwaard adviesrecht, in tegenstelling tot het aanwijzen van een limitatieve lijst specifieke gevallen, kan de gemeente inspelen op de ruimte voor maatwerk die onder de Omgevingswet wordt geboden. De abstracte manier van aanwijzen speelt in op het feit dat elke buitenplans initiatief uniek is.

1.5, 2.5 Het voorstel leidt niet tot een onwerkbare werkdruk van de gemeenteraad
Met het voorstel worden alleen die gevallen aangewezen waarbij advies vanuit de raad een significante meerwaarde kan betekenen. Voor deze manier van aanwijzen wordt gekozen zodat niet (te) veel buitenplanse initiatieven besproken hoeven te worden bij de gemeenteraad. Hetgeen zou voor onwerkbare situaties kunnen zorgen met betrekking tot deze en andere taken van de raad. Het voorstel geeft hier derhalve een duidelijke grens in aan en zorgt daarmee voor een werkbare situatie bij de raad.

1.6, 2.6 Het voorstel past binnen de beslistermijn van vergunningaanvragen onder de Omgevingswet
Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure het uitgangspunt van de beslistermijn bij vergunningaanvragen. Dat wil zeggen dat op vrijwel alle omgevingsvergunningaanvragen

binnen de reguliere termijn van maximaal 8 weken besloten moet worden. Deze termijn is slechts eenmalig te verlengen met maximaal 6 weken.

Doordat de reguliere termijn het uitgangspunt wordt, is het van groot belang dat de werkprocessen binnen die termijn zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingestoken. Wanneer het initiatief een geval betreft waarvoor ook het verzwaard adviesrecht geldt, dan zal dit binnen dezelfde beslistermijn toegepast moeten worden.

Net als bij het vorige argument is het in dit geval dan ook van belang dat er niet (te) veel buitenplanse initiatieven besproken hoeven te worden bij de gemeenteraad. Hetgeen zou leiden tot vertraging in het proces en een overschrijding van de wettelijk vastgestelde termijn. Met betrekking tot dit punt is er dan ook voor gekozen dat het voorstel een duidelijke grens aangeeft in de mate waarin het verzwaard adviesrecht wordt toegepast.

1.7, 2.7, 3.3 Het voorstel ziet toe op de overgang van omgevingsplan van rechtswege naar volwaardig omgevingsplan
Totdat de gemeente zelf een omgevingsplan vaststelt, wordt er vanaf inwerkingtreding van de wet gewerkt met een zogenoemde versie *van rechtswege*. Huidige bestemmingsplannen en verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving worden daarmee automatisch omgezet naar een tijdelijke versie van het omgevingsplan. In de periode tot aan het vaststellen van een volwaardige variant wordt gewerkt met deze tijdelijke versie. Het is niet ondenkbaar dat tijdens die overgangsperiode initiatieven de revue zullen passeren die in strijd zijn met het omgevingsplan van rechtswege. Om te voorkomen dat dergelijke initiatieven tussen wal en schip dreigen te vallen van het volwaardige omgevingsplan en het omgevingsplan van rechtswege, kan het verzwaard adviesrecht uitkomst bieden. Middels toepassing van het verzwaard adviesrecht kan immers de gemeenteraad helpen adviseren, zodat ook tijdens de overgangsperiode behandeling van buitenplanse gevallen werkbaar kan blijven. Zo kan er tijdens de overgangsperiode toch weloverwogen besloten worden inzake relatief impactvolle initiateven.

Kanttekeningen
1.1, 2.1 Het bepalen van de mate van impact staat of valt bij toepassing van het instrument
De mate van impact van een initiatief wordt vastgesteld door toepassing van het instrument zoals opgenomen in het *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet*. Dit instrument zorgt derhalve voor de correcte bepaling van de mate van impact van initiatieven. Dit voorstel is daarmee afhankelijk van de invulling van het instrument en de werkwijze waarmee dit instrument wordt toegepast. Hetgeen dient – voor zover dit nog niet is gebeurd in het voorstel behorend bij het *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet* – verder uitgewerkt te worden, zowel op papier als in de praktijk.

1.2, 2.2 De gekozen categorie is abstract van aard
De gekozen categorie wijst geen specifieke gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan. Het is geen limitatieve lijst, zoals met andere voorstellen dit normaliter mogelijk wel het geval is. Dit heeft voor- en nadelen. Een belangrijk nadeel is dat de praktijk duidelijk moet maken hoe vaak de verplichte participatie bij buitenplanse initiatieven toegepast wordt. Evaluatie van deze werkwijze dient dus plaats te vinden. Gezien deze evaluatie pas na verloop van tijd plaats kan vinden, zal de initiële toepassing niet direct optimaal zijn. Wel kan de initiële toepassing verbeterd worden door voldoende oefening alvorens inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor deze oefening dient er dan uiteraard wel tijd en ruimte gecreëerd te worden. College is voornemens om via de Planning en Control cyclus de raad te informeren over welke buitenplanse activiteiten zijn goedgekeurd door het college.

Communicatie/Inwonersparticipatie
Met betrekking tot de opstelling van dit voorstel is geen burgerparticipatie toegepast. Wel is het

voorliggende voorstel gebaseerd op het *Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet.* Dit toetsingskader is met behulp van uitvoerige participatie tot stand gekomen. Gezien het voorliggende voorstel gebaseerd is op het eerdergenoemde toetsingskader, wordt aangesloten bij de eerder uitgevoerde participatie en de resultaten daarvan.

Financiën
Het voorliggende voorstel heeft naar verwachting minimale financiële consequenties. Momenteel wordt door de raad een verklaring van geen bedenkingen afgegeven waar dat nodig is. Verscheidene (werk)processen zijn hier op ingesteld. Met het verzwaard adviesrecht wordt beoogd de huidige mate waarin advies wordt afgegeven door de raad voort te zetten. Dat wil zeggen dat naar verwachting dezelfde capaciteit gevraagd wordt van de gemeente als dat nu het geval is.

Wel dient een plek gegeven te worden aan het beoordelen van gevallen ten aanzien van toepassing van het verzwaard adviesrecht. Logischerwijs dient deze beoordeling een plek te krijgen in de processen die toezien op het toetsen van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Verwacht wordt echter dat dit geen significante impact heeft op deze werkzaamheden.

Risico's
Er zijn geen significante risico's ten aanzien van het voorliggende voorstel te vermelden. Het voorstel ziet juist toe op het voorkomen van risico's die anders beduidend waarschijnlijker zijn doordat de gemeenteraad geen (aanvullend) advies heeft af kunnen geven.

Duurzaamheid
Bij het voorliggende voorstel speelt duurzaamheid in principe geen rol, gezien het voorstel alleen toeziet op de processen rondom initiateven en bijbehorende vergunningaanvragen. Wel kan het voorstel eventueel leiden tot bepaalde duurzaamheidsmaatregelen, wanneer dit bijvoorbeeld door de raad wordt geadviseerd bij toepassing van het verzwaard adviesrecht.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

A. R. de Graaf,
gemeentesecretaris

N. Stemerdink,
burgemeester

Besluit

Zaaknummer: Z/21/050673/228539 - 2

De raad der gemeente Voorschoten;

Gelet op artikel 16.15a, aanhef en onder b, en artikel 16.15b van de Omgevingswet (Stb. 2016, nr. 156), zoals deze wet bij inwerkingtreding daarvan zal zijn gewijzigd met de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, nr. 172),

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 4 mei 2021,

besluit:

1. de volgende categorie van gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan te wijzen, waarbij de gemeenteraad als adviseur optreedt en waarbij het advies van de gemeenteraad in acht wordt genomen bij het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming:

   a. initiatieven met veel impact, zoals bedoeld in het Toetsingskader Participatiebeleid Omgevingswet;

2. dat deze categorieën van gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit eveneens zijn aangewezen in het geval dat het college van burgemeester en wethouders instemmingsrecht hebben over een aanvraag om een omgevingsvergunning en niet zelf bevoegd gezag voor de beslissing op die aanvraag zijn, zoals bedoeld in artikel 16.15a, aanhef en onder b, onder 2°, in verbintenis met artikel 16.16 van de Omgevingswet;

3. Dat dit besluit van kracht wordt op de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad der gemeente Voorschoten,
gehouden op donderdag 10 juni 2021.

de griffier,

Drs. B.J. Urban

de voorzitter,

Drs. N. Stemerdink