Gemeente Enschede

Voorstel Gemeenteraad D

Onderwerp	Adviesrecht, participatieplicht en delegatie onder de Omgevingswet		
Portefeuillehouder	Jeroen Diepemaat agendaletter (D)		
Organisatieonderdeel	Cluster Omgeving & Recht	Aangeboden aan Raad	25 januari 2022
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2100112342

Wij stellen u voor te besluiten:

1. De lijst met categorieën van gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarin de raad, op grond van artikel 16.15a lid b onder 1 Ow, advies aan het college geeft vast te stellen;
2. De lijst met categorieën van gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor bij de aanvraag omgevingsvergunning, op grond van artikel 16.55 lid 7 Ow, participatie verplicht is vast te stellen;
3. Het delegatiebesluit vast te stellen met daarin de lijst van gevallen waarvoor het college delen van het omgevingsplan kan wijzigen (als bedoeld in artikel 2.8 Ow) en voorbereidingsbesluiten (als bedoeld in art. 4.14 lid 5 Ow) kan vaststellen;
4. Het college op te dragen de lijsten voor adviesrecht en participatie één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren en daarover de raad te informeren;
5. Het college op te dragen het delegatiebesluit met daarin de lijst met gevallen voor delegatie van het vaststellen van delen van het omgevingsplan twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren en daarover de raad te informeren.

Inleiding

Naar verwachting treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet (hierna: Ow) in werking. De Ow geeft de raad een aantal bevoegdheden. Het is noodzakelijk nu al een keuze te maken zodat de initiatieven vanaf 1 januari 2023 direct afgehandeld kunnen worden in de geest van de Omgevingswet. Dit raadsvoorstel gaat in op de volgende bevoegdheden van de gemeenteraad:

- Het adviesrecht bij omgevingsvergunningen voor Buitenplanse OmgevingsplanActiviteiten (BOPA) – dit betreft activiteiten waarbij van het vastgestelde omgevingsplan wordt afgeweken;
- het vaststellen van gevallen voor participatieplicht bij BOPA's;
- De mogelijkheid van delegatie aan het college van de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan in bepaalde gevallen en de bevoegdheid tot het vaststellen van een voorbereidingsbesluit.

Dit voorstel is tot stand gekomen middels intensieve betrokkenheid, in vier beeldvormende sessies, van de Commissie Omgevingsbeleid. Voor één van die sessies zijn alle raadsleden uitgenodigd. De inbreng en vragen van de aanwezigen zijn betrokken bij de totstandkoming van dit voorstel.

Het raadsvoorstel is langer dan gebruikelijk omdat er feitelijk drie (samenhangende) onderwerpen worden behandeld in één raadsvoorstel.

Adviesrecht

Op dit moment heeft de gemeenteraad een rol bij de grotere afwijkingen van het bestemmingsplan waarvoor de uitgebreide procedure van 26 weken geldt (hierna: uitgebreide afwijkingen). U verleent daarvoor een Verklaring Van Geen Bedenkingen (VVGB). Zonder een VVGB mag het college geen omgevingsvergunning voor een uitgebreide afwijking van het bestemmingsplan verlenen. In het verleden heeft de raad via een drietal raadsbesluiten bepaald voor welke categorieën van gevallen géén VVGB nodig is. Als de Ow in werking is getreden verandert dat. De raad heeft dan standaard **geen** rol meer bij omgevingsvergunningen waarvoor wordt afgeweken van het omgevingsplan (BOPA's). De raad kan als uitzondering op deze algemene regel een lijst vaststellen over welke categorieën van gevallen hij **wel** wil adviseren. NB deze adviezen zijn bindend, het college kan daarvan niet afwijken.

Participatieplicht

Participatie is onder de Ow erg belangrijk. De verantwoordelijkheid voor participatie bij aanvragen voor omgevingsvergunningen, waaronder BOPA's, legt de wetgever primair bij de initiatiefnemer neer: op het aanvraagformulier moet de initiatiefnemer aangeven of hij aan participatie heeft gedaan en zo ja, hoe en wat er

met de resultaten is gedaan. Als de initiatiefnemer aangeeft dat er niet is geparticipeerd is dat ook voldoende. De wetgever geeft de gemeenteraad aanvullend de mogelijkheid om participatie bij specifieke BOPA's verplicht te stellen. De raad kan een lijst met categorieën van gevallen vaststellen waarvoor participatie verplicht is als er een BOPA wordt aangevraagd. In dat geval kan het college aan de initiatiefnemer opleggen dat (alsnog) aan participatie moet worden gedaan.

Delegatie
Op dit moment heeft de gemeenteraad aan het college de bevoegdheid gedelegeerd om bestemmingsplannen op onderdelen te wijzigen. Die wijzigingsbevoegdheden zijn opgenomen in de bestemmingsplannen zelf. Onder de Ow worden deze wijzigingsbevoegdheden echter niet in het omgevingsplan zelf opgenomen maar in een afzonderlijk delegatiebesluit. Het grote voordeel hiervan is flexibiliteit voor de gemeenteraad. Op ieder moment kan het delegatiebesluit worden aangepast of ingetrokken. Het aanpassen of verwijderen van een wijzigingsbevoegdheid in/uit een bestemmingsplan kan alleen via een bestemmingsplanprocedure. De raad kan onder de Ow dus makkelijker de gedelegeerde bevoegdheid aanpassen of intrekken. In dit voorstel zijn de gevallen waarvoor de bestemmingsplannen op dit moment al gewijzigd kunnen worden door het college, opgenomen in het delegatiebesluit. Daarnaast zijn passend bij de geest van de Ow enkele categorieën van gevallen toegevoegd.

In bijlage 3 vindt u over alle drie onderwerpen een toelichtende notitie. Bij deze toelichtende notitie zijn twee discussienota's gevoegd. Deze discussienota's zijn voorbereid voor de Commissie Omgevingsbeleid en bevatten veel achtergrondinformatie over de voorliggende drie onderwerpen. Daarnaast bevatten de discussienota's ook veel informatie over de huidige praktijk. Denk daarbij bijvoorbeeld aan overzichten van aangevraagde afwijkingsvergunningen, afgegeven VVGB's, vastgestelde wijzigingsplannen en voorbeelden van wijzigingsbevoegdheden.

Publieksvriendelijke samenvatting
Naar verwachting treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking. Om hierop goed voorbereid te zijn is besluitvorming door de gemeenteraad op een aantal onderdelen nodig. Het gaat om:

- Adviesrecht van de raad: de raad kan aangeven in welke gevallen hij advies wil uitbrengen voordat het college een omgevingsvergunning verleend voor het afwijken van het omgevingsplan (ook wel: een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit).
- Participatieplicht: de raad kan aangeven in welke gevallen een aanvrager van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verplicht is tot participatie
- Delegatie van het wijzigen van het omgevingsplan: de raad kan in een delegatiebesluit gevallen aanwijzen waarvoor het college onderdelen van het omgevingsplan mag wijzigen.

Voor deze drie onderwerpen hebben we lijsten met goed omschreven gevallen opgesteld, zodat duidelijk is wanneer de gemeenteraad een advies over een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan geven, wanneer daarvoor een participatieplicht is opgelegd, en welke onderwerpen de gemeenteraad aan het college delegeert.

Beoogd effect
Adviesrecht
Het vaststellen van een lijst met "categorieën van gevallen van BOPA's waarin de gemeenteraad bindend advies aan het college geeft", maakt betrokkenheid en invloed van de raad bij grotere ontwikkelingen mogelijk vanaf het moment van invoering van de Omgevingswet.

Participatieplicht
Met het vaststellen van een lijst met "categorieën van gevallen van BOPA's waarvoor participatie verplicht is" geeft de gemeenteraad aan in welke gevallen hij vanaf het moment van invoering van de Omgevingswet participatie in ieder geval verplicht wil stellen. In de gevallen die niet door de raad zijn aangewezen blijft het aan de initiatiefnemer ter overweging om wel of niet participatie rond zijn initiatief te organiseren. Het college kan de input uit de participatie gebruiken voor zijn taak alle maatschappelijke en particuliere belangen te wegen en te komen tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit.

Delegatie wijziging van het omgevingsplan
Door het vaststellen van het delegatiebesluit met daarin een lijst met "categorieën van gevallen voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan" is het mogelijk het college, net als nu, ook onder het regime van de Omgevingswet te laten besluiten over bepaalde wijzigingen van het omgevingsplan. Op deze wijze wordt ook uitvoering gegeven aan de uitgangspunten van de Ow om sneller en efficiënter te werken en de bevoegdheden van raad en college beter af te bakenen.

Argumenten
In dit onderdeel gaan we eerst in op een aantal algemene argumenten die op de eerste drie beslispunten – 1.adviesrecht, 2. participatieplicht en 3. delegatiebesluit – betrekking hebben. Na de behandeling van de gezamenlijke argumenten voor deze drie onderwerpen volgen de argumenten die specifiek betrekking hebben op één van de beslispunten.

De nummering van de argumenten kan ingewikkeld overkomen, daarom een korte uitleg. Beoogd is om voor alle drie de beslispunten de argumenten van een doorlopende nummering te voorzien, zodat helder is welke argumenten betrekking hebben op welke beslispunten. Om die reden zijn aan de algemene argumenten meer nummers toegevoegd, ze hebben immers betrekking op meerdere beslispunten. Het eerste algemene argument heeft bijvoorbeeld betrekking op de drie beslispunten: 1.1, 2.1 en 3.1. Nummer 1.1. heeft in dit geval betrekking op het eerste beslispunt (het vaststellen van een lijst voor het adviesrecht) en is daarvoor het eerste argument .

<u>Algemene argumenten die voor alle drie de onderwerpen gelden: adviesrecht, participatieplicht en delegatiebesluit</u>

1.1, 2.1 en 3.1 De lijsten en het delegatiebesluit sluiten aan bij de ambities van de Omgevingswet
De Ow is ambitieus. “Het” moet eenvoudiger, sneller en beter. De wet zet in op minder regels, integraliteit, inzichtelijkheid, ruimte voor initiatief, vertrouwen, meer maatwerk en meer participatie. De wet wil daarmee een flinke impuls geven aan de gemeentelijke dienstverlening. Daarbij benadrukt de wetgever ook steeds de rollen van raad en college. Dit onderscheid in rollen wordt onder de Ow verder versterkt. De raad stuurt nog meer op hoofdlijnen en monitort op resultaten. De raad bepaalt de doelen en strategische kaders in de omgevingsvisie, die door de raad wordt vastgesteld. Deze doelen en kaders worden in de komende jaren vertaald naar regels in het omgevingsplan van Enschede. Voor het vaststellen en wijzigen van het omgevingsplan is de raad straks het bevoegd gezag. Wel kan de raad deze bevoegdheid, net als nu, gedeeltelijk delegeren.

Het college krijgt meer bevoegdheden in de beleidsuitvoering. Het college is bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en gebruikt het omgevingsplan en de door het rijk, de provincie en de gemeente(raad) vastgestelde regelgeving als beoordelingskader.

De Ow vraagt ook vertrouwen van de raad in het college en de samenleving en van het college in de samenleving om zo slagvaardiger, sneller, eenvoudig en beter te kunnen handelen en het besluitvormingsproces in te kunnen richten.

De wetgever maakt in principe geen onderscheid meer in proceduretijd tussen kleinere en grotere afwijkingen van het omgevingsplan. Waar nu nog een proceduretermijn geldt van 26 weken voor grotere afwijkingen, wordt dit onder de Ow teruggebracht naar 8 weken. Verder heeft de wetgever aangegeven dat de raad onder de Ow standaard geen rol meer heeft bij uitgebreide afwijkingen. Om dit in perspectief te plaatsen: in de periode 2012-2021 zijn er 31 aanvragen geweest voor een uitgebreide afwijking waarbij de gemeenteraad via een Verklaring van Geen Bedenkingen (VVGB) een rol heeft kunnen hebben. Dat zijn er gemiddeld zo’n drie per jaar. In 17 gevallen was een VVGB nodig; in alle gevallen heeft de raad deze verklaring afgegeven. De andere14 gevallen vielen onder een door de raad vastgestelde lijst van gevallen waarvan de raad heeft aangegeven dat een VVGB niet nodig is. Dit overzicht vindt u terug in bijlage 3b.

Onder de Ow moet de raad aangeven waarover hij **wel** wil adviseren. De wetgever geeft daarbij aan dat de raad dit met name zou moeten instellen voor gevallen die een grote impact kunnen hebben op de fysieke leefomgeving (zie ook argument 1.4). Verder heeft de wet de delegatiebevoegdheid flexibeler gemaakt (delegatie niet in omgevingsplan maar in afzonderlijk delegatiebesluit) en stellen we voor de delegatiebevoegdheid te verruimen met technische wijzigingen, het voorbereidingsbesluit en is aansluiting gezocht bij de bevoegdheid van het college om BOPA’s te verlenen waarvoor geen adviesrecht geldt van de raad.

De lijsten en het delegatiebesluit zijn opgesteld in de geest van de ambities van de Ow. Door het vaststellen van het delegatiebesluit vindt versnelling in besluitvorming plaats, kunnen leges eventueel lager uitvallen en komen de rollen van raad en college beter tot uiting. Genoemde effecten werken ook door in de lijst voor het adviesrecht doordat deze betrekking heeft op de grotere projecten. Als er geen advies van de raad benodigd is, kan de procedure sneller doorlopen worden waardoor ook de kosten lager worden (zowel intern als qua leges). Als voorbeeld: in 2021 kost een (uitgebreide) buitenplanse afwijking zonder VVGB € 385,05, met VVGB lopen de kosten op naar € 1.505,80. Wat de kosten zijn voor een BOPA zonder of met advies van de raad moet in het kader van kostenverhaal onder de Ow nog worden uitgewerkt.

1.2, 2.2 en 3.2 De lijsten en het delegatiebesluit zijn zorgvuldig tot stand gekomen

De Commissie Omgevingsbeleid is over het adviesrecht, de participatieplicht en het delegatiebesluit geïnformeerd op 6 september 2021, 15 november 2021 en op 17 januari 2022. En de gemeenteraad is uitgenodigd voor een technische sessie op 13 december 2021. Hetgeen door aanwezigen naar voren is gebracht in de vier beeldvormende sessies is betrokken bij de totstandkoming van voorliggende stukken. Zo hebben de sessies tot inhoudelijke aanpassing geleid van verschillende categorieën van gevallen. Ook heeft het geleid tot het maken van afspraken over het bieden van comfort aan de raad: evaluatie, sturen van lijsten en een werksessie over het adviesrecht aan de hand van casussen.

De lijsten zijn tot stand gekomen op basis van (jarenlange) ervaring met de VVGB en delegatie, ervaring met (politiek-)gevoelige ontwikkelingen in Enschede en door te kijken naar de bedoeling van de Ow. Ter voorbereiding van de lijsten zijn de afwijkingsvergunningen, herzieningen en wijzigingen van het bestemmingsplan van de afgelopen jaren in beeld gebracht (zie bijlagen 3b en 3c). Daarnaast zijn de onderwerpen uitgebreid, omdat de VVGB lijst betrekking had op wat de raad niet wilde zien (een kortere lijst) en de lijst voor het adviesrecht gebaseerd is op wat de raad wel wil zien (een langere lijst).

Bij de totstandkoming van de lijsten is ook gekeken naar voorbeelden van andere gemeenten en informatie uit documenten, webinars en Omgevingswetfora van de VNG en BZK.

Tot slot kan opgemerkt worden dat de lijsten voor adviesrecht en participatieplicht aansluiten bij het afwegingskader dat door de externe adviseur van de Commissie Omgevingsbeleid, aan de raad(scommissie Omgevingsbeleid) is gezonden. Daarin is aangegeven wanneer inwoners zouden moeten participeren (ontwikkelingen met impact op straatniveau en niet op perceelsniveau) en wanneer de raad zou moeten adviseren (ontwikkelingen met impact op gebiedsniveau). De voorgestelde lijst voor het adviesrecht gaat minimaal uit van impact op wijkniveau en in meerdere gevallen ook nog op straatniveau. Dit betekent dat de raad in die gevallen eerder betrokken wordt dan minimaal nodig is op grond van het genoemde afwegingskader. Verder gaat de lijst voor verplichte participatie uit van gevallen met impact op straatniveau.

1.3 en 3.3 Het college is gebonden aan een groot aantal kaders

Als het college gebruik maakt van zijn bevoegdheid een omgevingsvergunning voor een BOPA te verlenen of het omgevingsplan te wijzigen, is het college gebonden aan een grote verscheidenheid aan kaders. Uiteraard is het college gebonden aan wet- en regelgeving vanuit het Rijk en de Provincie. Denk daarbij aan regelgeving over diverse milieuaspecten (bodem, water, geluid, stikstof, etc.). Maar ook aan regelgeving over flora en fauna, duurzame verstedelijking, ruimtelijke kwaliteit, etc. Daarnaast is het college gebonden aan kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de huidige structuurvisie(s) en straks de omgevingsvisie. Maar ook aan beleid over verkeer, water, klimaat, wonen, landschap, buitengebied, kamerverhuur, cultuur, archeologie, welstand, (externe) veiligheid, bodem, energie, bedrijvigheid, horeca, detailhandel, etc. En denk ook aan gebiedsvisies en de kaders in afzonderlijke besluiten voor concrete projecten.

Dit grote spectrum aan kaders dat door de gemeenteraad, Rijk, Provincie en Waterschap is vastgesteld moet het college in acht nemen bij zijn besluitvorming. Doordat de gemeenteraad deze kaders aan de voorkant heeft meegegeven ontstaat ruimte voor de afweging om bepaalde taken aan het college over te laten. Ten aanzien van die taken kan de raad dan meer de controlerende/monitorende rol op zich nemen.

<u>Aanvullende argumenten adviesrecht</u>

1.4 De raad adviseert conform gedachte Omgevingswet over projecten met grote impact op de fysieke leefomgeving

Als aangegeven is een uitgangspunt van de wet, dat de raad op hoofdlijnen stuurt en de resultaten monitort, en dat het college het beleid uitvoert. Uit de wetsstukken rondom de Ow is het streven af te leiden om de advieslijst van de raad te beperken tot projecten met grote impact op de fysieke leefomgeving. Bij grote impact speelt mee dat Enschede een stedelijke gemeente is met circa 160.000 inwoners die volop in ontwikkeling is. In een hele kleine gemeente met een beperkt aantal inwoners die minder in ontwikkeling/meer conserverend is, zal een ontwikkeling eerder grote impact hebben dan een ontwikkeling in Enschede.

Bij ontwikkelingen met grote impact kunt u bijvoorbeeld denken aan:
- projecten waarbij op meerdere (grote) punten wordt afgeweken van het omgevingsplan,
- waar afgeweken wordt van vastgestelde beleidskaders,
- waar veel verschillende belangen meewegen,
- waar een project veel invloed kan hebben op omliggende percelen,
- waar het project de herontwikkeling van een relatief groot gebied betreft.

In de lijst is rekening gehouden met ontwikkelingen die politiek gevoelig liggen en/of grote impact hebben. Dit helpt de gemeenteraad om op de belangrijke ontwikkelingen te focussen die in de gemeente spelen.

Het college stelt voor de BOPA's die nu onder de reguliere afwijkingen vallen met een beslistermijn van 8 weken (de zogenaamde "kruimel"afwijkingen), voor het overgrote deel bij het college te laten, afgezien van een tweetal uitzonderingen. Daarvan schat het college in dat de raad gezien de impact die de ontwikkeling zou kunnen hebben wel zou willen adviseren Daarbij gaat het om uitbreiding van bestaande bebouwing. Volgens de huidige rechtspraak is het college bevoegd om af te wijken van het bestemmingsplan voor uitbreiding van de bebouwing binnen de bebouwde kom tot 100% uitbreiding. In de voorgestelde advieslijst is dit begrensd op 1000 m² (dus vanaf dit oppervlakte geldt het adviesrecht van de raad). Verder is voor de adviesgevallen die voor maximaal 10 jaar worden aangevraagd aangegeven, dat (in tegenstelling tot de huidige wetgeving met bijbehorende rechtspraak) de raad **wel** wil adviseren als de uitgebreide procedure wordt toegepast.

1.5 Onder de Ow is de reguliere beslisprocedure van acht weken het uitgangspunt

Met de komst van de Ow is de toepassing van de reguliere procedure bij de voorbereiding van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning het uitgangspunt. Dit houdt in een beslistermijn van 8 weken (is nu 26 weken bij grote afwijkingen). Deze beslistermijn kan eenmalig met 6 weken verlengd worden. De Ow geeft het college ook nog de mogelijkheid om de uitgebreide procedure van 26 weken van toepassing te verklaren, maar dit kan alleen onder specifieke voorwaarden. Dit heeft tot gevolg dat in verreweg de meeste gevallen de reguliere procedure aan de orde is met daar aan gekoppeld een beslistermijn van 8 weken. Het verkrijgen van een advies van de raad binnen deze termijn is een grote uitdaging. Dit is reden temeer om, mede gelet op de rol van de raad en het sturen op hoofdlijnen, enigszins terughoudend te zijn in het opvoeren van onderwerpen op lijst.

1.6 Als de gemeenteraad al eerder heeft ingestemd met een – voldoende uitgewerkt en actueel –(onderdeel van een) beleidskader of heeft ingestemd met het betreffende project op de betreffende locatie wordt geen advies gevraagd

Voorgesteld wordt om gevallen die binnen bestaande door de gemeenteraad vastgestelde concrete beleidskaders passen uit te zonderen van adviesrecht. Deze concrete beleidskaders kunnen gebiedsgericht zijn, zoals (concrete onderdelen van) de gebiedsvisie voor het Kennispark, Technologybase, en transformatiekader Ariënsplein, of het betreft een beleidskader omtrent een specifiek onderwerp, zoals de Structuurvisie Externe veiligheid, Woonvisie, Retailvisie, Kantorenvisie. Dat betekent, dat als een aanvraag voor een BOPA past binnen de door de raad vastgestelde concrete actuele beleidskaders er geen advies van de gemeenteraad zal worden gevraagd. U heeft hier immers al mee ingestemd. Het geven van een advies heeft daarom geen meerwaarde. Dit is ook in lijn met de uitgangspunten van de Ow (eenvoudig, beter).

1.7 Als het college de uitgebreide procedure toepast brengt de raad ook advies uit

Naast de meer reguliere gevallen die op de advieslijst staan is ook de categorie opgenomen "het toepassen van de uitgebreide procedure door het college bij gevallen met (mogelijk) aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en meerdere belanghebbenden die bedenkingen zouden kunnen hebben". Dit zijn namelijk precies de gevallen waarbij de gemeenteraad een rol zou kunnen hebben conform de geest van de Ow. De lijsten doen een aanzet om alle gevallen te benoemen die gelet op de grote impact voor de raad relevant kunnen zijn. Het is echter niet volledig uit te sluiten dat er een aanvraag met aanzienlijke gevolgen / grote impact wordt ingediend, die we niet als geval in de advieslijst hebben opgenomen. Naar verwachting zal het college voor een dergelijke aanvraag besluiten de uitgebreide procedure toe te passen. Door uw adviesrecht daaraan te koppelen ontstaat een goed vangnet.

<u>Aanvullende argumenten Participatieplicht</u>

2.3 Participatie is onder de Omgevingswet en voor de gemeente erg belangrijk

De Ow geeft aan dat participatie erg belangrijk is. Bij alle initiatieven waar een vergunning voor nodig is, waaronder BOPA's, legt de wetgever de verantwoordelijkheid in eerste instantie neer bij de initiatiefnemer. De wetgever heeft echter aanvullend aan de raad de mogelijkheid toegekend om participatie bij specifieke BOPA's verplicht te stellen. Dat kan de raad doen door het vaststellen van een lijst van gevallen waarvoor participatie verplicht is.

Wij doen de raad hierbij een voorstel voor een lijst van gevallen waarvan wij denken dat participatie verplicht zou moeten zijn. Dit betreffen dezelfde gevallen als waarvoor het adviesrecht geldt. Wij stellen echter voor om de drempel waarvoor de participatieplicht geldt in een aantal gevallen lager te leggen. Voor een inwoner of andere belanghebbende heeft een project namelijk eerder veel impact dan voor de gemeenteraad (als hoofd van een stedelijke gemeente dat op hoofdlijnen bestuurt). Verder dient participatie een heel ander doel dan het adviesrecht van de raad. Door participatie wordt duidelijk hoe de omgeving en betrokkenen denken over

een bepaald initiatief om een goede afweging te kunnen maken. Adviesrecht heeft tot doel, dat de raad kaders kan meegeven aan ontwikkelingen die voor de raad grote impact hebben.

In de participatieverordening is opgenomen dat de raad gevallen aanwijst waarvoor participatie verplicht is. Daarnaast is in die verordening opgenomen dat de gemeente ter inspiratie en ondersteuning van initiatiefnemers een handreiking voor participatie opstelt.

Aanvullende argumenten delegatie

3.4 Door het vaststellen van het delegatiebesluit met daarin een lijst van gevallen voor delegatie zorgt u voor een goede overgang van de bevoegdheden die nu al bij het college liggen

Op dit moment heeft u in uw bestemmingsplannen via de wijzigingsbevoegdheid het college de bevoegdheid gegeven om een bestemmingsplan op bepaalde onderdelen te wijzigen. Onder de Ow vindt deze delegatie echter niet plaats via het omgevingsplan, maar in een afzonderlijk delegatiebesluit. Dat is een zeer wenselijke ontwikkeling omdat u een delegatiebesluit op ieder moment zonder uitgebreide procedure kunt aanpassen. Vanwege deze verandering in de Ow stellen wij de raad daarom voor om (de delegatie van) de gevallen waarvoor de wijzigingsbevoegdheid in de huidige bestemmingsplannen geldt, over te nemen in het delegatiebesluit.

Een tweede verandering is de wijze waarop gemeentelijke monumenten worden aangewezen (zo ook het intrekken en wijzigen van de monumentenstatus) onder de Ow. Dit doet het college op dit moment via afzonderlijke besluiten. Voor de inzichtelijkheid voor de samenleving, vindt die aanwijzing onder de Ow plaats in het omgevingsplan. Ook dit stellen wij voor op te nemen in het delegatiebesluit, zodat de huidige werkwijze en bevoegdhedenregeling in stand blijft. Dit sluit overigens ook aan bij de werkwijze die de VNG voor ogen heeft. De VNG gaat er namelijk blijkens de door haar opgestelde voorbeeldregels voor het omgevingsplan vanuit, dat ook onder de Ow het college gemeentelijke monumenten blijft aanwijzen.[1] In artikel 3 lid 2 van het delegatiebesluit (bijlage 2 van dit voorstel) is aanvullend opgenomen, dat het college de raad informeert voordat het gebruik maakt van de bevoegdheid het omgevingsplan te wijzigen op het onderdeel aanwijzing (en aanpassen/verwijderen aanwijzing) monumenten.

3.5 Meer ruimte voor de raad om zich bezig te houden met inhoudelijke kaders en monitoring van de uitvoering

De mogelijkheid om vaststelling van delen van het omgevingsplan te delegeren, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Delegatie zorgt ervoor dat de uitvoering van het beleid bij het uitvoerende orgaan (lees: het college) neergelegd wordt, zodat de raad zijn aandacht nog meer kan richten op de inhoudelijke kaders en het monitoren van de uitvoering (zie ook hierna onder 4.1 of 5.1).

3.6 Het gaat om onderwerpen die nu al zijn gedelegeerd (wijzigingsbevoegdheid), waar het college zelf al bevoegd is (BOPA's zonder adviesrecht) en onderwerpen die geen grote impact hebben op de fysieke leefomgeving

Er kunnen verschillende zaken gedelegeerd worden met betrekking tot vaststelling van delen van het omgevingsplan. Bij dit voorstel is een delegatiebesluit gevoegd met daarin een lijst van gevallen die voorgesteld worden te delegeren aan het college. Het gaat om onderdelen die al zijn gedelegeerd (zie argument 3.4 en bijlage 3c paragraaf 5.1) en dit te verbreden met het wijzigen van het omgevingsplan voor:

1. gevallen waarvoor het college zelf een BOPA kan verlenen zonder adviesrecht van de raad en
2. onderwerpen die geen of beperkte impact hebben op de fysieke leefomgeving.

In bijlage 3c, paragraaf 5.2 vindt u een toelichting op punt 1 en in bijlage 3c vindt u in paragrafen 5.3 tot en met 5.7 de toelichtingen op punt 2.

Monitoring door raad

4.1 en 5.1 Monitoring door raad

Zowel het adviesrecht als de participatieplicht zijn nieuw. U heeft natuurlijk al ervaring met de VVGB, maar u moet nu aangeven wat u wel wilt zien in plaats van wat u niet wilt zien. Met delegatie heeft u al ervaring en conform de geest van de Omgevingswet wordt voorgesteld dit te verbreden. In de praktijk moet hier meer ervaring mee opgedaan worden. Verder moet in de praktijk blijken welke aanvragen er daadwerkelijk worden ingediend en hoe deze zich verhouden tot de lijst. Als de lijst te omvangrijk is, kan het zijn dat de raad een groot aantal adviesverzoeken krijgt waardoor de werkdruk van raad, college en organisatie (sterk) wordt verhoogd. Ook kan het, ondanks de zorgvuldige voorbereiding en vergelijking met andere gemeenten zo zijn, dat er gevallen zijn waar nu nog niet aan is gedacht. Wij stellen daarom voor de lijsten en het delegatiebesluit te evalueren en u tussentijds te informeren over de aangevraagde BOPA's en de omgevingsplanwijzigingen.

[1] https://vng.nl/files/vng/het_casco.pdf

Omdat de BOPA's een veel snellere doorlooptijd kennen, stellen wij voor dit na 1 jaar te evalueren en u ieder halfjaar een overzicht te sturen van de aangevraagde BOPA's. Omgevingsplanwijzigingen kennen een langere doorlooptijd en staan in aantallen niet in verhouding tot de BOPA's. Daarom stellen wij u voor dit na 2 jaar te evalueren en jaarlijks een overzicht te sturen van de wijzigingsplannen die zijn vastgesteld of in behandeling zijn. De verplichting tot toezending van deze overzichten is opgenomen in het besluit tot vaststelling van de lijsten voor adviesrecht en participatieplicht (bijlage 1, artikel 2) en in het delegatiebesluit (bijlage 2, artikel 3).

Bij de evaluatie van de BOPA's betrekken we naast het adviesrecht ook de participatieplicht.

Risico's
Datum inwerkingtreding Omgevingswet ligt nog niet 100% vast
Op basis van de informatie die ons nu bekend is, treedt de Ow in werking op 1 januari 2023. De inwerkingtreding is echter vaker uitgesteld en ook nu zijn er nog aanzienlijke onzekerheden met name ten aanzien van het digitale spoor van de Ow. Het is echter wel zaak dat wij ons goed voorbereiden op de inwerkingtreding van de Ow en daarom te blijven anticiperen op inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2023.

Wij stellen u daarom voor om geen concrete datum te noemen voor de inwerkingtreding van de besluiten. Wij stellen voor dat u besluit om in meer algemene bewoording de inwerkingtreding daarvan aan te laten sluiten op het moment dat de Ow in werking treedt.

Financiële dekking van het voorstel
Dit voorstel heeft geen financiële consequenties voor de gemeente.

Alternatieven
1.1 U kunt ervoor kiezen om geen adviesrecht in te stellen of de gevallen te verruimen of te beperken
De gemeenteraad is niet verplicht om de voorgestelde lijst voor adviesrecht ten aanzien van categorieën van gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vast te stellen. Wanneer de gemeenteraad de lijst voor adviesrecht niet vaststelt heeft u geen formele mogelijkheid meer om invloed uit te oefenen op de besluitvorming door het college over een aanvraag voor een BOPA.

Daarnaast kunt u de gevallen uiteraard verruimen of beperken. Het is daarbij goed te beseffen dat de lijst zoals deze voorligt zeer zorgvuldig tot stand is gekomen (argument 1.2), goed aansluit bij de ambities van de Ow (argument 1.1) en dat een advies over het algemeen in 8 weken gegeven moet kunnen worden (argument 1.5).

2.1 U kunt ervoor kiezen om participatie niet verplicht te stellen of juist in meer gevallen verplicht te stellen
Wanneer de gemeenteraad de lijst voor participatieplicht niet vaststelt kan een aanvrager van een BOPA niet worden verplicht om aan participatie te doen. In dat geval geldt voor een aanvrager alleen de wettelijke eis om bij de aanvraag aan te geven of hij al dan niet aan participatie heeft gedaan en zo ja aan te geven hoe en wat de resultaten daarvan zijn.

Als u participatie verplicht stelt, is het overigens niet mogelijk om inhoudelijke eisen te stellen aan de participatie. Wel is het mogelijk om in het voorproces in een gesprek te sturen op een bepaalde vorm van participatie of een handreiking voor participatie aan te bieden. Deze handreiking is momenteel in ontwikkeling en zal ter informatie aan de raad worden aangeboden.

Daarnaast kunt u de lijst van gevallen uiteraard verruimen of beperken. Het is daarbij goed te beseffen dat de participatielijst zoals dat voorligt zorgvuldig tot stand is gekomen (argument 2.2) en goed aansluit bij de ambities van de Ow (argument 2.1).

In dit verband is nog het volgende van belang. De geest van de Omgevingswet gaat uit van vertrouwen in de samenleving. De verantwoordelijkheid om participatie al dan niet toe te passen wordt door de Omgevingswet daarom bij de initiatiefnemer gelegd. Deze gedachtelijn is landelijk overgenomen en onder meer uitgewerkt in documenten van de VNG en BZK over participatie. En is ook het leidende principe in het afwegingskader dat door één van de adviseurs van de Commissie Omgevingsbeleid is aangereikt. Al deze documenten zijn opgesteld vanuit de geest van de wet. Een overweging om participatie altijd of in veel gevallen verplicht te stellen past dan ook niet bij deze benadering, want daarmee trekt de gemeente de verantwoordelijkheid voor de afweging om participatie al dan niet toe te passen naar zich toe. Terwijl de Omgevingswet die verantwoordelijkheid als gezegd vooral aan de samenleving wil laten.
Wat wel wordt geadviseerd is dat de samenleving wordt ondersteund met een handreiking zodat de uitvoering van participatie eenvoudiger wordt. Daarnaast spreekt het voor zich dat wij in alle vooroverleggen over initiatieven en op onze website participatie zullen stimuleren.

Tot slot speelt mee dat participatie bij initiatieven in veel gevallen ook zal gaan om het informeren van omwonenden / andere belanghebbenden. Dat kan worden gezien als een gewoontenorm zoals je in het maatschappelijk verkeer met elkaar hoort om te gaan. Zoals aangegeven kunnen en zullen wij hier in het vooroverleg en in een handreiking op aansturen. In het licht hiervan is het de vraag of het instrument van de raad om participatie te verplichten ook op deze gevallen ingezet moet worden. Wij stellen in de geest van de Omgevingswet voor om dat niet te doen.

3.1 U kunt ervoor kiezen om niets te delegeren, of de delegatie te verruimen of te beperken
U kunt ervoor kiezen om niets te delegeren. Dit doet geen recht aan de huidige situatie waarin bevoegdheden al zijn gedelegeerd aan het college. Ook past dit niet bij de geest van de Ow.

Daarnaast kunt u het delegatiebesluit met de lijst van gevallen uiteraard verruimen of beperken. Het is daarbij goed te beseffen dat het delegatiebesluit zoals dat voorligt zeer zorgvuldig tot stand is gekomen (argument 3.2) en goed aansluit bij de ambities van de Ow (argument 3.1).

Participatie
Het voorstel (adviesrecht en delegatie) gaat over een bevoegdheidsverdeling tussen college en raad. Daarnaast heeft het voorstel (t.a.v. adviesrecht, participatieplicht en delegatie) betrekking op gevallen waarvoor nu nog geen gevolgen voor toekomstige individuele ontwikkelingen te bedenken zijn.

Communicatie
Communicatie met direct betrokkenen
Aangezien de lijsten uit de voorstellen pas gaan werken na de inwerkingtreding van de Ow, zijn er op dit moment nog geen externe direct betrokkenen waarmee gecommuniceerd kan worden. Toekomstige aanvragers zullen in voorbereidende gesprekken op de vergunningaanvraag van de consequenties op de hoogte worden gesteld, zodat ze er in de planvorming rekening mee kunnen houden. En over participatie, waaronder de participatieplicht en de handreiking voor participatie, zal vanzelfsprekend gecommuniceerd worden voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet.

PR over het besluit
n.v.t.

Rechtsgeldige bekendmaking van gemeentelijke regelgeving
Na vaststelling van de lijsten door de gemeenteraad worden deze op wettelijk voorgeschreven wijze bekend gemaakt in het Gemeenteblad en op de landelijke voorziening www.overheid.nl.

Vervolg
Werksessie over adviesrecht
Na vaststelling van de lijsten worden met de gemeenteraad nog procesafspraken gemaakt over de praktische uitvoering van het adviesrecht. Met de Commissie Omgevingsbeleid is afgesproken dat wij een werksessie organiseren voor de nieuwe raad. De werksessie heeft enerzijds een informatief karakter; wat is het adviesrecht? Anderzijds willen we aan de hand van casussen bekijken wat de mogelijkheden van de raad zijn met het adviesrecht. Tot slot willen we in gesprek over het proces hoe de raad wil komen tot een advies.

Evaluatie (en eventuele bijstelling) van de lijsten en gemaakte werkafspraken
De lijsten, het delegatiebesluit en de bijbehorende werkafspraken zullen worden geëvalueerd en naar aanleiding daarvan, waar nodig, worden geactualiseerd. Bij deze evaluaties wordt ook bekeken of vervolgevaluatie nodig is.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijsten categorieën van gevallen adviesrecht gemeenteraad en participatieplicht bij aanvragen omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
Bijlage 2: Delegatiebesluit
Bijlage 3a: Toelichtende notitie adviesrecht, participatieplicht en delegatie
Bijlage 3b: Discussienota adviesrecht en participatieplicht
Bijlage 4: Raadsbesluit

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris,	**de Burgemeester,**
E.A. Smit	drs. Th.J.F.M. Bovens
