GEMEENTE WESTLAND

CONCEPT RAADSVOORTSTEL

ONDERWERP

Het vaststellen van de participatieverordening Gemeentewet, het participatiebeleid Omgevingswet, de beleidsregel participatieverplichting voor initiatiefnemers, de beleidsregel verzwaard adviesrecht gemeenteraad en het delegatiebesluit omgevingsplan.

AANLEIDING

Het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau treedt naar verwachting in de loop van 2022 in werking. Met deze wijziging wordt het huidige artikel 150 van de Gemeentewet gewijzigd. Hiermee wordt gemeente breed geregeld dat gemeenten in een participatieverordening moeten aangeven op welke wijze inwoners en maatschappelijke partijen in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken. Het doel van de wijziging van de Gemeentewet is dat de gemeenteraad in een participatieverordening regelt binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren. Aan de hand van deze verordening moet het voor alle partijen vooraf inzichtelijk zijn op welke wijze een participatieproces verloopt. In aanloop naar de wetswijziging van de Gemeentewet is de voorliggende (concept) participatieverordening voorbereid. Daarnaast treedt op 1 juli 2022 de Omgevingswet in werking. Deze nieuwe wet bundelt de regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu zodat zij eenvoudiger en meer overzichtelijk is. Ook wordt met deze wet een snellere en betere besluitvorming beoogd zodat initiatieven eerder van de grond komen. Met de Omgevingswet verandert er veel. Er wordt in dit nieuwe decor veel ruimte overgelaten aan het lokale bestuur. In dit kader zullen dan ook, in aanloop naar de Omgevingswet, een aantal besluiten moeten worden genomen met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

Met het oog op het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet, zijn een aantal concept besluiten ter besluitvorming voorbereid. Het betreft de participatieverordening Gemeentewet (bijlage I), het participatiebeleid Omgevingswet (bijlage II), het beleid participatieverplichting initiatiefnemers (bijlage III), het beleid verzwaard adviesrecht (bijlage IV) en het besluit delegatie omgevingsplan (bijlage V). Vanwege de onderlinge samenhang tussen (1) de verplicht op te stellen participatieverordening naar aanleiding van de wijziging van de Gemeentewet en (2) het in aanloop naar de Omgevingswet op te stellen participatiebeleid en het beleid participatieverplichting initiatiefnemers, worden deze besluiten gelijktijdig ter besluitvorming aangeboden. Naast deze besluiten worden ook het beleid verzwaard adviesrecht en het delegatiebesluit omgevingsplan ter besluitvorming voorgelegd. Het beleid verzwaard adviesrecht en het delegatiebesluit vloeien voort uit de Omgevingswet. Alle besluiten worden hieronder separaat van elkaar nader toegelicht.

DOELSTELLING

1. Een gemeente brede participatieverordening (op grond van de Gemeentewet) die voor alle beleidsvelden geldt en waarin, in algemene zin, is geregeld binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren.
2. Participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving (op grond van de Omgevingswet) waarin voor drie specifieke besluiten (omgevingsvisie, programma en omgevingsplan) is geregeld binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren.
3. Het zekerstellen van vroegtijdige participatiemogelijkheden voor de omgeving bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, als het gaat om grote ontwikkelingen (op grond van de Omgevingswet).

CONCEPT

4. Het waarborgen van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten door het geven van een verzwaard advies, als het gaat om grote ontwikkelingen (op grond van de Omgevingswet).
5. Het continueren van de huidige werkwijze aangaande wijzings- en uitwerkingsbevoegdheden en het versnellen van kleine (technische) wijzigingen van het omgevingsplan door middels van een delegatiebesluit (op grond van de Omgevingswet).

ARGUMENTATIE

Participatieverordening (Gemeentewet)

1. Met het besluit over de participatieverordening Gemeentewet (bijlage I) wordt aan de doelstelling (en wettelijke plicht) voldaan om op gemeente breed niveau te regelen binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren.

Voorliggend concept voor een participatieverordening is gebaseerd op de modelverordening van de VNG naar aanleiding van de aanstaande wijziging van de Gemeentewet als gevolg van de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Deze wetswijziging loopt als gevolg van het feit dat het kabinet nu demissionair is vertraging op, waarop de VNG besloten heeft de huidige model inspraakverordening te moderniseren en te verbreden tot een model participatieverordening. Uitgangspunt hierbij is dat inspraak één van de vormen is waarop participatie kan plaatsvinden, maar dat gemeentelijke bestuursorganen ook voor andere vormen kunnen kiezen, passend bij hun beleidsvoornemen. Deze modelverordening is pas uitgegeven nadat binnen onze gemeente al een start was gemaakt met een opzet voor een participatieverordening naar aanleiding van een motie van de raad en vooruitlopend op komende wetswijzigingen. Dit concept is op 25 september 2020 ter informatie aan de raadcommissie Ruimte toegestuurd, waarbij zij in de gelegenheid is gesteld om op- en aanmerkingen door te geven. Er is gekozen om niet verder te gaan met het eerdere gemeentelijke concept voor een participatieverordening maar om het model van de VNG te gebruiken dat meer generiek is. Dit omdat dit model een basale verordening is die op alle gemeentelijke beleidsterreinen kan worden ingezet en daardoor zowel mogelijkheden biedt om participatie vorm te geven op bijvoorbeeld het gebied van het omgevingsrecht als op het gebied van het sociaal domein. Deze verordening bevat algemene regels om bij de start van de ontwikkeling van gemeentelijke voornemens een startdocument vast te stellen waarin duidelijkheid wordt gegeven over hoe het participatieproces wordt ingericht, wat het doel is van de inzet van participanten en wat de mate van invloed is die zij kunnen uitoefenen. Daarnaast laat de participatieverordening ook ruimte voor andere participatietrajecten zoals participatietrajecten in het kader van de fysieke leefomgeving. Dit is van belang omdat andere participatietrajecten in specifieke domeinen vaak al bepaalde vormen van participatie kennen. Zo wordt er bijvoorbeeld binnen het fysieke domein aan omgevingsmanagement gedaan en zijn er (tussen de gemeenteraad en het college) afspraken gemaakt over het ter inzage leggen van een voorontwerp-bestemmingsplan (straks: omgevingsplan). In deze gevallen wordt afgeweken van de algemene procedure van de participatieverordening

Het eerdere gemeentelijke concept bood iets minder ruimte om in te spelen op de wetswijzigingen. De op het model van de VNG gebaseerde participatieverordening is begin september (2021) opnieuw naar de raadscommissie Ruimte gestuurd. De commissie is wederom in de gelegenheid gesteld om aandachtspunten door te geven. Deze zijn verwerkt in het voorgestelde concept. Omdat het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, wordt de voorgestelde participatieverordening vastgesteld op grond van de huidige wettelijke regeling (artikel 150 van de Gemeentewet). Deze regeling biedt hier voldoende basis voor. Met de voorgestelde participatieverordening wordt

CONCEPT

alvast vooruitgelopen op de wijziging zodat een start kan worden gemaakt met participatie (en uitdaagrecht). Op het moment dat de nieuwe regeling (het nieuwe artikel 150 van de Gemeentewet) in werking treedt, wordt nagegaan in hoeverre dit nog wijzigingen meebrengt voor de participatieverordening. Het is de bedoeling dat de participatieverordening aan het eind van het jaar 2021 in werking treedt. De verordening kan verder worden uitgewerkt in beleid en protocollen.

Voor een effectieve participatie is verwachtingsmanagement van belang. Door de leden van de raadscommissie is naar aanleiding van de eerdere concept-participatieverordening een aantal vragen gesteld over hoe daaraan vorm wordt gegeven. Bij de huidige opzet van de participatieverordening wordt dit niet in de verordening zelf uitgewerkt, maar in (toekomstige) protocollen en het gemeente breed participatiebeleid Gemeentewet horend bij de participatieverordening Gemeentewet.

Op specifieke terreinen kan er mogelijk wel (al) sprake zijn van participatiebeleid. Vanuit de Omgevingswet rust op de gemeente bijvoorbeeld de plicht om participatiebeleid vast te stellen waarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven bij het opstellen van de omgevingsvisie (gemeenteraad), een programma (college) of het omgevingsplan (gemeenteraad). Aangegeven moet worden op welke manier burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroegtijdig zullen worden betrokken. Het desbetreffende bestuursorgaan moet bij de vaststelling van het besluit motiveren in hoeverre aan dit participatiebeleid is voldaan. Deze motiveringsplicht op grond van de Omgevingswet bestaat naast de verplichting tot het vaststellen van een participatieverordening op grond van de Gemeentewet. De participatieverordening op grond van de Gemeentewet en het participatiebeleid op grond van de Omgevingswet kennen een andere wettelijke grondslag. De participatieverordening Gemeentewet (bijlage I) en het participatiebeleid Omgevingswet (bijlage II) zijn wel op elkaar afgestemd. Binnen de kaders van de participatieverordening is immers ruimte gelaten om voor (beleids)voornemens (als de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan) andere participatieprocedures vast te stellen. Bij het opstellen van het participatiebeleid Omgevingswet is bij de voorgestelde en voorgeschreven participatietrajecten zoveel mogelijk aangesloten bij de participatieprocedure van de participatieverordening, maar voor specifieke ruimtelijke ontwikkelingen, die in het omgevingsplan worden vastgelegd, zijn bijvoorbeeld andere participatieprocedures voorgeschreven. Daarnaast biedt de Omgevingswet de gemeenteraad de mogelijkheid om een initiatiefnemer tot het bieden van participatiemogelijkheden te verplichten als hij, voor het realiseren van zijn initiatief, een omgevingsvergunning nodig heeft waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan. In het kader van deze bevoegdheid zijn eveneens beleidsregels vastgesteld (bijlage III).

Met het huidige voorstel is voorbereid wat op dit moment noodzakelijk is. Het is de eerste stap met als doel om, door middel van de gemeente brede participatieverordening en het participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving, ervaringen op te doen met participatie. De ervaringen en inzichten kunnen in de toekomst nader worden benut door middel van het uitwerken van gemeente breed participatiebeleid.

Participatiebeleid Omgevingswet (bijlage II)

2. Met het besluit over het participatiebeleid Omgevingswet wordt aan de doelstelling (en wettelijke plicht) voldaan om voor specifieke besluiten in het kader van de Omgevingswet (omgevingsvisie, programma en omgevingsplan) beleid te hebben zodat burgers en bedrijven op voorhand weten hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden.

CONCEPT

Participatie is ook een belangrijke pijler voor het werken in de geest van de Omgevingswet. Voor het eerst vormt participatie op grote schaal het centrale uitgangspunt bij de vorming van beleid, namelijk voor het gehele fysieke domein op alle schaalniveaus. Dat betekent dat gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk hiermee te maken krijgen. De Omgevingswet verstaat onder een participatieve aanpak: het in een vroegtijdig stadium betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij het proces van de besluitvorming over een activiteit. Inzet is dat participatie bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van de samenleving bij beleidsvorming. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende inzichten en meningen snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor betere besluiten en mogelijk voor meer draagvlak. Dit kan tijdwinst opleveren. Als aangegeven heeft participatie onder de Omgevingswet bij de vaststelling van de omgevingsvisie (gemeenteraad), een programma (college) en het omgevingsplan (gemeenteraad) vorm gekregen als een extra motiveringsplicht. Bij deze plannen is het de bedoeling dat participatie plaatsvindt, zeker bij grote ontwikkelingen, zodat meningen en ideeën van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in een vroegtijdig stadium in beeld zijn.

Hiermee heeft de wetgever aan willen sluiten bij het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. Tijdens de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is een motie aangenomen van het eerste kamerlid Nooren c.s. (Kamerstukken I 2019/20, 34 986, AA). In deze motie is de regering verzocht een regeling op te nemen die ervoor zorgt dat er een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om participatiebeleid vast te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Deze motie is aangenomen en deze regeling is bij amendement in het Omgevingsbesluit opgenomen. Ter uitvoering van de motie is, binnen de ruimte die de Omgevingswet daartoe biedt, voorgesorteerd op het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. Daarbij is aansluiting gezocht bij de bestaande motiveringsplicht over participatie voor de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan en programma. Deze verplichting houdt in dat wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Deze motiveringsplicht is uitgebreid in de zin dat door decentrale overheden ook moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het participatiebeleid. Zo zijn decentrale overheden verplicht om participatiebeleid te maken voor het fysieke domein. Voor gemeenten geldt straks dat bij de vaststelling van de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan zal moeten worden gemotiveerd in hoeverre aan het lokale participatiebeleid is voldaan.

Er is voor gekozen om in het participatiebeleid Omgevingswet van de gemeente Westland, naast het participatiebeleid voor deze plannen (omgevingsvisie, programma en omgevingsplan) ook inzicht te geven in de beoordelingscriteria die worden gehanteerd bij de beoordeling of de bij de aanvraag om omgevingsvergunning overgelegde participatiegegevens voldoende zijn en of de initiatiefnemer hiermee aan zijn verplichting tot het overleggen van participatiegegevens heeft voldaan. Dit wordt nader toegelicht onder punt 3.

Het participatiebeleid kent verschillende besluitonderdelen. Voor het stellen van beleidsregels in het kader van de omgevingsvisie en het omgevingsplan is de gemeenteraad bevoegd. Voor het stellen van beleidsregels in het kader van een programma is het college van burgemeester en wethouders bevoegd. De beoordelingscriteria die het college van burgemeester en wethouders hanteert bij de beoordeling of de bij de aanvraag om omgevingsvergunning overgelegde participatiegegevens voldoende zijn, worden door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Om deze reden zijn de vaststellingsbesluiten voor de besluitonderdelen van het participatiebeleid separaat aangeboden (bijlage VI).

CONCEPT

Participatieverplichting initiatiefnemers (bijlage III)

3. Met het besluit over de participatieverplichting voor initiatiefnemers kan de gemeenteraad, bij grote ruimtelijke ontwikkelingen, zeker stellen dat een initiatiefnemer daadwerkelijk, in een vroeg stadium, participatiemogelijkheden biedt aan de omgeving.

Het besluit over de participatieverplichting voor initiatiefnemers is het besluit waarmee de gemeenteraad gevallen aan kan wijzen waarin participatie van en overleg met derden, in een vroegtijdig stadium, verplicht is voor de initiatiefnemer. Wat omgevingsvergunningen betreft, heeft participatie onder de Omgevingswet vorm gekregen als een indieningseis. Om vroegtijdige participatie te stimuleren is deze nieuwe indieningseis in het leven geroepen. Het is de bedoeling dat de initiatiefnemer (dit kan ook een bestuursorgaan zelf zijn) bij het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens indient over het doorlopen participatietraject. De initiatiefnemer moet in de aanvraag om een omgevingsvergunning aangeven of en, zo ja, hoe er overleg is geweest met de omgeving. Ook moet worden aangegeven wat er met het resultaat van de participatie is gedaan. Voor een initiatiefnemer is het echter niet verplicht om daadwerkelijk aan participatie te doen. Op het aanvraagformulier zou een aanvrager ook “nee” aan kunnen geven waarmee hij aan deze indieningseis voldoet. Hij heeft immers gegevens verstrekt over de (niet doorlopen) participatie. Hierop kan dan geen sanctie volgen.

Deze vrijblijvendheid werd met name bezwaarlijk geacht in de gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan. Dit heeft geresulteerd in het amendement van het tweede kamerlid Van Eijs c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 56). Naar aanleiding van dit amendement is een nieuw lid toegevoegd aan artikel 16.55 van de Omgevingswet, luidende: *‘7. De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.’* In de toelichting bij het amendement is opgenomen dat op basis van dit artikel de gemeenteraad bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan kan wijzen waarbij participatie verplicht is. Het gaat hierbij alleen om activiteiten waarbij het college bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Voor die aangewezen gevallen moet de initiatiefnemer aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. Als hij dit niet doet, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Dit in tegenstelling tot de (binnenplanse en niet aangewezen buitenplanse) omgevingsplanactiviteiten waarvoor de reguliere aanvraageis van artikel 7.4 van de Omgevingsregeling geldt. Oftewel, als de gemeenteraad zeker wil stellen dat in bepaalde gevallen daadwerkelijk vroegtijdige participatiemogelijkheden worden aangeboden, moet hij, voordat de Omgevingswet van kracht wordt, hierover een besluit nemen. Met voorliggend conceptbesluit (bijlage III) wordt het besluit over de participatieverplichting voor initiatiefnemers voorgesteld waarmee de gemeenteraad gevallen aanwijst waarin de initiatiefnemer verplicht is om, voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend, participatiemogelijkheden te bieden aan de omgeving. In het participatiebeleid (bijlage II) zijn beoordelingscriteria opgenomen die het college van burgemeester en wethouders hanteert bij de beoordeling of de bij de aanvraag om omgevingsvergunning overgelegde participatiegegevens voldoende zijn.

4. Het besluit over de participatieverplichting voor initiatiefnemers draagt bij aan een betere besluitvorming.

CONCEPT

CONCEPT RAADSVOORTSTEL

Actieve betrokkenheid van de omgeving is, bij voorkeur in een vroeg stadium, zeer gewenst, juist bij complexe projecten. Het aanvraagvereiste participatie is als een algemeen aanvraagvereiste voor alle omgevingsvergunningen opgenomen in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling. Op deze manier worden initiatiefnemers gestimuleerd om, voorafgaand aan de aanvraag voor een omgevingsvergunning, aan participatie te doen. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo draagt het aanvraagvereiste participatie bij aan meer draagvlak van initiatieven en betere besluiten. Als hierboven is aangeven, kan de gemeenteraad gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij de initiatiefnemer verplicht is om, voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend, participatiemogelijkheden te bieden aan de omgeving. In die aangewezen gevallen moet worden aangegeven of derden c.q. betrokkenen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en - als dat het geval is - hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om een adequate vorm te kiezen waarin participatie bij de voorbereiding van een aanvraag plaatsvindt. Participatie is maatwerk. De locatie, de aard van het project en de omgeving zijn namelijk elke keer anders. In de toelichting op de Omgevingsregeling (Staatscourant 2019 nr. 56288 22; november 2019) is opgenomen dat bij de keuze door gemeenten om bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten wel of niet aan te wijzen als activiteiten waarbij participatie verplicht is, het beperken van regeldruk en het voorkomen van onwerkbare situaties, belangrijke aandachtspunten zijn.

De bovenstaande uitgangspunten en verbeterdoelen zijn betrokken bij de voorbereiding van het voorliggende voorstel. Onderzocht is hoe tot een werkbare lijst kan worden gekomen van gevallen waarbij participatie alleen wordt afgedwongen als dat ook echt noodzakelijk is. Hierbij is aangesloten bij het onderzoek naar de gevallen waarin de gemeenteraad bij de besluitvorming over een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt betrokken omdat hier een soortgelijk uitgangspunt geldt. Niet alle gevallen kunnen langs de gemeenteraad, alleen de gevallen waarbij dat ook echt nodig is. Er is onderzocht hoe voor de gemeente Westland tot een werkbare lijst van gevallen kan worden gekomen waarin de verplichting van een initiatiefnemer tot het bieden van participatiemogelijkheden aan de omgeving, alleen daar wordt opgelegd waar participatie onmisbaar is. Hierbij zijn de voor de gemeente Westland kenmerkende en belangrijke thema's, die onder meer zijn genoemd in de in december 2020 vastgestelde omgevingsvisie Visie op Westland, betrokken. Daar waar mogelijk is er, in lijn met het oogmerk van de Omgevingswet, getracht om een goede modus te vinden zodat initiatieven sneller kunnen worden gerealiseerd. Ook zijn de reeds bestaande participatievormen nader bekeken. Uit dit onderzoek is het voorstel naar voren gekomen om de zwaardere c.q. grote(re) gevallen met een mogelijk aanzienlijke impact op de omgeving, aan te wijzen als gevallen waarvoor de participatieverplichting geldt voor initiatiefnemers. Vanwege de impact op de omgeving hebben deze initiatieven vaak de aandacht van belangenverenigingen en inwoners van de gemeente Westland. Gelet op de (soms vele) belangen die kunnen worden geraakt en de complexiteit die vaak met deze zwaardere gevallen gepaard gaat, is het wenselijk om de mening van de omgeving in een vroegtijdig stadium in beeld te hebben. Vandaar dat voor deze zwaardere gevallen wordt voorgesteld om het overleggen van participatiegegevens als verplichte indieningseis vast te stellen. Voldoet de aanvrager hier niet aan, dan kan zijn aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Voor andere, minder zware gevallen geldt deze verplichting niet. Uiteraard geldt nog wel de reguliere indieningseis maar hieraan zijn geen consequenties verbonden als de aanvraag hier niet (volledig) aan voldoet. Met de keuze voor de zwaardere gevallen, wordt getracht de regeldruk voor initiatiefnemers te beperken en onwerkbare situaties te voorkomen. Participatie is alleen daar verplicht gesteld waar het ook echt nodig is.

Verzwaard adviesrecht gemeenteraad

CONCEPT

5. Met het besluit over het verzwaard adviesrecht kan de gemeenteraad invloed (blijven) uitoefenen bij grote ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Het besluit over het verzwaard adviesrecht is het besluit waarmee de gemeenteraad in bepaalde, door hem aangewezen, gevallen het recht heeft om bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij het college het bevoegde gezag is, een verzwaard (feitelijk bindend) advies uit te brengen. Ook is dit het besluit waarmee de gemeenteraad in bepaalde, door hem aangewezen, gevallen het recht heeft om bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij het college van burgemeester en wethouders niet het bevoegde gezag is maar wel een advies- en instemmingsbevoegdheid heeft, een verzwaard (feitelijk bindend) advies uit te brengen.
Het besluit over het verzwaard adviesrecht is de opvolger van de huidige verklaring van geen bedenkingen. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan (buitenplanse activiteiten) kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er geen bedenkingen zijn met deze verklaring van geen bedenkingen. Om het werkbaar te houden heeft de gemeenteraad gevallen aangewezen waarin die verklaring niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring wel nodig. Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wél een verzwaard advies nodig is om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht. Het college doet de aanvraag dan zelfstandig af, zonder bindend advies van de gemeenteraad.

Het bestaand raadsinstrumentarium blijft met de komst van de Omgevingswet onveranderd. Met het indienen van amendementen, moties, schriftelijke of mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college, houdt de gemeenteraad gedurende het besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt hij op de gewenste doelen. Het college krijgt straks wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met het monitoren van de resultaten.

Het college is straks in beginsel het enige bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning, ook als deze in afwijking is van de kaders die het omgevingsplan stelt. Dit betekent dat het college in beginsel zonder tussenkomst van de gemeenteraad besluiten kan nemen om af te wijken van het omgevingsplan voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeenteraad kan echter vooraf situaties aanwijzen waarbij een verzwaard (feitelijk bindend) advies wordt uitgebracht aan het college bij een dergelijke activiteit. In die gevallen mag het college niet zonder tussenkomst van de gemeenteraad besluiten. Het resultaat is dan ook gelijk als de huidige ‘verklaring van geen bedenkingen’. Op deze manier behoudt de gemeenteraad een doorslaggevende rol in door hemzelf te bepalen gevallen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. De gemeenteraad moet, voordat de Omgevingswet van kracht wordt, een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit ‘aanwijzing gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is’ vervalt. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Voorliggend voorstel bevat het besluit over het verzwaard adviesrecht waarmee de gemeenteraad in bepaalde, door hem aangewezen, gevallen het recht heeft om bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij het college het bevoegde gezag is, een verzwaard advies uit te brengen. Ook is dit het besluit waarmee de gemeenteraad in bepaalde, door hem aangewezen, gevallen het recht heeft om bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij het college van burgemeester en wethouders niet het bevoegde gezag is maar wel een advies- en instemmingsbevoegdheid heeft, een verzwaard advies

CONCEPT

uit te brengen.

6. Met het besluit over het verzwaard adviesrecht wordt voldaan aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet, te weten, snellere en betere besluitvorming.

Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving behoort tot de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel. De Omgevingswet heeft als doel de besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Hiermee beoogt de wetgever een snellere en betere afhandeling van aanvragen om een omgevingsvergunning. Van belang is dat de overheid een aanvrager snel en voortvarend bedient en slepende, langdurige procedures vermijdt. Het mag geen gewoonte zijn dat een burger of onderneming een half jaar of langer moet wachten voordat er een besluit wordt genomen op een aanvraag. Afhandeling door een uitvoerend bestuursorgaan (als het college), in plaats van het regelgevende orgaan (gemeenteraad), is doorgaans efficiënter en sneller. Dit is ook tot uiting gekomen in de Omgevingswet, waar besluiten ter uitvoering van beleid of regelgeving, zoals het verlenen van omgevingsvergunningen, zijn toebedeeld aan het college. Uitgangspunt in de Omgevingswet is dat omgevingsvergunningen worden voorbereid door het college met de reguliere procedure van acht weken.

Vaker dan nu zal dan ook de reguliere procedure van toepassing zijn. Voor de activiteiten waarvoor dat geldt, betekent deze vereenvoudiging dat veel sneller duidelijk wordt of een vergunning al dan niet wordt verleend (van zes maanden naar acht weken). De uitgebreide procedure van zes maanden (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) is straks ook niet meer vanzelfsprekend van toepassing als er een verzwaard advies van de gemeenteraad nodig is (zoals dat nu wel het geval is bij de verklaring van geen bedenkingen). Er is dan ook geen directe koppeling tussen het verzwaard adviesrecht en de uitgebreide procedure. Als verzwaard advies nodig is, geldt in beginsel de reguliere procedure. De bedoeling van de wetgever is immers dat de voorbereiding van de omgevingsvergunning zoveel mogelijk in de informele voorfase (dus voor het indienen van de officiële aanvraag) plaatsvindt. Op die manier kan met een kortere beslistermijn worden volstaan. Wel bepaalt de Omgevingswet dat de uitgebreide procedure van toepassing is, op verzoek of met instemming van de aanvrager. Daarnaast kan het college bij activiteiten die aanzienlijke gevolgen voor de omgeving kunnen hebben en waarvan de verwachting is dat verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben, na het horen van de aanvrager, eenzijdig besluiten dat de uitgebreide procedure van toepassing is. Nu de reguliere beslisprocedure van acht weken het uitgangspunt is, zal het vergunningtraject slimmer moeten worden ingericht. In de afgelopen jaren is gebleken dat de procedure voor het al dan niet verstrekken van een verklaring van geen bedenkingen, vanwege het vergaderschema van de gemeenteraad en de aanlevertermijnen, veel tijd kost. Dit kan zelfs oplopen tot enkele maanden. Voor elke situatie advies vragen bij de gemeenteraad zou betekenen dat de nieuwe beslistermijn vaak overschreden wordt. Hier dient dan ook rekening mee te worden gehouden bij de aanwijzing van gevallen. Het overschrijden van de beslistermijn zal onder de Omgevingswet, anders dan nu in bepaalde gevallen, niet meer kunnen leiden tot een van rechtswege verleende omgevingsvergunning.

De bovenstaande uitgangspunten en verbeterdoelen zijn betrokken bij de voorbereiding van het voorliggende voorstel. Er is onderzocht hoe voor de gemeente Westland tot een werkbare lijst van gevallen kan worden gekomen waarbij de gemeenteraad alleen wordt betrokken daar waar het nodig is. Hierbij is de huidige situatie (de huidige wetgeving en de huidige verklaring van geen bedenkingen-lijst) als vertrekpunt genomen. Vervolgens is met verschillende deskundige disciplines, per geval, onderzocht of een verruiming van de huidige beleidslijn wenselijk is. Hierbij is onder meer getoetst aan de regelgevende kaders waaronder de in december 2020 vastgestelde omgevingsvisie ‘Visie op Westland’. Uit dit onderzoek is het voorstel naar voren om de zwaardere

c.q. grote(re) gevallen met een mogelijk aanzienlijke impact op de omgeving, aan te wijzen als gevallen waarvoor het verzwaard adviesrecht geldt. Vanwege de impact op de omgeving hebben deze initiatieven vaak de aandacht van belangenverenigingen en inwoners van de gemeente Westland.
Dit maakt de betrokkenheid van de gemeenteraad in die gevallen vanzelfsprekend. Gelet op de (soms vele) belangen die kunnen worden geraakt en de complexiteit die vaak met deze zwaardere gevallen gepaard gaat, is het wenselijk om de gemeenteraad hierbij te betrekken. In andere, minder zware, gevallen doet het college van burgemeester en wethouders de aanvraag zelfstandig af, hierbij uitgaand van de geldende beleidskaders. Met de keuze voor de zwaardere gevallen wordt getracht onwerkbare situaties te voorkomen. Het verzwaard advies is alleen daar verplicht gesteld waar het ook echt nodig is. Afgaand op de afgelopen jaren is de verwachting dat er op jaarbasis voor circa zes initiatieven een verzwaard advies nodig zal zijn.

Delegatiebesluit omgevingsplan

7. Met het delegatiebesluit kan de huidige werkwijze met betrekking tot wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheden worden gecontinueerd en kunnen kleine (technische) wijzigingen snel en voortvarend door het college worden behandeld

Met de komst van de Omgevingswet stelt de gemeenteraad voor het grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast. In dit plan worden de gemeentelijke regels opgenomen over de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vertaalt de doelen en het beleid uit de omgevingsvisie en de programma's naar juridisch bindende regels. Denk hierbij aan het toewijzen van functies aan locaties, het (niet) toestaan van activiteiten in bepaalde gebieden, algemene regels, meldingsplichten bij activiteiten, vergunningplichten, beoordelingsregels en regels over omgevingswaarden. Deze regels zijn bindend zijn voor iedereen. Het omgevingsplan vervangt de huidige bestemmingsplannen maar regelt ook onderwerpen over de fysieke leefomgeving die nu door het Rijk worden geregeld, bijvoorbeeld 'vergunningvrij bouwen'. De gedachte hierachter is dat het lokale bestuur vaak meer zicht heeft op de lokale situatie en dan ook beter in staat is om passende lokale regels op te stellen. Verder is het onder de Omgevingswet ook de bedoeling dat regels uit gemeentelijke verordeningen (die zien op de fysieke leefomgeving) een plek krijgen in het omgevingsplan. Met het oog op het (nieuw) vast te stellen omgevingsplan zal het tijdelijke omgevingsplan (dat deel dat op grond van overgangsrecht als omgevingsplan geldt) veelvuldig moeten worden aangepast.

Om de situatie werkbaar te houden maakt artikel 2.8 van de Omgevingswet het onder meer mogelijk dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan bij delegatiebesluit kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Gezien het bestuurlijke karakter ervan, is beroep tegen dit delegatiebesluit uitgesloten. De gemeenteraad kan ervoor kiezen om van deze bevoegdheid gebruik te maken omdat het voor het wijzigen van het omgevingsplan niet altijd noodzakelijk is dat de gemeenteraad betrokken is. Voor wijzigingen uitwerkingsbevoegdheden wordt de huidige (oude) beleidslijn aangehouden. Daarnaast is ook voorgesteld om actualiseringsverplichtingen met een zeer geringe impact aan het college van burgemeester en wethouders te delegeren.

In de huidige (oude) bestemmingsplannen staan wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten. Hiermee kan het college van burgemeester en wethouders bijvoorbeeld de functie van een agrarische bedrijfswoning in een burgerwoning veranderen. Deze bestemmingsplannen komen, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, terecht in het tijdelijk deel van het omgevingsplan maar die bevoegdheden mogen niet meer worden gebruikt omdat de grondslag voor dat gebruik in de

CONCEPT

Omgevingswet ontbreekt. Er kunnen dan geen nieuwe wijzigings- of uitwerkingsplannen meer in procedure worden gebracht. Een ontwikkeling die valt onder een oude wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht wordt dan beschouwd als een ontwikkeling die in strijd is met het omgevingsplan. Er is geen overgangsrecht, althans niet over de volle breedte. Alleen voor *bouwwerken* is een regeling opgenomen in de bruidsschat. Aangezien de meeste wijzigingsbevoegdheden in de huidige (oude) bestemmingsplannen echter zien op het wijzigen van het *gebruik* (van bijvoorbeeld agrarisch gebruik naar wonen) biedt deze mogelijkheid voor de Westlandse situatie weinig soelaas. Om besluitvorming in deze gevallen, net als in de huidige (oude) situatie, bij het college van burgemeester en wethouders te laten, is ervoor gekozen om de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan voor die gevallen te delegeren.

Wijzigingen met een geringe impact die noodzakelijk zijn vanwege gewijzigde (hogere) wet- of regelgeving en waarbij geen beleidsvrijheid is toegekend, lenen zich voor uitvoering door het college van burgemeester en wethouders. Ook het corrigeren van kennelijke omissies, verschrijvingen, verwijzingen en inventarisatiefouten leent zich hiervoor. Gelet op de rolverdeling tussen de gemeenteraad (kaderstellend) en het college van burgemeester en wethouders (uitvoerend) ligt het in de rede om ook deze handelingen bij het college van burgemeester en wethouders te beleggen.

RISICO'S EN KANTTEKENINGEN

1. Tegen de voorgestelde besluiten staan geen rechtsmiddelen open.

Tegen de voorgestelde regelingen staan geen rechtstreekse rechtsmiddelen open. Wel staan er rechtsmiddelen open tegen de besluiten die (al dan niet mede) op grond van deze regelingen genomen worden. Dit betekent dat de desbetreffende regeling (al dan niet gedeeltelijk) onverbindend kan worden verklaard of buiten toepassing moet worden gelaten, als sprake is van strijd met een hogere regeling of algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is een risico dat zich bij elke nieuwe (algemene) regeling voordoet.

2. De datum van inwerkingtreding van de (gewijzigde) Gemeentewet is nog niet bekend.

Het nieuwe artikel 150 van de Gemeentewet is nog niet in werking getreden. Met de voorgestelde participatieverordening wordt alvast vooruitgelopen op de wijziging. Het huidige artikel 150 van de Gemeentewet kan daartoe als basis dienen. Op deze manier kan al een start worden gemaakt met participatie (en uitdaagrecht). Op het moment dat het nieuwe artikel 150 van de Gemeentewet in werking treedt, wordt nagegaan in hoeverre dit nog wijzigingen meebrengt voor de participatieverordening. De participatieverordening treedt ook, anders dan de andere besluiten, aan het eind van het jaar 2021 in werking. De andere besluiten treden in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

3. De datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet kan veranderen.

Vooralsnog is de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet 1 juli 2022. De ervaring leert echter dat deze datum kan veranderen. Een belangrijke voorziening die noodzakelijk is voor de werking van de stelselherziening, is de landelijke digitale voorziening waarop de digitale systemen van gemeenten moeten worden aangesloten. Mocht er sprake zijn van uitstel, dan heeft dat geen gevolg voor de vier besluiten die zijn gebaseerd op de Omgevingswet (participatiebeleid, participatieverplichting voor initiatiefnemers, verzwaard adviesrecht en het delegatiebesluit) nu deze zijn gekoppeld aan de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

CONCEPT

GEMEENTE WESTLAND

CONCEPT RAADSVOORTSTEL

4. Het participatiebeleid Omgevingswet, de participatieverplichting voor initiatiefnemers en het verzwaard adviesrecht zijn (in deze vorm) nieuwe figuren waarmee nog geen ervaring is opgedaan.

De beleidsregels zijn (in deze vorm) nieuw en op voorhand is niet met zekerheid te zeggen hoe dit zal uitpakken in de praktijk. Het blijft voor de gemeenteraad echter altijd mogelijk om deze beleidsregels aan te passen, opnieuw vast te stellen of zelfs in te trekken.

FINANCIËN

Het nemen van deze besluiten heeft geen financiële gevolgen.

COMMUNICATIEPARAGRAAF

Externe bekendmaking conform de wet Algemene wet bestuursrecht.

EXTERN OVERLEG

Dit voorstel is in overleg met BJZ, cluster Beleid, cluster Ruimte, het BOCC, team Gebiedsontwikkeling en programmamanagers tot stand gekomen.

VERVOLGTRAJECT

De vaststelling van de verschillende besluiten vindt plaats door verschillende bestuursorganen. Een aantal besluiten wordt door de gemeenteraad vastgesteld door middel van ondertekening van het betreffende besluit. Het betreft hier de participatieverordening Gemeentewet (bijlage I), de beleidsregel participatieverplichting initiatiefnemers (bijlage III), de beleidsregel verzwaard adviesrecht gemeenteraad (bijlage IV) en het delegatiebesluit omgevingsplan (bijlage V). Voor de besluiten die onderdeel uitmaken van het participatiebeleid Omgevingswet (bijlage II) wordt een separaat raadsbesluit (beleidsregels participatie omgevingsvisie en omgevingsplan) en een separaat collegebesluit (beleidsregels programma en beoordelingscriteria participatiegegevens) ter besluitvorming, ter vaststelling, voorgelegd.

Na vaststelling door de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders, worden de regelingen bekendgemaakt en gepubliceerd in de daarvoor verplichte gremia.

CONCEPT

CONCEPT RAADSVOORTSTEL

De raad van de gemeente Westland,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van <datum>, met de volgende bijlage(n):

- *Raads- en collegevoorstel (concept) 21-0256404*
- *Bijlage I (concept-participatieverordening Gemeentewet) 21-0220438*
- *Bijlage II (concept-participatiebeleid Omgevingswet) 21-0256407*
- *Bijlage III (concept-beleid participatieverplichting initiatiefnemers) 21-0256423*
- *Bijlage IV (concept-beleid verzwaard adviesrecht) 21-0256425*
- *Bijlage V (concept-delegatiebesluit omgevingsplan) 21-0256428*
- *Bijlage VI (concept-beantwoording vragen commissieleden over eerdere concept-participatieverordening) 21-0256444*

gelet op de artikelen 108, 149 en 150 Gemeentewet (participatieverordening);

gelet op het bepaalde in artikel 4:81 lid 1 in samenhang met artikel 1:3 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 2:4 van de Omgevingswet (omgevingsvisie);

gelet op het bepaalde in artikel 4:81 lid 1 in samenhang met artikel 1:3 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 3.1 lid 1 van de Omgevingswet (omgevingsplan);

gelet op artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 7.4 van de Omgevingsregeling alsmede de artikelen 4:81, tweede lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (participatieverplichting initiatiefnemers);

gelet op de artikelen 16.15a, onder b, onder 1, en artikel 16.15b van de Omgevingswet in samenhang met artikel 4.21 van het Omgevingsbesluit alsmede de artikelen 4:81, tweede lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (verzwaard adviesrecht);

gelet op artikel 2.8 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 10.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht alsmede artikel 156 van de Gemeentewet (delegatiebesluit omgevingsplan);

gehoord het advies van de commissie Ruimte van <datum> en gehoord de beraadslagingen van onderhavige vergadering;

besluit:

1. *de Verordening participatie en uitdaagrecht Westland 2021, zoals opgenomen in bijlage I bij dit besluit, vast te stellen;*

2. *vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, de beleidsregels betreffende participatie in het kader van de omgevingsvisie zoals opgenomen in de, in bijlage II bij dit besluit, neergelegde Beleidsnota Participatie onder de Omgevingswet, vast te stellen;*

3. *vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, de beleidsregels betreffende participatie in het kader van het (gedeeltelijk) omgevingsplan zoals opgenomen in de, in bijlage II bij dit besluit, neergelegde Beleidsnota Participatie onder de Omgevingswet, vast te stellen;*

CONCEPT

4. *vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, de Beleidsregel participatieverplichting initiatiefnemers Westland 2022, zoals opgenomen in bijlage III bij dit besluit, vast te stellen;*

5. *vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, de Beleidsregel verzwaard adviesrecht Westland 2022, zoals opgenomen in bijlage IV bij dit besluit, vast te stellen;*

6. *vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, het Delegatiebesluit omgevingsplan Westland 2022, zoals opgenomen in bijlage V bij dit besluit, vast te stellen;*

aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van 7 december 2021,

de griffier,	*de voorzitter,*
A.P.M.A.F. Bergmans	*B.R. Arends*

CONCEPT