Gemeente Raalte

Bijlage 3: Achtergrondinformatie bij raadsvoorstellen 'Bevoegdheden raad & college en participatie onder de Omgevingswet'

0. Belangrijke begrippen

De volgende begrippen komen in stukken over de omgevingswet vaak terug. We geven geen juridische definitie, maar leggen kort uit wat ze betekenen.

Begrip	Uitleg
Omgevingsplan	Min of meer de opvolger van het bestemmingsplan. In het tijdelijke omgevingsplan, waarover we bij inwerkingtreding van de wet automatisch beschikken, gaan de volgende onderdelen op: - Al onze bestemmingsplannen - De bruidsschat (dit is een divers pakket regels die nu landelijk gelden, maar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet door de gemeente aangepast mogen worden. Bijvoorbeeld milieuregels voor bedrijven.) - Enkele onderdelen van specifieke lokale verordeningen In het 'echte' (nieuwe) omgevingsplan, dat uiterlijk 2029 klaar moet zijn, worden daarnaast nog de delen lokale verordeningen (zoals de APV) die over de fysieke leefomgeving gaan opgenomen. Het omgevingsplan heeft directe werking naar inwoners, bedrijven etc. Het is het instrument in de Omgevingswet waarin de gemeente alle juridisch bindende regels over de fysieke leefomgeving opneemt.
Omgevingsvergunning	Dit blijft in essentie zoals het nu is: dit is de verzamelnaam van vergunningen voor activiteiten als bouwen, kappen van een boom, milieubelastende activiteiten etc.
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA)	Dit is een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning vereist is, maar die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld het bouwen van een woning die groter is dan het omgevingsplan toestaat. Het kunnen hele kleine afwijkingen zijn (bijv. een meter hoger bouwen) maar ook grote (bijv. 10 woningen). Er bestaat ook een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat is een activiteit die vergunningplichtig is, maar die voldoet aan het omgevingsplan.
Reguliere vergunningprocedure	De procedure met een beslistermijn van 8 weken, met een mogelijke verlenging met 6 weken.
Uitgebreide vergunningprocedure	De procedure waarbij een zienswijzeprocedure (6 weken een ontwerp ter inzage) is opgenomen. Zienswijzen worden meegewogen voordat een besluit op de aanvraag wordt genomen.

1. Verdeling bevoegdheden, wat verandert er onder de Omgevingswet?

1.1 Van wijzigingsbevoegdheid naar delegatie vaststellen omgevingsplan

De gemeenteraad is vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet bevoegd omgevingsplannen vast te stellen, net zoals de raad nu bevoegd is bestemmingsplannen vast te stellen. Onder de Wet ruimtelijke ordening is het mogelijk een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op te nemen. Binnen het kader van die bevoegdheid kan het college van B&W een bestemming wijzigen. Voorbeelden hiervan zijn het wijzigen van de bestemming Detailhandel in Wonen (in o.a. bestemmingsplan Raalte Kern) of het wijzigen van de bestemming voor Rood voor Rood (Agrarisch > Wonen) of de uitbreiding van een agrarisch bedrijf (bestemmingsplan Buitengebied).

Onder de Omgevingswet kunnen de bestaande wijzigingsbevoegdheden niet meer worden gebruikt om (een deel van) het omgevingsplan te wijzigen. De 'opvolger' van de wijzigingsbevoegdheid is de mogelijkheid het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan het college te delegeren[1]. Het resultaat is min of meer hetzelfde als bij een wijzigingsbevoegdheid. Het college kan, binnen de door de raad vastgestelde kaders, het omgevingsplan gedeeltelijk aanpassen.

Uit de wetsgeschiedenis volgt een ruime delegatiebevoegdheid. Het delegatiebesluit bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het delegerende orgaan kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze uitvoering gegeven moet worden aan de gedelegeerde bevoegdheid. Bevoegdheden kunnen 'op maat' worden toebedeeld. In het delegatiebesluit, zoals dat voorligt, is daarbij ook aangesloten. Uit de wet, maar ook uit de wetsgeschiedenis volgt, dat slechts delen van het omgevingsplan kunnen worden gedelegeerd. Dit is in het delegatiebesluit ook tot uitdrukking gebracht.

Het is belangrijk dat u weet, dat op het moment van opstellen van deze achtergrondinformatie een conclusie gevraagd is door de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer over, kort gezegd, de eisen in een delegatiebesluit en de toepasselijke randvoorwaarden. Daarbij is ook de vraag of inhoudelijke eisen in een delegatiebesluit opgenomen kunnen worden. Deze vraag is opgekomen nadat het college van B&W van Boekel een besluit heeft genomen over 'veegplannen', op basis van een delegatiebesluit. Dit plan is tot stand gekomen onder de Crisis- en herstelwet. Aangezien deze wet, min of meer, de voorloper is van de Omgevingswet zal deze conclusie ook erg belangrijk zijn voor de situatie onder de Omgevingswet. Op dit punt is aangesloten bij het kader zoals dit nu bekend is, maar mogelijk geeft de conclusie in dit verband nog aanleiding tot reflectie. Ontwikkelingen op dit gebied zullen wij blijven monitoren.

1.2 Van 'verklaring van geen bedenkingen' naar 'adviesrecht'

Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Daarover besluit de raad met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. In Raalte heeft de raad in het verleden een lijst vastgesteld van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Het betreft onder de huidige wetgeving een uitgebreide procedure. Daarvoor in de plaats komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzwaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat zijn activiteiten die niet passen in het omgevingsplan. De gemeenteraad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad heeft vastgelegd hierover gebruik te willen maken van het adviesrecht. Het college van B&W mag daar niet van afwijken. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan B&W dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet in 2022 van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is' vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B&W niet naar de raad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

[1] Dit is geregeld in artikel 2.8 Omgevingswet.

2. Participatie

2.1 Inleiding

De Omgevingswet stelt op diverse onderdelen eisen aan participatie. Het begrip is niet in de wet gedefinieerd en de wetgever schrijft ook niet voor hoe participatie vormgegeven moet worden. Maatwerk is het sleutelwoord. De wetgever verstaat onder participatie zoiets als: '*het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (zoals inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties) bij het proces van de besluitvorming over een project, beleid of activiteit.'* Wij maken onderscheid tussen participatie aan het begin van het proces (voordat een aanvraag is ingediend en/of iets formeel ter inzage wordt gelegd en dus ook vóór besluitvorming door college of raad) en de vormen van 'inspraak' die in het formele deel van het proces plaatsvinden zoals zienswijzen en bezwaar (ná besluitvorming door college of raad). Deze laatste vormen kunnen ook gezien worden als vormen van participatie omdat hiermee belanghebbenden betrokken worden bij besluitvorming, maar zij hebben een meer formeel karakter.

Verder merken we op dat het initiatief en verantwoordelijkheid tot participatie soms bij de overheid ligt en soms bij de initiatiefnemer van een project (en dat is een zeer diverse groep: dit kan een inwoner zijn, maar ook een professionele projectontwikkelaar!).

2.2 Wettelijke vereisten

Omgevingsvisie, programma's en omgevingsplan

Bij het vaststellen van programma's[2] en het omgevingsplan moeten wij aangeven hoe inwoners, bedrijven etc. bij de voorbereiding betrokken zijn en wat de resultaten zijn. Daarbij moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het gemeentelijk participatiebeleid. Bij de voorbereiding van dit soort beleid moet tijdig worden aangegeven hoe inwoners etc. betrokken worden. Voor het instrument omgevingsvisie gelden soortgelijke vereisten. Omdat deze visie al is vastgesteld laten we de visie verder buiten beschouwing. De verantwoordelijkheid voor participatie ligt bij deze instrumenten bij ons als gemeente.

Omgevingsvergunning

Bij een omgevingsvergunning ligt het initiatief tot participatie niet bij ons als gemeente[3], maar bij de initiatiefnemer van het plan (de vergunningaanvrager). Initiatiefnemers moeten bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven of inwoners, bedrijven etc. bij de voorbereiding van de aanvraag betrokken zijn. Als dat het geval is, dan geeft de aanvrager aan hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten zijn. Het antwoord op deze vraag kan ook 'nee' zijn. De wet verplicht participatie voorafgaand aan vergunningaanvragen in beginsel niet en het ontbreken van participatie-acties door een initiatiefnemer is dan ook geen reden de vergunning te weigeren.

Als wij als bevoegd gezag concluderen dat wij (door gebrek aan een participatieproces door de initiatiefnemer) niet genoeg informatie hebben om een zorgvuldige belangenafweging te maken, dan kunnen wij zelf aanvullende informatie verzamelen. Dit kan op 3 manieren:

1. Het bevoegd gezag kan zelf rechtstreeks contact opnemen met de belanghebbenden.
2. In overleg met een aanvrager kan het bevoegd gezag de *ontwerpaanvraag* ter inzage leggen. Daarna kan de aanvrager de eventuele nieuwe informatie verwerken in de aanvraag.
3. Het bevoegd gezag kan de *aanvraag* ter inzage leggen voor zienswijzen. Die zienswijzen kunnen vervolgens worden meegewogen in de besluitvorming.

De Omgevingswet bevat een uitzondering op het vrijwillige karakter van participatie. De gemeenteraad *kan* activiteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een *buitenplanse omgevingsplanactiviteit*[4]. In die gevallen moet de aanvrager de participatie vormgeven. We

---

[2] Een programma is een nieuw instrument in de Omgevingswet. Een programma bevat uitwerking van beleid uit de Omgevingsvisie. Veel van wat wij nu stedenbouwkundige visie, woonvisie, beleidsplan etc. noemen is een programma onder de Omgevingswet.

[3] Tenzij de gemeente aanvrager van een vergunning is.

[4] Dit is wat nu de buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan zijn, zowel de zogenaamde 'projectbesluiten' als kruimelafwijkingen.

schatten in jaarlijks 130 – 150 aanvragen voor een buitenplanse OPA te ontvangen[5]. Voor de duidelijkheid: als een activiteit voldoet aan het omgevingsplan, dan kan participatie voorafgaand aan een vergunningaanvraag dus niet worden geëist.

De intentie van de wetgever is tot slot om participatie in een vroeg stadium te starten. De wet stelt geen inhoudelijke- of vormvereisten aan het participatieproces. Participatie door een initiatiefnemer voorafgaand aan een vergunningaanvraag kan niet worden getoetst aan gemeentelijk participatiebeleid. Een vergunningaanvraag kan dus niet worden geweigerd vanwege een 'slecht' participatieproces of het ontbreken van draagvlak voor het project.

2.3 Bestaand participatiebeleid
In hoofdstuk 4 van de Omgevingsvisie hebben we geformuleerd hoe wij het proces tussen gemeente, initiatiefnemers en de omgeving van een initiatief voor ons zien. Dit deel van de visie beschrijft zowel wat inwoners op het gebied van participatie van de gemeente mogen verwachten (bijvoorbeeld in een beleidsproces) en wat wij van initiatiefnemers verwachten (bijv. bij de voorbereiding van een vergunningaanvraag). Bijlage 1 van de visie bevat principes voor een goed planproces. Dit is een leidraad die meer concreet beschrijft wat gemeente, initiatiefnemer en belanghebbenden van elkaar mogen verwachten. Daarnaast stellen we soms in sectoraal beleid aanvullende eisen aan participatie, zoals in de richtlijnen zonneparken. Tot slot hebben we nog een inspraakverordening (zie kopje 'vervolg' in het raadsvoorstel voor bijzonderheden op dit vlak). We beschikken hiermee over actueel participatiebeleid zoals bedoeld in de Omgevingswet.

2.4 Karakter van participatiebeleid en rol gemeente?
Zoals hiervoor aangegeven beschikken we al over participatiebeleid in onze Omgevingsvisie. Dit beleid is vooral geschreven als hulpmiddel om initiatiefnemers en onszelf te helpen een waardevol participatieproces te doorlopen. Het bevat geen harde regels, procedures of criteria maar gaat over waarden en principes die we belangrijk vinden.
Als de wet spreekt over participatiebeleid, dan is het verleidelijk om het beleid uit de Omgevingsvisie aan te vullen met regels waaraan het participatieproces moet voldoen of criteria waarmee kan worden geconcludeerd of er bijvoorbeeld 'voldoende' draagvlak is. Het is verleidelijk om zaken toetsbaar en meetbaar te maken. Dit hebben wij in de Omgevingsvisie bewust niet gedaan. Naast de juridisch beperkte mogelijkheden om een besluit over een aanvraag te onderbouwen op basis van alleen de inhoud of uitkomst van een participatieproces van derden, zien wij nog een aantal redenen om het te laten bij de waarden en principes uit de Omgevingsvisie:

De kracht van participatie aan het begin van processen en het verschil ten opzichte van meer formele vormen van inspraak, zoals zienswijze- of bezwaarprocedures, is het informele karakter in een stadium voordat een aanvraag is ingediend of een plan/beleidsstuk ter inzage is gelegd. Participatie vindt plaats in een stadium dat een plan nog aanpasbaar is en dat alle partijen nog kunnen 'bewegen'. De initiatiefnemer kan daarbij een moment en vorm kiezen die bij hem c.q. het initiatief past. Regels of criteria formuleren waaraan participatie moet voldoen, doet al snel afbreuk aan het 'ontspannen' karakter van participatie. Wij schatten in dat dergelijk beleid onbedoeld averechts zal werken doordat ze een formaliserend en juridificerend effect hebben. Participatie moet geen afvinklijstje worden. Het moet oprecht zijn. Gezond verstand en het goede gesprek moeten centraal staan. Als het initiatief tot participatie bij een initiatiefnemer ligt, dan staat sturen door de overheid op dit deel van het proces eigenlijk ook haaks op het hele idee van participatie. Dat wil zeggen: het doet afbreuk aan de verantwoordelijkheid die bij de initiatiefnemer ligt. Anders gezegd: we zien liever dat iemand op eigen initiatief vanuit oprechte interesse met zijn buren overlegt, dan dat hij gemeentelijk beleid raadpleegt om te zien welke eisen de gemeente stelt aan het overleg met zijn buren.

Ervaringen
De afgelopen jaren is vroegtijdige participatie in Raalte al gebruikelijk, zowel bij initiatieven van inwoners/ondernemers als bij totstandkoming en uitvoering van gemeentelijk beleid. We zien in de praktijk dat de meeste initiatiefnemers, soms met wat hulp of na een kleine suggestie, goed in staat zijn het gesprek met de omgeving aan te gaan, zonder dat we vooraf criteria meegeven. Voor veel mensen in onze gemeente is het heel normaal dat je niet alleen met de gemeente maar ook met de buren overlegt, voordat je een

[5] Inschatting gebaseerd op afwijkingen van het bestemmingsplan in de jaren 2019 en 2020

vergunning aanvraagt. Hoe een initiatiefnemer dat doet verschilt, maar dat is naar ons idee juist de essentie van participatie.

Conclusie: rol gemeente in voortraject primair meedenkend, verantwoordelijkheid blijft bij initiatiefnemer
Wij denken daarom dat het beter is om ons bij participatie door initiatiefnemers niet sturend, maar helpend en meedenkend op te stellen. Zo zijn hoofdstuk 4 en bijlage 1 van de Omgevingsvisie ook geformuleerd en wij stellen voor om het daarbij te laten. Dit betekent niet dat we in het voortraject passief zijn. Meestal is het waardevol om bijvoorbeeld op informatiebijeenkomsten van initiatiefnemers aanwezig te zijn. In sommige situaties kan het ook nodig zijn de initiatiefnemer actief te bevragen op zijn ideeën over participatie. Dit doen we bijvoorbeeld al bij zonneparken. In het algemeen zullen we in het voortraject een actievere rol innemen naarmate een project groter of impactvoller is. Belangrijk daarbij is wel om de verantwoordelijkheid niet over te nemen. Voor een toelichting van hoe het planproces er in de praktijk uitziet en wie daarbij welke rol heeft, zie bijlage 5.

Voor (beleids)processen die wij zelf als gemeente initiëren geldt dat we ons met vaststelling van de Omgevingsvisie (= zelfbindend instrument) al hebben gecommitteerd aan wat we daar over participatie hebben gesteld.

2.5 Conclusie: wat is nog nodig voordat de Omgevingswet in werking treedt?
We beschikken met hoofdstuk 4 en bijlage 1 van de Omgevingsvisie al over actueel participatiebeleid, zoals de Omgevingswet vereist. Het is daarom alleen nodig om - indien gewenst - buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie verplicht is. De raad kan er voor kiezen om geen buitenplanse OPA's aan te wijzen waar participatie verplicht is, ze allemaal aan te wijzen of een bepaalde selectie te maken waarbij participatie wel/niet verplicht is.

3. Relatie met wetsvoorstel participatieverordening
Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee de huidige inspraakverordening wordt verbreed naar een participatieverordening. Die verplichting zal er naar verwachting op z'n vroegst in 2022 zijn. Een dergelijke verordening is breder en gaat niet alleen over voorbereiding van beleid, maar ook over de betrokkenheid van inwoners bij uitvoering en evaluatie van beleid (bijv. spelregels over het uitdaagrecht, de Nederlandse variant van Right to Challenge). De participatieverordening bevat naar verwachting geen verplichtingen voor derden. Mocht blijken dat de eisen die wij aan onszelf stellen in de omgevingsvisie te vrijblijvend zijn, dan kunnen we besluiten dit in de participatieverordening aan te scherpen.

4. Relatie met ambitie op participatie (in voorbereiding, werktitel)
We hebben een ambitie op participatie in voorbereiding (werktitel, precies eindproduct staat nog niet vast). Deze ambitie is breder dan het ruimtelijk domein en zal zich waarschijnlijk vooral richten op participatie bij opstellen en uitvoeren van ons eigen beleid en hoe wij ons verhouden tot initiatieven van inwoners. Het belang van participatie wordt beschreven, met daarbij de prioriteiten waar wij ons als gemeente in willen ontwikkelen en vernieuwen. Het lerend ontwikkelen wordt waarschijnlijk een belangrijk onderdeel van deze ambitie. We stemmen keuzes/besluiten rond participatie en de Omgevingswet en dit proces op elkaar af zodat e.e.a. elkaar kan versterken.