RAADSVOORSTEL	
Raadsvergadering	: 21 april 2022
Voorstelnummer	:
Datum raadsvoorstel	: 11-11-2021
Portefeuillehouder(s)	: Wethouder Van Diepen
Commissie	:
Datum commissie	: 4 april 2022
Soort agendering	: ter advisering
Agendapunt	:
Team	: Ruimtelijke Ontwikkeling
Opsteller(s)	: Annemieke Slokker
Datum B&W besluit	: dinsdag 16 november 2021
Aantal Bijlagen:	: 2

Onderwerp **:** Onderdeel van de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het besluit van de gemeenteraad waarin:

- bepaald wordt in welke gevallen het college advies moet vragen aan de raad bij een aanvraag omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking van het omgevingsplan (adviesrecht);
- participatie verplicht gesteld wordt bij een aanvraag omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking van het omgevingsplan (participatieverplichting);
- bepaald wordt in welke situaties het college bevoegd is om het omgevingsplan te wijzigen (delegatiebesluit).

Voorgesteld besluit :

1. Vast te stellen dat in de volgende gevallen een advies wordt gevraagd aan de gemeenteraad over een aanvraag omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking van het omgevingsplan:
    a. het toevoegen van 11 of meer woningen;
    b. het oprichten van een antenne installatie van 40 meter of hoger;
    c. het realiseren van één of meer windturbine(s) met een ashoogte van 15 meter of hoger;
    d. het realiseren van weiden met zonnepanelen van 10 hectare of meer;
    e. het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie;
    f. alle hierboven genoemde gevallen zijn met uitzondering van aanvragen waarover de raad reeds een positief besluit heeft genomen, dan wel kaders heeft vastgesteld.
2. Vast te stellen dat in de volgende gevallen participatie verplicht is bij een aanvraag omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking van het omgevingsplan:
    a. het toevoegen van 4 woningen of meer;
    b. het oprichten van een antenne installatie van 5 meter of meer;
    c. het realiseren van één of meer windturbine(s) met een ashoogte van 5 meter of hoger;
    d. het realiseren van weiden met zonnepanelen, ongeacht de grootte;

e. het opwekken en/of de opslag van andere vormen van energie;
f. evenementen.

3. Het ‘Delegatiebesluit omgevingsplan Heiloo 2022’ vast te stellen.
4. De besluiten onder 1. en 2. in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Geheimhouding

☐ Ja

☑ Nee

RAADSVOORSTEL

INLEIDING

Naar verwachting treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking. In de Omgevingswet wordt alle bestaande wetgeving over de fysieke leefomgeving gebundeld, vereenvoudigd en geïntegreerd in één wet met één samenhangend stelsel. Het doel van de wet is “het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit”. Daarnaast wil deze wet de fysieke leefomgeving “doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Om deze doelen te kunnen behalen komen er nieuwe kerninstrumenten zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Daarnaast wordt er een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ontwikkeld. Deze doelen en nieuwe instrumenten vragen een andere manier van werken.

Het is aan uw raad om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet een aantal besluiten te nemen om de overgang naar de Omgevingswet zo soepel mogelijk te laten verlopen. Dit voorstel ziet op een drietal van deze besluiten, te weten:

- het bepalen in welke gevallen het college advies moet vragen aan de raad bij een aanvraag omgevingsvergunning met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (adviesrecht);
- het bepalen in welke gevallen participatie verplicht is bij een aanvraag omgevingsvergunning met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (participatieverplichting);
- het bepalen in welke situaties het college bevoegd is om het omgevingsplan te wijzigen (delegatiebesluit).

Tijdens de BUCH brede raadsavond van 17 februari 2021 is het onderwerp toegelicht en hebben raadsleden het gesprek gevoerd over de keuzenopgaven rond de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan de hand van enkele casussen.

INVLOED KADERS OP KEUZERUIMTE

Wet- en regelgeving
Onder de Omgevingswet is de raad bevoegd om kaders te stellen. De kaders worden vastgelegd in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het is echter onmogelijk om bij het vaststellen van het omgevingsplan alle ontwikkelingen van tevoren te voorzien. De gemeente kan ontwikkelingen die niet passen in het omgevingsplan, mogelijk maken met het vaststellen van een (deel) omgevingsplan of door het afgeven van een omgevingsvergunning. De raad is bevoegd om de omgevingsvisie en het omgevingsplan vast te stellen. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om een besluit te nemen op een aanvraag om omgevingsvergunning.

Een aanvraag om omgevingsvergunning wordt onder andere getoetst aan het omgevingsplan. Wanneer de aanvraag niet past in het omgevingsplan en de gemeente wil wel meewerken aan het initiatief, dan kan het college de omgevingsvergunning verlenen in afwijking van het omgevingsplan (een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, hierna: bopa). Dit in beginsel zonder tussenkomst van de raad. Op grond van artikel 16.15a onder b van de Omgevingswet krijgt de raad de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen wanneer zij advies wil geven aan het college bij een bopa. Als de raad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Dit adviesrecht is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Met andere woorden het college mag daar niet van afwijken.

Ook kan de raad op grond van artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet het besluit nemen om participatie verplicht te stellen bij bopa's. In die gevallen moet een aanvrager een participatieproces vormgeven en doorlopen. De aanvrager moet aangeven wat er aan participatie gedaan is en wat de resultaten ervan zijn, Als niet aan participatie is gedaan, kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld. Het is niet mogelijk om voor alle bopa's participatie verplicht te stellen. Er dient een expliciete lijst te zijn van wanneer en bij welke activiteit participatie verplicht is.

Tot slot biedt artikel 2.8 van de Omgevingswet de raad de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan het college te delegeren. Het delegatiebesluit dient de reikwijdte van de bevoegdheid aan te geven. Het is een losstaand besluit en maakt geen onderdeel uit van het omgevingsplan.

Eerdere besluitvorming door de raad: Ambitiedocument Omgevingswet
Begin 2019 heeft u, samen met de gemeenten Bergen, Uitgeest en Castricum, met het Ambitiedocument Omgevingswet de kaders voor de invoering van de Omgevingswet vastgesteld. Met dat besluit is de richting bepaald waarbinnen de invoering van de Omgevingswet plaatsvindt. De ambitie luidt als volgt: "Samen met de inwoners, ondernemers en bezoekers geven we invulling aan een fijne leef-, woon- en werkomgeving. We denken meer vanuit het initiatief en minder vanuit beleid en regelgeving. Dit doen we door de inwoners, de ondernemers en de maatschappelijke opgaven centraal te stellen. Uit deze keuze volgt dat we uitnodigend en faciliterend zijn. Daarbij denken wij mee vanuit de 'ja, mits' houding en sluiten aan op wat de samenleving van ons vraagt".
Onze visie op de Omgevingswet bestaat uit vier uitgangspunten:
1. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke opgaven staan centraal.
2. Vroegtijdige samenwerking.
3. Ruimte aan initiatieven.
4. Integraal werken en maatwerk.

Deze uitgangspunten vormen de basis voor al ons handelen en al het beleid dat wij de komende jaren ontwikkelen vanuit de Omgevingswet. Zo ook voor dit voorstel.

TOELICHTING OP HET VOORSTEL

Adviesrecht
Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het college zonder tussenkomst van de raad besluiten nemen om af te wijken van het omgevingsplan met een bopa. De raad kan echter vooraf gevallen aanwijzen waarbij een bindend advies wordt uitgebracht aan het college bij een bopa. In die gevallen mag het college niet zonder tussenkomst van de raad besluiten. Het is gewenst dat de raad gebruik maakt van deze mogelijkheid. Op deze manier wordt de betrokkenheid van uw raad bij grote ontwikkelingen gewaarborgd en behoudt uw raad een doorslaggevende rol in die gevallen. De raad blijft in een kaderstellende rol en het college voert de bevoegdheden uit binnen die kaders.

Het is de bedoeling om met de Omgevingswet de besluitvorming over initiatieven in de fysieke leefomgeving te versnellen en te verbeteren. Met dit voorstel is gezocht naar een balans tussen het aansluiten bij de doelen van de Omgevingswet en de gewenste betrokkenheid van de raad bij initiatieven met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure bij de voorbereiding van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning het uitgangspunt. Dit houdt in dat over vrijwel alle aanvragen binnen maximaal 8 weken besloten moet worden. Deze termijn is eenmalig te

verlengen met 6 weken. Nu is dat bij een buitenplanse afwijking nog 26 weken. Wanneer het initiatief een geval betreft waarvoor ook het adviesrecht geldt, dan zal dat binnen dezelfde beslistermijn toegepast moeten worden. Hoewel de Omgevingswet de mogelijkheid kent om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren, kan dit enkel onder hele specifieke voorwaarden. Ook vanuit dat oogpunt is het raadzaam dat de raad in niet te veel gevallen gebruik maakt van het adviesrecht. Dit zou namelijk voor overschrijding van de termijn en onwerkbare situaties kunnen zorgen met betrekking tot deze en andere taken van de raad. Met het voorstel worden alleen die gevallen aangewezen waarbij advies vanuit de raad een significante meerwaarde kan betekenen.

Participatieverplichting
Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Participatie is verplicht bij bijna alle instrumenten uit de Omgevingswet, zoals bij een omgevingsvisie en een omgevingsplan. Alleen bij aanvragen omgevingsvergunning is participatie niet verplicht. Bij het opstellen van het omgevingsplan is immers al geparticipeerd. Als een initiatief past in het omgevingsplan of wordt toegestaan met een binnenplanse afwijking, dan is participatie voor de initiatiefnemer alsnog zeer aan te bevelen.

Ook bij een bopa is participatie niet verplicht, tenzij de raad dit wel verplicht stelt. Een bopa kan grote consequenties voor belanghebbenden en een grote impact op de fysieke leefomgeving hebben. Daarom stimuleren we initiatiefnemers om de omgeving vroegtijdig (voorafgaand aan de formele aanvraag) en voldoende te betrekken. Desondanks is het mogelijk dat een initiatiefnemer zonder vooroverleg en participatie een aanvraag omgevingsvergunning indient. Om dat te voorkomen bij gevallen met grote impact op de fysieke leefomgeving en/of grote consequenties voor belanghebbenden, wordt voorgesteld om participatie voor die gevallen verplicht te stellen.

Delegatiebesluit
Het vaststellen van het omgevingsplan is, net als het vaststellen van een bestemmingsplan nu, een bevoegdheid van de raad. De Omgevingswet biedt de raad de mogelijkheid om deze bevoegdheid voor delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college. Met het voorstel voor het delegatiebesluit wordt voor wijzigingen van ondergeschikte betekenis de procedure voor het wijzigen van (delen) van het omgevingsplan aanzienlijk versneld. Dit zorgt er voor dat de werkdruk van de gemeenteraad niet significant toeneemt. Wanneer de raad de bevoegdheid niet delegeert, dient de raad over al die gevallen te besluiten. Het is hierdoor mogelijk dat taken van de gemeenteraad in het geding komen. Hetgeen niet wenselijk wordt geacht.
Het delegatiebesluit sluit zoveel als mogelijk aan bij de huidige manier van werken en de bevoegdheden zoals we die in de huidige praktijk kennen. Bijvoorbeeld de bestaande wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten uit de huidige bestemmingsplannen.

DOOR HET COLLEGE OVERWOGEN ALTERNATIEVEN

Adviesrecht
Het is een keuze van de raad om wel of geen gebruik te maken van het adviesrecht. Als de raad niets vastlegt, dan weegt het college zelfstandig af of kan worden meegewerkt aan een bopa.

In het geval van het adviesrecht kan ook gekozen worden om de huidige lijst van verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) beleidsneutraal om te zetten. In dat geval wordt de lijst van gevallen voor adviesrecht afgeleid van de huidige lijst-vvgb, maar dan ‘andersom’ geformuleerd. Met de beleidsneutrale omzetting blijft het niveau van de dienstverlening gelijk. Dit sluit echter onvoldoende aan bij de doelen voor de Omgevingswet om de besluitvorming over initiatieven in de fysieke leefomgeving te versnellen en te verbeteren.

Ander alternatief is om de gevallen abstract te beschrijven, waarbij de impact van initiatieven op de fysieke leefomgeving bepalend is. Dit heeft als nadeel dat er veel discussie kan ontstaan over de objectieve toetsing of een initiatief inderdaad veel impact heeft.

Participatieverplichting
Het is een keuze van de raad om wel of niet participatie verplicht te stellen bij bopa's. Om aan te sluiten bij de doelen van de Omgevingswet om regeldruk te verminderen, kan het een overweging zijn om participatie niet verplicht te stellen. We stimuleren initiatiefnemers om de omgeving vroegtijdig en voldoende te betrekken. Participatie gaat meestal vooraf aan de formele aanvraag. Het is niet te verwachten dat bij het verplichten van participatie, het simpel voldoen aan een formele verplichting zinvolle participatie oplevert. De initiatiefnemers die participatie serieus nemen hoeven we niet te verplichten, want zij zien zelf wat de meerwaarde van participatie is. De initiatiefnemers die het zien als een noodzakelijke stap zullen aan het formele 'afvinklijstje' voldoen, want het is immers vormvrij. Belangrijker is om initiatiefnemers tot een goed participatietraject te verleiden en stimuleren. Het participatiebeleid en –verordening zullen hier in belangrijke mate aan bijdragen.

In het voorstel is gekozen om de 'drempel' voor verplichte participatie lager te leggen dan bij het adviesrecht. Bijvoorbeeld bij woningbouw is vanaf 4 woningen participatie verplicht en vanaf 11 woningen is ook het adviesrecht van toepassing. Een alternatief is om participatie verplicht te stellen voor dezelfde gevallen als waarvoor de raad gebruik maakt van het adviesrecht.

Delegatiebesluit
In het voorstel zijn een aantal situaties opgenomen waarbij de raad de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen, delegeert aan het college. Daarnaast kan nog aan de volgende situatie worden gedacht:

- *Vertalen van beleid(sregels) van raad en college in het omgevingsplan.*
  Voor het opstellen van een omgevingsplan stelt de raad kaders. Dit gebeurt via de omgevingsvisie. In omgevingsprogramma's kunnen onderdelen uit de omgevingsvisie worden uitgewerkt. De bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsprogramma's ligt bij het college. Concrete ambities uit de omgevingsvisie en uit omgevingsprogramma's waarvan doorvertaling in het omgevingsplan nodig is, kunnen gedelegeerd worden aan het college.
  Ook andere door de raad of het college vastgestelde beleidsregels die doorvertaling in het omgevingsplan behoeven, kunnen door het college worden verwerkt in het omgevingsplan. Het gaat immers om het vertalen van beleid waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging en kaderstelling door de raad. Een dergelijke aanpassing van delen van het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee kan delegatie aan het college voor de hand liggen. Hier is echter niet voor gekozen, omdat beleid(sregels) op verschillende manieren vertaald kunnen worden naar regels in het omgevingsplan.

REGIONALE SAMENWERKING EN COULEUR LOCALE

De implementatie van de Omgevingswet in de BUCH-gemeenten kenmerkt zich door een gezamenlijke aanpak vanuit lokale kleur. Eenzelfde voorstel wordt ook voorgelegd aan de overige raden. Daarbij is de inhoud van het voorgestelde besluit zoveel mogelijk geharmoniseerd. Hiermee vergroten we de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak voor professionele aanvragers in de regio en medewerkers die de aanvragen en wijzigingen van het omgevingsplan behandelen.

RISICO'S
In de huidige situatie kiezen initiatiefnemers er vaak voor om een partieel bestemmingsplan op te stellen, als een initiatief niet past binnen de regels van het bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet zal naar verwachting eerder gekozen worden voor de bopa's. Hoe vaak hiervoor een beroep op de gemeenteraad zal worden gedaan is nog niet goed in te schatten.

De besluiten worden genomen met de kennis van nu. Het implementeren van de Omgevingswet is voor iedereen nieuw. Na inwerkingtreding kan blijken dat de 'lijst van gevallen adviesrecht en verplicht participatie' en het delegatiebesluit toch niet passend genoeg zijn. Ook zal gaandeweg jurisprudentie ontstaan en zullen wij als gemeente ook steeds meer leren hoe met de nieuwe regelgeving en instrumenten om te gaan. Het blijft voor de raad ten allen tijde mogelijk om de besluiten aan te passen.

FINANCIËN
Met de besluiten die nu voorliggen zijn geen directe financiële consequenties gemoeid.

Wel gaat de Omgevingswet in algemene zin structurele financiële effecten hebben. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet vallen er taken weg, komen er nieuwe taken bij en voeren wij taken op een andere manier uit. Gemeenten verkrijgen met de Omgevingswet meer decentrale beleidsruimte. Zo kunnen in het omgevingsplan nu vergunningplichtige activiteiten, straks meldingsplichtig of zelfs vergunningsvrij worden. Deze wijzigingen zullen structurele financiële effecten hebben. Dit voorstel draagt bij aan een vereenvoudiging en verbetering van het proces voor een bopa en wijziging van delen van het omgevingsplan. Daarmee draagt het voorstel ook bij aan het bereiken van een budgetneutrale invoering van de Omgevingswet in een periode van 10 jaar.

DUURZAAMHEID
Bij het voorliggende voorstel speelt duurzaamheid in principe geen rol, omdat het voorstel alleen toeziet op bevoegdheden en processen rondom de Omgevingswet. Wel is in de 'lijst van gevallen adviesrecht en verplichte participatie' ook projecten m.b.t. energieopwekking opgenomen.

PARTICIPATIE
Met betrekking tot de opstelling van dit voorstel is geen sprake geweest van inwonersparticipatie. Wel is de raad ingelicht over mogelijkheden van deze besluiten en hebben raadsleden hierover tijdens de BUCH brede raadsavond van 17 februari 2021 het gesprek gevoerd. De inbreng vanuit de raad is verwerkt in het voorstel en de bijbehorende bijlagen.

UITVOERING, PLANNING EN ORGANISATIE
De besluiten worden bekend gemaakt in het gemeenteblad. Het delegatiebesluit is een algemeen verbindend voorschrift. Het delegatiebesluit wordt een dag voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting 1 januari 2023) bekendgemaakt. Het delegatiebesluit wordt na inwerkingtreding beschikbaar gesteld op Overheid.nl.

Vanuit het Rijk en het programma Omgevingswet van de BUCH-gemeenten worden inwoners en ondernemers geïnformeerd over de werking van de Omgevingswet. Indien bij een concrete aanvraag advies moet worden gevraagd aan de raad en/of participatie verplicht is gesteld, dan wordt de aanvrager hierover geïnformeerd.

De besluiten met betrekking tot het adviesrecht en de verplichte participatie treden in werking op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het delegatiebesluit treedt in

werking met ingang van de dag na bekendmaking. De bekendmaking zal op de dag voor de inwerkingtreding van de Omgevingsplan plaatsvinden.

Actualiseren en wijzigen van de 'lijst met gevallen adviesrecht en verplichte participatie' en het delegatiebesluit
Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan kan de noodzaak ontstaan om deze besluiten te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dat actualisatiebesluit is aan de raad.

BIJLAGEN
1. Document 'Adviesrecht gemeenteraad, verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan en delegatiebesluit voor het omgevingsplan'.
2. Delegatiebesluit omgevingsplan Heiloo 2022.

ACHTERLIGGENDE DOCUMENTEN
- Categorieënlijst verklaring van geen bedenkingen (vastgesteld door de gemeenteraad op 3 maart 2014).
- Ambitiedocument Omgevingswet (vastgesteld door de gemeenteraad op 4 februari 2019).
- Handreiking voor gemeenteraden 'rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan' (VNG, september 2017).
- Handreiking 'Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan' (VNG, oktober 2020)
- Factsheet 'Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden' (VNG, oktober 2019).

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Heiloo

Mevrouw F.H.W. de Jong MSc MCD
secretaris

Mevrouw M. ten Bruggencate
burgemeester