Raadsvoorstel

Bindend adviesrecht, participatieplicht en uitgebreide procedure

Aan	: de gemeenteraad
Van	: College van B&W
Datum	: 23 november 2021
Portefeuillehouder:	: T. Alkemade
Programma	: 9 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en st. vernieuwing
Zaaknummer	: 174198

Voorgesteld besluit

I. De bijgevoegde lijst van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvoor de gemeenteraad zijn adviesrecht wil laten gelden, vast te stellen;

II. Participatie verplicht te stellen voor dezelfde gevallen waarvoor de gemeenteraad zijn adviesrecht wil laten gelden;

III. Het college te verzoeken om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren in gevallen waarin de gemeenteraad zijn adviesrecht wil laten gelden;

IV. Voorgaande besluiten één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren;

V. Dat dit besluit in werking treedt met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Kern van het voorstel

Het college van burgemeester en wethouders legt de gemeenteraad een raadsbesluit voor in het kader van de Omgevingswet. Het besluit betreft de onderwerpen adviesrecht gemeenteraad, verplichte participatie en uitgebreide procedures onder de Omgevingswet.

Aanleiding

Naar verwachting treedt op 1 juli 2022 de Omgevingswet in werking. Een van de kerninstrumenten die voortkomt uit de Omgevingswet is het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden regels gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Alle gemeenten krijgen bij de invoering van de Omgevingswet een omgevingsplan van rechtswege. Dit omgevingsplan van rechtswege wordt vervolgens gefaseerd omgezet in een gemeentebreed omgevingsplan. Het is nodig dat voor de invoering van de Omgevingswet door uw raad een aantal keuzes zijn gemaakt over hoe met bepaalde aspecten van het omgevingsplan wordt omgegaan zodat deze direct bij de invoering van de Omgevingswet kunnen worden toegepast.

Over deze onderwerpen heeft u medio augustus een raadsinformatiebrief aan de raad verstuurd en u heeft op 21 september jl. de commissie Ruimte hierover nader geïnformeerd. Het gaat om de volgende vier onderwerpen:

- Het aanwijzen van gevallen waarin het college de raad om advies moet vragen;
- Het aanwijzen van gevallen waarin verplicht participatie moet worden toegepast;
- Het aanwijzen van gevallen waarin de uitgebreide procedure wordt toegepast;
- Het aanwijzen van gevallen waarin het college gemandateerd is het omgevingsplan te wijzigen en vast te stellen. Dit onderwerp wordt in een separaat raadsvoorstel- en besluit voorgelegd.

Op grond van de nauwe samenhang tussen de eerste drie onderwerpen zijn deze omwille van de overzichtelijkheid en leesbaarheid samengevoegd in één raadsvoorstel en -besluit.

Wat willen we bereiken? (Beoogd effect)

- Te borgen dat uw raad bij inwerkingtreding van de Omgevingswet betrokken blijft bij de besluitvorming over een omgevingsvergunning voor ingrijpende en mogelijk gevoelige afwijkingen van het Omgevingsplan.
- Participatie breed te borgen door dit voor afwijkingen van het omgevingsplan verplicht te stellen waarvoor uw raad ook zijn adviesrecht wil laten gelden.
- Het borgen van voldoende proceduretijd én de mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen voorafgaand aan de besluitvorming bij ingrijpende en mogelijk gevoelige afwijkingen van het Omgevingsplan.
- We stellen ons op als een ontwikkelende en lerende organisatie en werken zo voortdurend aan verdere verbetering van onze organisatie en evalueren de besluiten daarom na één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- De besluiten gelijktijdig met de invoering van de Omgevingswet in werking laten treden.

Wat gaan we daarvoor doen? (Oplossingsrichtingen/maatregelen/onderbouw per oplossingsrichting met argumenten)

1. Adviesrecht gemeenteraad

In artikel 16.15a, lid b onder 1 van de Omgevingswet is geregeld dat de gemeenteraad advies geeft over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad vooraf heeft vastgelegd gebruik te willen maken van zijn adviesrecht. Dit houdt in dat de gemeenteraad een advies met instemming moet verlenen voordat het college een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan verlenen.

In de huidige praktijk moet de gemeenteraad een Verklaring van Geen Bedenkingen (VvGB) afgeven voordat het college beslist op aanvragen die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan. Daarbij heeft de gemeenteraad categorieën van gevallen aangewezen waarin die verklaring niet nodig is. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de VvGB te vervallen en komt er een verzwaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad voor in de plaats.

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Door specifiek gevallen te benoemen waarbij de gemeenteraad adviesrecht heeft, wordt voorkomen dat elke kleine verandering ten opzichte van het Omgevingsplan langs de raad moet. Dit sluit aan bij de sturingsfilosofie van de Omgevingswet: de gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen via het vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan en het college

van B&W voert uit waarbij de gemeenteraad enkel bij specifiek aangewezen gevallen ook mee kan sturen (gebonden adviseren).

Totstandkoming adviesrechtlijst
Er zijn drie scenario's om als basis te dienen voor de op te stellen lijst adviesrecht. Deze scenario's worden hieronder toegelicht:

1. **Scenario beleidsarm:**
   In dit scenario worden *alle* buitenplanse initiatieven waar een omgevingsvergunning voor moet worden aangevraagd ter advies aan de raad voorgelegd. Behalve de gevallen die benoemd zijn in de VVGB lijst, met dien verstande dat die dan gespiegeld moet worden opgesteld.

2. **Scenario geen adviesrecht raad:**
   In dit scenario kiest de raad ervoor om kiezen vooraf *geen* initiatieven te benoemen en daardoor geen gebruik te maken van het adviesrecht. Dit betekent dus dat het college de bevoegdheid heeft om over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten het besluit te nemen. Hierdoor wordt maximale tijdwinst behaald, maar kan juist bij complexe initiatieven de kwaliteit van de totale besluitvorming verminderen.

3. **Scenario met specifiek benoemde gevallen.**
   Dit scenario gaat enkel uit van een bepaald specifiek benoemde gevallen waarbij de gemeenteraad adviesrecht heeft. Dit is in feite ook overeenkomstig de sturingsfilosofie van de Omgevingswet: Raad stuurt op hoofdlijnen via het vaststellen van Omgevingsvisie en Omgevingsplan en college voert uit waarbij de Raad enkel bij specifiek aangewezen gevallen ook mee kan sturen (gebonden adviseren).

Afwegingskader scenario's:

	Scenario 1	Scenario 2*	Scenario 3
+	Invloed raad op buitenplanse afwijkingen verandert niet.	Visie en kader stelling (raad) blijven gescheiden van uitvoering (college).	Initiatief over advisering blijft bij raad in door raad zelf aangewezen gevallen.
-	Omgevingswet verwacht actief nadenken over gevallen waar het adviesrecht gewenst is.	Raad moet vertrouwen op samenwerking met college.	Niet alle toekomstig mogelijke gevallen zijn te voorzien.

Scenario 2 is niet realistisch/ passend bij de gemeente Noordwijk. Bij ontwikkelingen die wezenlijke effecten hebben op de fysieke leefomgeving vindt het college het belangrijk dat de gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging daar over mee kan denken en besluiten.

De insteek van scenario 1, dus in feite vergelijkbaar met de huidige Verklaring van Geen Bedenkingen lijst, is dat de raad bij plannen die niet passen binnen vastgestelde omgevingsplannen, beleid, visies en dergelijke een VVGB moet afgeven. Als onder de Omgevingswet die systematiek wordt vastgehouden, of te wel voor die gevallen is altijd adviesrecht van de raad nodig, betekent dat dus dat voor in principe alle aanvragen voor buitenplanse omgevingsplan activiteiten advies van de raad nodig is.

Dat is om een aantal reden bezwaarlijk:

1. De sturingsfilosofie van de Omgevingswet is dat de raad hoofdlijnen van beleid uitzet en het college bevoegd is bij omgevingsvergunningen afwijkend van het omgevingsplan. De raad *kan* een lijst adviesrecht opstellen.
2. Het Omgevingsplan van rechtswege bestaat uit alle huidige bestemmingsplannen binnen de gemeente Noordwijk. Deze zijn overwegend conserverend van aard. Dit betekent dat elke afwijking ten op zichte daarvan langs de raad zal moeten voor adviesrecht.

Daarom wordt voorgesteld om het scenario 3 met specifieke te benoemen gevallen als scenario te nemen. Dus de raad heeft adviesrecht voor de gevallen op een door de raad vastgestelde lijst. Dit betekent in de praktijk dat de gevallen waarvan verwacht kan worden dat die een wezenlijk effect op de fysieke leefomgeving hebben, langs de gemeenteraad gaan voor bindend adviesrecht. En dat bij de 'kleinere' gevallen de bevoegdheid bij het college van B&W ligt. Deze werkwijze sluit aan bij de eerder genoemde sturingsfilosofie.

Bij het besluit over welke onderwerpen het adviesrecht van toepassing wordt verklaard, moet de wettelijke beslistermijn van 8 weken nadrukkelijk worden meegewogen. Het doel van de Omgevingswet is namelijk om de besluitvorming sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Daarbij is de reguliere procedure in principe leidend, of te wel er geldt een beslistermijn van 8 weken na ontvangst van de aanvraag. Als op de huidige voet door wordt gegaan, dan betekent dat dus concreet dat ongeacht de omvang van het plan er binnen 8 weken vergund moet worden.

Het vaststellen van een lijst met gevallen voor adviesrecht stelt de gemeente Noordwijk in staat zich te profileren als een gemeente met excellente dienstverlening. Omdat daarmee alleen in de gevallen dat sprake is van wezenlijke effecten op de fysieke leefomgeving de raad haar recht op advies uitoefent, en daar vervolgens de uitgebreide procedure van 26 weken van op van toepassing te verklaren (zie onder punt 2 'Participatie bij adviesrecht). Voor de overige gevallen geldt dan de 8 weken termijn.

In bijlage A is de lijst met specifiek benoemde gevallen opgenomen. Deze lijst is tot stand gekomen op grond van ervaringen, gemeentelijk beleid en voorbeelden uit andere gemeenten.

2. Participatie bij adviesrecht

In de filosofie van de Omgevingswet is vroegtijdige participatie belangrijk. De bedoeling van de wet is om te borgen dat er participatie plaats kan vinden. Er wordt niet uniform vastgelegd op welke manier participatie plaatsvindt. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om te bepalen hoe deze de participatie invult. Een initiatiefnemer kan dus ook aangeven geen participatie te hebben gedaan. De Omgevingswet verzet zich daar niet tegen. Ook niet als het gaat om een afwijkactiviteit.

De gemeenteraad kan daarom gevallen aanwijzen waarin overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt ingediend. Dit staat in artikel 16.55, lid 7, van de Omgevingswet. In dat geval is de aanvrager verplicht om een participatieproces vorm te geven en te overleggen met derden voordat zij de aanvraag bij het college van burgemeester en wethouders kunnen indienen.

In de lijst voor adviesrecht staan gevallen waarvoor de gemeenteraad echt aan het stuur wil blijven, zoals ontwikkelingen met een grote maatschappelijke impact, en/ of activiteiten die niet overeenkomstig met de bestaande beleidskaders zijn. Deze gevallen kenmerken zich door een potentieel wezenlijk effect op de fysieke leefomgeving. Dit zijn tevens gevallen die aanleiding kunnen geven tot bedenkingen, waardoor participatie door de initiatiefnemer in de besluitvorming van belang wordt geacht.

Bij een initiatief of een aanvraag waarvoor het college van B&W de raad om advies moet vragen, omdat het meer zwaarwegende gevallen betreft, zal nagenoeg altijd participatie aan de orde en wenselijk zijn. Daarom wordt voorgesteld een koppeling te maken tussen het bindend adviesrecht en de lijst met onderwerpen waarvoor een participatieplicht zal gelden voor de initiatiefnemer van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

3. Uitgebreide procedure bij adviesrecht

Aangezien de voorgestelde lijst van gevallen waarvoor adviesrecht en participatieplicht geldt aanvragen betreffen die wezenlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben en die daarnaast aanleiding kunnen geven tot bedenkingen, is de regulier procedure van 8 weken mogelijk te kort om de aanvraag goed te behandelen. Het bevoegd gezag (college) kan uitzonderingsgevallen vaststellen waarbij de uitgebreide procedure van toepassing is (uitzondering omdat de reguliere procedure standaard is). Het voorstel is om de gemeenteraad het college te verzoeken om de uitgebreide procedure van toepassing verklaren te op initiatieven waarvoor de raad ook gebruik maakt van zijn adviesrecht.

Op de gevallen waar geen adviesrecht van toepassing is de reguliere procedure geldt. Deze procedure de gebruikelijke rechtsmiddelen als bezwaar en beroep.

4. Evaluatie wenselijk

De invoering van de Omgevingswet is een zeer grote en ingrijpende verandering. Het is op voorhand niet altijd zeker hoe besluiten en regels in de praktijk uitpakken. Dat geldt ook voor de uitwerking van de in dit voorstel beschreven onderwerpen. Een evaluatie naar de werking hiervan is dan ook op zijn plaats. In ieder geval uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar daar waar nodig eerder. De evaluatie kan leiden tot een aanpassing van de lijst met gevallen voor adviesrecht, de participatieplicht en de toepassing van de uitgebreide procedure.

Wat zijn de risico's en kanttekeningen

1. De reguliere procedure (8 weken) is het uitgangspunt onder de Omgevingswet. Dit is een strakke termijn voor complexe aanvragen die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Om voldoende aan proceduretijd te borgen voor de gemeenteraad wordt daarom aanbevolen om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren in gevallen waarin de raad zijn adviesrecht wil laten gelden (beslispunt II).
2. De Omgevingswet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de gevallen aanwijst waarin participatie voor initiatiefnemers verplicht is. De wetgever heeft aangegeven dat de wijze waarop dit moet gebeuren vormvrij is. De gemeente kan over de vorm alleen dringend adviseren. Daarvoor is aanvullend participatiebeleid nodig. Dat zal separaat aan de gemeenteraad worden aangeboden.
3. Als de besluiten niet tijdig worden genomen kan geen uitvoering worden gegeven aan de Omgevingswet.

Wat mag het kosten? (Financiële paragraaf)

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

Betrokken partijen/participatie
n.v.t

Communicatie
n.v.t.

Verdere procedure en planning
n.v.t.

Bestuurlijk kader
De Omgevingswet

Bijlage(n)
A. Adviesrechtlijst gemeente Noordwijk
B. Raadsbesluit Bindend adviesrecht, participatieplicht en uitgebreide procedure

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Noordwijk

F.G. Mencke	Mw. W.J.A. Verkleij
secretaris	burgemeester