Raadsvoorstel

jaar	stuknr. Raad	categorie	agendanr.	Stuknr. B. en W.	Zaaknummer
2021	RA21.0104	B-stuk		21/673	375679-2021

Onderwerp:

Raadsvoorstel bindend advies & verplichte participatie

Portefeuillehouder: R. van der Weide

Team: Ruimtelijke ontwikkeling
J. Pierau, telefoonnummer 140591

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit
1. De bindend advieslijst als bedoeld in artikel 16.15a onder b Omgevingswet vast te stellen en in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. 2. De verplichte participatielijst als bedoeld in artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet vast te stellen en in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Bijlage(n)
1. Nieuwe bindend advieslijst
2. Huidige VVGB-lijst
3. Memo C-discussie

Stuk(ken) ter inzage
Collegevoorstel d.d. 14 december 2021 en de daarbij behorende stukken

jaar	stuknr. Raad	categorie	agendanr.	stuknr. B. en W.	Zaaknummer
2021	RA21.0104	B-stuk		21/673	375679-2021

1. Inleiding
Met de komst van de Omgevingswet verandert er één en ander in de bevoegdheidsverdeling tussen het college en de raad. Onder het huidige wettelijke regime kan het college uitsluitend met instemming van de raad een omgevingsvergunning verlenen voor een ontwikkeling die in strijd is met het bestemmingsplan. De raad besluit daarover met een verklaring van geen bedenkingen (VVGB). In de huidige situatie heeft de raad categorieën van gevallen aangewezen waarvoor geen VVGB is vereist. Voor de volledigheid is deze huidige lijst als bijlage 2 toegevoegd. In alle andere gevallen is wel een VVGB nodig.

Straks, onder de Omgevingswet, is het zo dat het college bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning. De raad kan dan uitsluitend adviseren over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvan de raad heeft aangegeven gebruik te willen maken van het adviesrecht. Hoewel de term adviesrecht dat niet doet vermoeden, mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen als de raad een negatief advies afgeeft. Het betreft dus een bindend adviesrecht.

Door de raad kan onder de Omgevingswet in bepaalde buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (initiatieven die niet binnen het Omgevingsplan passen) participatie door de initiatiefnemers verplicht worden gesteld. Dan wordt de aanvraag pas ontvankelijk verklaard wanneer een participatieverslag is toegevoegd. In dit participatieverslag staat hoe aan participatie is gedaan, wat de punten waren van de participanten en hoe het plan hierop is aangepast.

2. Beoogd effect
Beoogd effect is het vastleggen van categorieën van gevallen waarbij de raad gebruik wenst te maken van het adviesrecht en de verplichte participatie. Het gaat daarbij om een bindend advieslijst als bedoeld in artikel 16.15a sub b onder 1 Omgevingswet en de verplichte participatie als bedoeld in artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet. Met deze lijst wordt geborgd dat de raad (mee) kan beslissen over omgevingsvergunningen voor ontwikkelingen met grote impact op de omgeving. Dit kan hij doen door in gedachten te houden wat er uit de participatie is gekomen.

3. Argumenten
1.1 Het adviesrecht vervangt de huidige VVGB
Op dit moment kan het college alleen met instemming van de raad een omgevingsvergunning verlenen voor een ontwikkeling die in strijd is met het bestemmingsplan, als de raad heeft besloten voor die ontwikkeling een VVGB af te geven. Een VVGB is niet nodig als de ontwikkeling valt binnen de categorieën van gevallen waarin de raad een VVGB niet nodig heeft geacht. Onder de Omgevingswet is het college bevoegd gezag. De raad kan dan uitsluitend bindend advies geven in die gevallen waarvan de raad expliciet heeft aangegeven dat graag te willen. Het college mag niet van dat bindend advies afwijken. De bindend advieslijst is daarmee de vervanger van de huidige “Aanwijzing categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen is vereist” (hierna te noemen: VVGB-lijst). Een te ruime invulling van de bevoegdheid voor bindend advies is overigens niet wenselijk, omdat dit kan leiden tot een verkapte verschuiving in de wettelijke bevoegdheidsverdeling.

1.2 De bindend advieslijst dient te zijn vastgesteld voor inwerkingtreding van de Omgevingswet
De raad dient vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet een besluit te nemen over de gevallen waarin u advies wilt geven. De huidige VVGB-lijst vervalt namelijk automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit betekent dat als de raad niets regelt, het college de raad niet hoeft te betrekken in gevallen die in strijd zijn met het omgevingsplan.

1.3 Doel van de Omgevingswet is om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen
Bij het bepalen van de categorieën van gevallen waarin de raad bindend advies wil geven is het belangrijk om mee te wegen dat de Omgevingswet besluitvorming wil versnellen en vereenvoudigen. Ook bij buitenplanse afwijkingen is de reguliere procedure van toepassing. Dit betekent dat binnen acht weken (met een optionele verlenging van zes weken) een besluit moet worden genomen op een aanvraag. Het agenderen in de gemeenteraad is geen reden om de procedure te verlengen. Het is daarom cruciaal dat de raad vooraf concreet bepaalt in welke gevallen hij wel/geen rol ziet. De bindend advieslijst zorgt daarvoor.

1.4 De bindend advieslijst is zoveel mogelijk een spiegelbeeld van de huidige VVGB-lijst
De huidige VVGB-lijst is al sinds jaar en dag in (goed) gebruik. We hebben dan ook getracht die lijst zoveel mogelijk als uitgangspunt te gebruiken. Verder hebben we in de vorm van een C-discussie bij de raad informatie opgehaald over hoe deze lijst nog verder aan te vullen en scherp te stellen. We hebben de indruk dat deze bindend advieslijst aan uw wensen voldoet.

1.5 De bindend advieslijst is te allen tijde te wijzigen
Nieuwe inzichten en ervaringen kunnen ertoe leiden dat aanpassing van de bindend advieslijst nodig is. De raad kan altijd besluiten om de lijst te actualiseren. Periodieke evaluatie van de lijst is zelfs aan te raden, met name in de beginperiode van werken met de lijst. Hierover zullen afspraken met de raad worden gemaakt.

2.1 Er wordt met verplichte participatie aansluiting gezocht met de bindend advieslijst
Op de bindend advieslijst staan categorieën van gevallen met grote ruimtelijke impact waar de raad over wil (mee)besluiten. Het is dan een logische vervolgstap om daarvoor (enige mate van) participatie met de omgeving verplicht te stellen.

2.2 De raad is op de hoogte hoe het initiatief in de samenleving wordt ervaren.
Als de raad vóór het verstrekken van het advies inzicht heeft in hoe de samenleving het initiatief ziet, kan dit inzicht betrokken worden in het adviesrecht.

2.3 De Omgevingswet schrijft voor dat de participatie zo vroeg mogelijk dient plaats te vinden
Door het verplicht stellen van de participatie wordt deze in een zo vroeg mogelijk stadium uitgevoerd, nog voordat er een besluit door de gemeente is genomen.

2.4 De verplichte participatielijst is te allen tijde te wijzigen
Nieuwe inzichten en ervaringen kunnen ertoe leiden dat aanpassing van de verplichte participatielijst nodig is. De raad kan altijd besluiten om de lijst te actualiseren. Periodieke evaluatie van de lijst is zelfs aan te raden, met name in de beginperiode van werken met de lijst. Hierover zullen afspraken met de raad worden gemaakt.

4. Kanttekeningen

1.1 Er is geen politieke antenne bepaling opgenomen in de bindend advieslijst
In tegenstelling tot wat tijdens de C-discussie van 7 juni 2021 ter overweging is meegegeven door (een aantal leden van) de raad, is er geen “politieke antenne bepaling” in de bindend advieslijst opgenomen. Het ging daarbij om een escape-bepaling waarin in sommige gevallen toch naar de raad wordt gegaan. De bindend advieslijst is daarvoor echter ongeschikt. In het kader van de rechtszekerheid is het bij de bindend advieslijst juist van belang dat de raad zo duidelijk mogelijk aangeeft in welke gevallen hij een bindend advies wil uitbrengen. Wel blijft altijd de mogelijkheid voor het college bestaan om het gevoel van de raad over politiek gevoelige aangelegenheden te peilen. Het raadsadvies is dan echter niet bindend.

1.2 Een volledig spiegelbeeld van de huidige VVGB-lijst is niet mogelijk
Niet voor alle maatschappelijk relevante onderwerpen is een concreet toetsbare spiegelbeeld-formulering mogelijk gebleken. Bijvoorbeeld voor de categorie wonen hebben we, op basis van de huidige vergunningenpraktijk, een onderscheid gemaakt in aantallen woningen binnen en buiten de bebouwde kom met grote impact op de omgeving.

1.3 Leren door te doen
De Omgevingswet is een nieuwe wet die een nieuwe manier van werken met zich meebrengt. Alleen door daadwerkelijk met de bindend advieslijst te werken, zullen we ontdekken wat goed werkt en wat misschien minder goed werkt. Periodieke evaluatie is daarom van belang. In deze context benadrukken we nogmaals dat de raad de lijst te allen tijde zelf kan aanpassen.

2.1 De participatie is niet leidend.
Het bevoegd bezag, de raad, besluit over het afgeven van het advies. De uitkomsten van de participatie zijn hierbij van invloed maar niet leidend. Dit wordt in de communicatie naar de samenleving duidelijk weergegeven, zodat hierin ook aan verwachtingsmanagement wordt gedaan.

2.2 Leren door te doen.
De Omgevingswet is een nieuwe wet die een nieuwe manier van werken met zich meebrengt. Alleen door daadwerkelijk met de verplichte participatie te werken, zullen we ontdekken wat goed werkt, en wat misschien minder goed werkt. Periodieke evaluatie is daarom van belang. In deze context benadrukken we nogmaals dat de raad de lijst te allen tijde zelf kan aanpassen.

2.3 Het verplicht stellen van de participatie zegt nog niets over de kwaliteit van het participatieproces.
De vorm en omvang van participatie kunnen niet verplicht worden gesteld. Daarmee kan de kwaliteit van het participatieproces onvoldoende zijn. Vanuit de gemeente Emmen faciliteren we de initiatiefnemer met een maatwerk participatie-advies en zullen wij in onze externe communicatie veel aandacht hebben voor nut en noodzaak van goede participatieprocessen.

2.4 Participatie is voor elk initiatief wenselijk.
Voor elk initiatief dient participatie plaats te vinden. De gemeente Emmen faciliteert de initiatiefnemers met een maatwerk participatie-advies via een website of een folder. Door het invullen van enkele vragen ontvangt de initiatiefnemer een advies over de omvang en vorm voor het participatieproces dat past bij het initiatief. De participatie is dan niet verplicht, maar het participatieproces (of het ontbreken hiervan) wordt wel meegenomen in de afweging of er voldoende zicht is op de belangenafweging. Dit kan gevolgen hebben voor de medewerking die de gemeente Emmen verleent aan het initiatief.

5. Financiën
N.v.t.

6. Uitvoering
De bindend advieslijst met de verplichte participatielijst zal in werking treden op datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het is niet mogelijk (en ook niet nuttig) om de lijst eerder in werking te laten treden dan de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet, omdat dan een wettelijke grondslag ontbreekt.

Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 14 december 2021.

Burgemeester en wethouders van Emmen,

de gemeentesecretaris,	de burgemeester,
M. Plantinga-Leenders	H.F. van Oosterhout

Jaar	stuknr. Raad	categorie	agendanr.	stuknr. B. en W.	Zaaknummer
2022	RA21.0104	B-stuk		21/673	375679-2021

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 14 december 2021, B&W nummer: 21/673;

besluit:

1. De bindend advieslijst als bedoeld in artikel 16.15a onder b Omgevingswet vast te stellen en in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
2. De verplichte participatielijst als bedoeld in artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet vast te stellen en in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 27 januari 2022.

de griffier a.i., de voorzitter,

I.M. Rozema H.F. van Oosterhout