Raadsvoorstel

Commissievergadering	:	**Ruimte**
Titel	:	Verzamelbesluit bevoegdheden Omgevingswet
Onderwerp	:	bindend adviesrecht, verplichte participatie, delegatie
Portefeuillehouder/Teamleider	:	Marcel Bos/Walter Buijs
Extern zaak ID (zaakcode)	:	0085124700

Datum collegevergadering

12 oktober 2021

Voorgesteld besluit

Gebruik te maken van onze adviesrol onder de Omgevingswet door:

1. De lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, zoals opgenomen in de bijlage, waarvoor bindend advies aan ons als gemeenteraad wordt gevraagd vast te stellen;

2. Besluiten op aanvragen voor een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die voorkomen in Bijlage II, artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht, de kruimelgevallenlijst, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders;

Gebruik te maken van de mogelijkheid tot het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie door:

3. De lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, zoals opgenomen in de bijlage, waarvoor participatie verplicht wordt gesteld vast te stellen;

Gebruik te maken van de mogelijkheid tot het aanwijzen van onderwerpen voor delegatie door:

4. In de volgende situaties het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders:
   a) het aanpassen van het omgevingsplan conform een verleende omgevingsvergunning;
   b) het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van een door de gemeenteraad of college vastgesteld beleidsstuk;
   c) het aanpassen van het omgevingsplan voor zover het binnen bestaande vastgestelde beleidskader past;
   d) het aanpassen van het omgevingsplan voor gevallen die voorkomen op de kruimelgevallenlijst (Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4);
   e) het aanpassen van het omgevingsplan ten gevolge van door het rijk of de provincie opgelegde instructieregels;
   f) het aanpassen van het omgevingsplan voor zover dat onder de wet ruimtelijke ordening als wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan opgenomen was;
   g) het opnemen van nieuwe ontwikkelingen die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt.

5. Deze besluiten uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren;
6. Dit besluit in werking te laten treden vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Openbaar

Ja, passief via openbaar verslag

Inleiding

Met de invoering van de Omgevingswet is er sprake van een Omgevingsplan van rechtswege. De bestaande regels uit onder andere onze bestemmingsplannen en beheersverordeningen gaan over in het omgevingsplan.
Voor initiatieven die niet passen binnen dit omgevingsplan kan, net zoals nu, het omgevingsplan aangepast worden of er kan een vergunning verleend worden in afwijking van het omgevingsplan (omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa)).

De Omgevingswet (Ow) bepaalt dat het college bevoegd is voor het verlenen van de omgevingsvergunningen (ook al wijken die af van het omgevingsplan) en dat de raad bevoegd is voor het wijzigen van het omgevingsplan.
Echter biedt de Ow de gemeenteraad de mogelijkheid aan te geven voor welke omgevingsvergunningen buitenplanse opa (= in afwijking van het omgevingsplan) hij als adviseur moet worden aangewezen en in welke gevallen participatie verplicht is.
Voor initiatieven waarvoor het omgevingsplan gewijzigd moet worden kan de gemeenteraad besluiten in welke situaties zij haar bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan aan het college wil delegeren.

Met voorliggend besluit legt u vast in welke gevallen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse opa u betrokken wilt worden bij de besluitvorming, door er een bindend advies aan te verbinden. Tevens legt u vast wanneer participatie verplicht is bij een buitenplanse opa.
Tenslotte legt u met voorliggend besluit vast welke onderdelen tot het wijzigen en vaststellen van het omgevingsplan gedelegeerd worden aan het college van B&W, om snellere besluitvorming te bewerkstelligen.

Om ruimtelijke initiatieven na de invoering van de Omgevingswet goed te kunnen behandelen, moet de gemeenteraad vóór invoering van de wet besluiten nemen over de onderdelen verplichte participatie en adviesrecht (bij aanvragen om omgevingsvergunningen die niet passen in het omgevingsplan) en het delegatiebesluit (voor het wijzigen van het omgevingsplan).
Door dit verzamelbesluit nu vast te stellen is er tot 1 juli 2022 de tijd om alle besluiten door te voeren in de verschillende processen om zo op 01 juli 2022 klaar te zijn voor de invoering van de Ow.

In bijlage 1 t/m 3 is achtergrondinformatie beschikbaar over het bindend adviesrecht, verplichte participatie en delegatie.

Argumenten

1.1 Daarmee kan de gemeenteraad advies geven op onderwerpen die maatschappelijke impact hebben
Onder de Omgevingswet is het college zonder tussenkomst van de raad bevoegd te beslissen op omgevingsvergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit, buitenplanse opa). De verklaring van geen bedenkingen (vvgb) vervalt onder de Omgevingswet. In de plaats van de vvgb wordt een verzwaard, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad geïntroduceerd. De grondslag hiervoor ligt in artikel 16.15 in samenhang met artikelen 16.15a en 16.15b Omgevingswet en artikel 4.21 lid 2 Omgevingsbesluit. Om gebruik te kunnen maken van zijn adviesrol zal de raad moeten aangeven bij welke buitenplanse opa's hij van dit adviesrecht gebruik wil maken. Met het vaststellen van de lijst uit bijlage 5, wordt daaraan voldaan.

De gemeenteraad geeft alleen advies over buitenplanse opa's, waarvan de raad heeft vastgelegd van het adviesrecht gebruik te willen maken. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen; het raadsadvies is bindend en moet door het college worden gevolgd.

Na invoering van de Omgevingswet zal de gemeenteraad nadrukkelijker belast zijn met de hoofdlijnen en zijn de bevoegdheden van het college nog meer gericht op de uitvoering. Dit betekent dat, conform de intentie van de Omgevingswet, het bindend adviesrecht zou moeten worden ingezet voor ontwikkelingen met grote impact, waar nog geen kaders voor zijn vastgesteld.
Vorenstaande in acht nemend en de input die uw raad heeft gegeven tijdens de themabijeenkomst van 13 september jl. over (o.a.) het bindend adviesrecht, is de lijst voor bindend adviesrecht opgesteld (bijlage 5). In bijlage 6 is een 'was-wordt' overzicht toegevoegd. Daarin is inzichtelijk gemaakt welke wijzigingen zijn aangebracht in de ter besluitvorming voorliggende lijst ten opzichte van de lijst die tijdens de themabijeenkomst van 13 september jl. is gepresenteerd.

1.2 Het voorstel sluit zoveel mogelijk aan bij de huidige praktijk
Op grond van de huidige wetgeving is bepaald dat de raad om een vvgb gevraagd wordt voordat het college een omgevingsvergunning kan verlenen voor activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan.
De vergunningverlening verloopt dan via een uitgebreide procedure omgevingsvergunning. De raad kan op voorhand besluiten dat voor bepaalde categorieën van gevallen deze verklaring niet nodig is, waardoor de besluitvorming voor die gevallen sneller gaat. Op 18 december 2012 is deze lijst van gevallen vastgesteld door de raad.

Het besluit uit 2012 laat de huidige manier van werken zien: als een initiatief binnen de bestaande beleidskaders past, is het niet nodig om het aan de gemeenteraad voor te leggen. Dat principe wordt grotendeels in stand gehouden, maar wordt omgedraaid: De gemeenteraad brengt in -de meeste gevallen- een bindend advies uit over gevallen die niet binnen bestaande beleidskaders en/of het omgevingsplan passen.
In overeenstemming met het uitgangspunt van de wetgever dat de raad terughoudend om gaat met het aanwijzen van gevallen voor bindend advies, zijn er drempelwaardes/-percentages of aantallen meegegeven. Boven die drempels wordt de raad een advies gevraagd.

2.1 Uitsluiten kruimelgevallen voor bindend advies beperkt de werkdruk op gemeenteraad
Met de komst van de Omgevingswet zal de huidige kruimellijst uit artikel 4 bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) komen te vervallen. Met een kruimelvergunning kan een bouwplan afwijken van een bestemmingsplan, zonder dat daar een uitgebreide procedure voor nodig is. Er staan elf gevallen op de kruimellijst (in bijlage 4 is informatie beschikbaar over deze gevallen). Onder de huidige wetgeving is het college van B&W bevoegd te besluiten op dergelijke vergunningaanvragen.
Onder de Omgevingswet wordt voor alle afwijkingen van het bestemmingsplan de reguliere procedure de standaard. Hierdoor bestaat er geen voordeel meer om de kruimelregeling toe te passen en daarom komt deze te vervallen.

Na de invoering van de Omgevingswet kan het voorkomen dat de gevallen uit de kruimellijst aan de voorwaarden voldoen dat ze niet in omgevingsplan passen en niet binnen bestaande beleidskaders. Het gaat echter om dusdanig kleine zaken, dat het de gemeenteraad onnodig zou belasten om daar advies over uit te moeten brengen. Met dit besluitpunt wordt dat voorkomen.

3.1 Daarmee kan de gemeenteraad participatie verplichten bij onderwerpen die maatschappelijke impact hebben
De Omgevingswet geeft de mogelijkheid om aan initiatiefnemers van een plan een participatieverplichting op te leggen. Dit staat beschreven in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet. De gemeenteraad wijst met dit besluit de gevallen (buitenplanse opa's) aan waarbij participatie verplicht is. Initiatiefnemers moeten dan aantonen hoe zij participatie vorm hebben gegeven en wat zij met de resultaten daarvan gedaan hebben. Belanghebbenden worden actiever en eerder benaderd bij ruimtelijke initiatieven waarvoor een

participatieplicht geldt. Een toenemende mate van participatie kan resulteren in minder bezwaar en beroepsprocedures.

De participatie is vormvrij en het is aan de initiatiefnemer zelf om te bepalen hoe het proces wordt ingericht. Momenteel wordt er in OWO-verband gewerkt aan een participatiewijzer. Dit document kunnen initiatiefnemers als handvat gebruiken voor het vormgeven van het participatietraject. In deze participatiewijzer zullen verschillende soorten voorbeeldinitiatieven behandeld worden en hoe participatie vormgegeven zou kunnen worden.

In bijlage 6 is een ‘was-wordt’ overzicht toegevoegd. Daarin is inzichtelijk gemaakt welke wijzigingen zijn aangebracht in de ter besluitvorming voorliggende lijst ten opzichte van de lijst die tijdens de themabijeenkomst van 13 september jl. is gepresenteerd.

3.2 Het voorstel sluit aan bij de huidige praktijk
In de praktijk vraagt het college bij (de meeste) ruimtelijke initiatieven van derden in de voorbereiding expliciet om participatie en het betrekken van belanghebbenden. Door de participatie verplicht te stellen bij onderwerpen die maatschappelijke impact hebben, wordt de huidige werkwijze geformaliseerd.
Initiatieven van derden die niet op de lijst zijn opgenomen, worden ook gestimuleerd aan participatie te doen.

4.1 Daarmee wordt de raad ontlast
De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor het wijzigen van het Omgevingsplan. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid (voor een deel) delegeren aan het college. De grondslag hiervoor ligt in artikel 2.8 Omgevingswet. De onder a t/m g opgesomde gevallen zijn al eerder van een advies van de gemeenteraad voorzien of het betreffen kleine wijzigingen. Door het delegeren van het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan het college van B&W wordt voorkomen dat de raad met elke wijziging belast wordt door daar een besluit over te moeten nemen.

4.2 Het voorstel sluit aan bij de huidige praktijk
Bij besluit van 18 december 2012 heeft de gemeenteraad besloten dat een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is indien er op een perceel een structuurvisie, exploitatieplan of een daarmee gelijk te stellen document van toepassing is die door de raad is vastgesteld. Daarmee is aangegeven wanneer de gemeenteraad het niet nodig vond om een initiatief te beoordelen en daarmee die gevallen overlaat aan het college.
Onder de Omgevingswet moet er besloten worden over de gevallen die de gemeenteraad delegeert aan het college. Met de onder beslispunt 4 benoemde gevallen zijn de verschillende situaties benoemd, die onder de huidige manier van werken (deels) bij het college liggen.

5.1 Daarmee worden de effecten van bindend adviesrecht, verplichte participatie en delegatie geëvalueerd
Het adviesrecht, de participatieplicht en het delegatiebesluit zijn nieuwe bevoegdheden waar mee gewerkt gaat worden. Een evaluatie naar de werking van deze middelen is op zijn plaats. Het voorstel is uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een evaluatie te doen en op basis daarvan het genomen besluit eventueel aan te passen. Om voldoende tijd te hebben de werking van de middelen uit te proberen, is voor de termijn van twee jaar is gekozen.

Uit de praktijk kan blijken dat er eerder behoefte is aan het aanpassen van dit besluit. Uw raad krijgt bijvoorbeeld voorstellen over ontwikkelingen die ook gedelegeerd kunnen worden of waarbij het adviesrecht tot onnodige complexiteit of vertraging binnen de omgevingsprocedure leidt. Dan kan dat aanleiding zijn om het genomen besluit eerder aan te passen. Als raad heeft u zelf zeggenschap over deze bevoegdheden en u heeft dus de mogelijkheid dit naar voren te brengen.

6.1 Bindend advies, verplichte participatie en delegatie gelden pas vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet
De onderdelen bindend advies, verplichte participatie en delegatie op grond van artikel 2.8 Omgevingswet zijn beschikbaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De besluiten treden dan ook pas in werking op het moment dat de Omgevingswet zelf in werking treedt, naar verwachting op 1 juli 2022.

Kanttekeningen

1.1 Uitgebreide toepassing van het adviesrecht betekent extra werkdruk voor de raad
Het besluit op een omgevingsvergunning dient in de basis binnen 8 weken genomen te worden. In die termijn is ook het advies van de raad inbegrepen. Deze termijn is eenmalig met 6 weken te verlengen. Ook tijdens het reces moet de raad in staat zijn deze besluiten te nemen.
Wanneer de raad te veel initiatieven benoemt waarvoor advies moet worden gegeven, is er een reëel risico dat het vergunningverleningsproces vastloopt en het geeft extra druk op de agenda van de raad. Bovendien wordt het moeilijk om op tijd de ambtelijke voorbereidingen af te ronden en de raad om advies te vragen.

Bij het opstellen van de lijst voor bindend advies is zo veel mogelijk gewerkt met percentages en aantallen e.d. Daardoor is er ruimte voor het college gelaten om zelfstandig een besluit te nemen op gevallen die onder de drempelwaarde vallen. Dit zou de werkdruk op de raad moeten beperken.

Eventueel zou het college ervoor kunnen kiezen om op deze gevallen een uitgebreide procedure van toepassing te verklaren. Daarmee wordt de beslistermijn maximaal 26 weken. Het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure is, naast een aantal in de Omgevingswet verplicht gestelde gevallen, een bevoegdheid van het college (Omgevingswet, Artikel 16.65, lid 4). Het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure is alleen mogelijk voor activiteiten waarbij sprake is van aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving én waartegen naar verwachting verschillende belanghebbende bedenkingen zullen hebben.

1.2. Gedurende de transitieperiode zullen er meer buitenplanse opa's worden aangevraagd waardoor de werkdruk voor de raad kan toenemen
Wanneer de Omgevingswet in werking treedt gaan de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen, over in een "tijdelijk omgevingsplan". Na inwerkingtreding heeft de gemeente, tijdens de zogenaamde transitiefase, tot 1 januari 2030 de tijd om een volwaardig, gebiedsdekkend omgevingsplan uit te werken dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

In de tussentijd is het mogelijk om het omgevingsplan locatiegewijs te herzien maar dan wel met inachtneming van de nieuwe wettelijke eisen, de digitale vormgeving en instructieregels. Dit betekent dat het maken van 'postzegelplannen', zoals in de huidige praktijk gewoon is, zeker in het begin van de transitiefase, geen aantrekkelijke optie lijkt.

De vergunningverlening van een buitenplanse opa kent een korte proceduretijd (8 weken). Het is aannemelijk dat initiatiefnemers daardoor de voorkeur hebben voor dit instrument in plaats van een planwijziging. De verwachting is dan ook, dat de buitenplanse opa zeker in het begin van de transitiefase, veelvuldig zal worden toegepast.

In de afgelopen jaren werden circa 3 à 4 vergunningen per jaar afgegeven waarvoor een (vvgb is verleend. In alle gevallen heeft de gemeenteraad ingestemd met het afgeven van een vvgb. Daarnaast zijn er voor dergelijke activiteiten gemiddeld 6 project- en/of postzegelbestemmingsplannen vastgesteld. Dit zijn bestemmingsplannen dat voor een concreet bouwplan wordt opgesteld.

Met het oog op de verwachting dat gedurende de transitiefase meer gebruik gemaakt gaat worden van de omgevingsvergunning buitenplanse opa is er, zoals onder kanttekening 1.1. ook aangegeven, een reëel risico dat het vergunningverleningsproces vastloopt en de druk op de agenda van de raad toeneemt. Door de lijst compact te houden en goede werkafspraken te maken tussen college en raad kan voorkomen worden dat de vergaderdruk onnodig veel toeneemt.

3.1 De Omgevingswet stelt geen voorwaarden aan de vorm van participatie
De Omgevingswet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de gevallen aanwijst waarin participatie voor initiatiefnemers (niet zijnde de gemeente) verplicht is. De manier waarop dat moet gebeuren laat de wet echter in het midden.
Zoals aangegeven wordt er momenteel in OWO-verband gewerkt aan een participatiewijzer. Dit document kunnen initiatiefnemers als handvat gebruiken voor het vormgeven van het participatietraject. In deze participatiewijzer zullen verschillende soorten voorbeeldinitiatieven behandeld worden en hoe participatie vormgegeven zou kunnen worden. Daarnaast kan de gemeente ook advies geven aan initiatiefnemers.

4.1 Geen delegatie betekent extra werkdruk voor de gemeenteraad
Als alternatief zou de gemeenteraad ervoor kunnen kiezen om geen of minder gevallen te delegeren aan het college, maar in dat geval zouden die situaties dus allemaal aan de gemeenteraad ter besluitvorming worden voorgelegd. Dat leidt tot een langere proceduretijd voor initiatiefnemers en geeft extra druk op de agenda van de gemeenteraad. Bovendien is een langere proceduretijd niet in overeenstemming met een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet: ‘betere en snellere besluitvorming’.

6.1. Afwijken van het voorliggende besluit komt effectieve uitvoering taken niet ten goede.
Zoals u weet werken de OWO-gemeenten samen aan de acties die nodig zijn voor een goede invoering van de Omgevingswet. Ook ten aanzien van het voorliggende raadsbesluit heeft de voorbereiding ervan in OWO-verband plaatsgevonden om de harmonisatiekansen die er nu liggen aan te grijpen.

Daarom ligt het voorliggende raadsvoorstel en -besluit ook voor bij de raden van Weststellingwerf en Opsterland.

Uiteraard is er bij het vaststellen van dit besluit ruimte voor accentverschillen tussen de drie gemeenten. Echter met het oog op een adequate uitvoering van de taken rondom vergunningverlening en aanpassingen van het omgevingsplan, kan een flinke efficiëncyslag worden gemaakt door een gelijkluidend besluit in de drie OWO-gemeenten te nemen.

Financiële toelichting
-

Publicatie voor bekendmaking
Om ruimtelijke initiatieven na de invoering van de Omgevingswet goed te kunnen behandelen, moet de gemeenteraad vóór invoering van de wet besluiten nemen over de onderdelen verplichte participatie en adviesrecht (bij aanvragen om omgevingsvergunningen die niet passen in het omgevingsplan, zgn. buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) en het delegatiebesluit (voor het wijzigen van het omgevingsplan).

Met het oog op één van de verbeterdoelstellingen van de omgevingswet, namelijk snellere en betere besluitvorming legt de gemeenteraad met dit besluit vast in welke gevallen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit hij betrokken wil worden bij de besluitvorming, door er een bindend advies aan te verbinden. Bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die vermeld staan op de lijst voor bindend advies mag het college alleen een vergunning verstrekken als de raad een advies met instemming heeft gegeven voor de afwijking.

Tevens legt de raad met dit besluit vast wanneer participatie verplicht is bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
Tenslotte legt de raad vast welke onderdelen tot het wijzigen en vaststellen van het omgevingsplan gedelegeerd worden aan het college van B&W, om snellere besluitvorming te bewerkstelligen.

Het genomen besluit treedt in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Vervolg

Planning & communicatie
Naar verwachting zal de Omgevingswet op 01 juli 2022 ingevoerd worden. Met het vaststellen van dit verzamelbesluit is er tot 1 juli 2022 de tijd om alle besluiten door te voeren in de verschillende processen om zo op 01 juli 2022 klaar te zijn.

Evaluatie
Uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de werking van het bindend adviesrecht, de verplichte participatie en delegatie geëvalueerd.

Burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf,

, secretaris , burgemeester.

Bijlagen

1. Informatieblad bindend adviesrecht
2. Informatieblad verplichte participatie
3. Informatieblad delegatie
4. Informatieblad kruimelgevallen
5. Lijst met categorieën van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarop het adviesrecht van toepassing is en/of waarbij participatie verplicht is.
6. Overzicht wijzigingen bindend adviesrecht/verplichte participatie
7. Raadsbesluit

Geheime stukken

Geen.