RAADSVOORSTEL

Postregistratienummer	21.0007305

Onderwerp	Aanwijzing gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor verplichte participatie geldt
Sector	Grondgebiedzaken
Portefeuillehouder	H.P.J.M. ter Veen
Steller	J.J.M. Groot

Inleiding

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 juli 2022 in werking. Met de komst van de Omgevingswet verandert het vergunningverleningsproces.
Het college van B&W toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan en verleent indien mogelijk de omgevingsvergunningen.
Daarbij zijn er drie mogelijkheden: 1. Het initiatief past binnen de regels. Het college verleent de vergunning, want het past binnen de kaders. 2. Het initiatief past niet binnen de regels maar medewerking kan met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Het gaat in het algemeen om kleine afwijkingen, waarvan de haalbaarheid eenvoudig is aan te tonen of niet nodig is. Aan de afwijkingsbevoegdheid zijn meestal voorwaarden gekoppeld. 3. Het initiatief past niet. Als het college wil meewerken aan het initiatief, moet het een vergunning verlenen in afwijking van het omgevingsplan, een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Bij vergunningverlening zoals beschreven in mogelijkheid 1 en 2 is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het omgevingsplan vallen. En bij het vaststellen van het omgevingsplan zelf heeft al participatie plaatsgevonden. Participatie door de initiatiefnemer wordt wel gestimuleerd, zoals nu tijdens het vooroverleg.

Participatie kan wel verplicht worden als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplan-activiteiten (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan passen en hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht wordt, is aan de gemeenteraad om te bepalen. De gemeenteraad kan namelijk categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt. Dat staat in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet. Voor deze categorieën van verplichte participatie geldt, dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien, hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag echter zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betrekt.

Meerwaarde van participatie

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden namelijk op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel krijgen. De wet zegt over participatie: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. Als de gemeente een omgevingsvisie of omgevingsplan vaststelt, moet ze aangeven hoe de hierboven genoemde belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming van deze instrumenten. En welke resultaten dat heeft opgeleverd.

Andere partijen dan de overheid kunnen ook initiatieven ontwikkelen en een vergunningaanvraag indienen. Initiatiefnemers kunnen de omgeving betrekken bij hun plannen en krijgen hier waardevolle inzichten en betere initiatieven voor terug. De omgeving vroeg bij een traject betrekken, voorkomt vaak bezwaren in een later stadium. Om die reden moet een initiatiefnemer bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aangeven of en hoe de omgeving betrokken is bij zijn plan en wat er met de resultaten is gedaan. Dat staat in de Omgevingsregeling artikel 7.4 lid 1 en 2.

Uit de toelichting bij dit artikel volgt dat ook het antwoord mogelijk is dat niet aan participatie is gedaan. Dit kan niet resulteren in een buiten behandelingstelling of een weigering. Slechts wanneer het antwoord op de vraag ontbreekt kan besloten worden de aanvraag niet te behandelen.
Ook volgt uit de toelichting dat de regeling uitputtend is bedoeld. Decentrale overheden kunnen dus geen aanvullende regels stellen over (de vorm van) participatie.
Echter op basis van overgelegde informatie over participatie kan het college wel beoordelen of het nodig is dat in verband met de voor het besluit benodigde afweging van belangen nog aanvullend gelegenheid moet worden geboden voor een vorm van inspraak of contact met derde-belanghebbenden. Dit moet het college dan zelf doen. Ook artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht kan vereisen dat nog gelegenheid wordt gegeven tot het naar voren brengen van een zienswijze.

Bevoegdheid om categorieën van gevallen aan te wijzen waarin participatie verplicht is

Hiervoor ging het om initiatieven die in het algemeen beperkt impact hebben op de fysieke leefomgeving. Het is dan niet nodig om een (groot) participatietraject te starten. Daarom is participatie niet per definitie verplicht en altijd vormvrij.

Bij de behandeling van de Invoeringswet in de Tweede Kamer is echter een amendement aangenomen, waarin is bepaald dat de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt gevallen aan te wijzen waarin participatie verplicht is voor initiatiefnemers. Het gaat dan om vergunningaanvragen voor initiatieven die niet passen binnen de regels uit het omgevingsplan en veel impact (kunnen) hebben op de fysieke leefomgeving.
Het amendement heeft er toe geleid dat een regel (artikel 16.55 lid 7) aan de Omgevingswet is toegevoegd:
"De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend."

De gemeenteraad is dus slechts bevoegd voor activiteiten die niet passen binnen het omgevingsplan een participatieverplichting op te nemen.
De vorm van participatie is ook in deze gevallen vrij. Initiatiefnemers mogen zelf beslissen op welke wijze er aan participatie gedaan wordt. Maar pas daarna mag een aanvraag worden ingediend voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het is dan dus de initiatiefnemer die, voordat een aanvraag om van het omgevingsplan af te wijken kan worden ingediend, de participatie en het overleg moet organiseren.

Concluderend: in beginsel mag de gemeente participatie bij een omgevingsvergunning niet verplicht stellen. Maar er is een uitzondering: de gemeenteraad kan bepalen dat participatie wél verplicht is. De raad kan dat doen, voor gevallen dat iemand een vergunning wenst om van het omgevingsplan af te wijken.

Op grond van artikel 6.5 lid 1 Besluit omgevingsrecht (Bor) is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist, indien het college wil meewerken aan een omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan, waarvoor een ruimtelijke onderbouwing is vereist. Die verklaring is niet nodig als de omgevingsvergunning voorkomt op de lijst met de door de gemeenteraad aangewezen categorieën van gevallen waarover de gemeenteraad op voorhand geen bedenking heeft.
Omdat deze lijst van gevallen waarvoor de Verklaring van geen bedenkingen geldt, gekenmerkt kunnen worden als gevallen die voor de beleidsontwikkeling en voor de fysieke leefomgeving geen impact hebben, ligt het in de rede om die lijst 'om te keren' tot een lijst waarvoor het adviesrecht, de verplichte participatie en de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt.

<u>Samenhang raadsbesluiten: de aanwijzing van gevallen waarvoor adviesrecht geldt, de aanwijzing van gevallen waarin participatie verplicht is en de aanwijzing van gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.</u>
Het besluit tot aanwijzing van gevallen waarvoor het adviesrecht van de raad geldt, heeft een relatie met de bevoegdheid van de raad om gevallen aan te wijzen waarin de aanvrager verplicht is om participatie te organiseren en een relatie met de bevoegdheid van de raad om gevallen aan te wijzen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Echter omdat afzonderlijke raadsbesluiten nodig zijn en omwille van de overzichtelijkheid worden hiervoor drie separate voorstellen aan de raad voorgelegd.

De overeenstemming tussen de raadsbesluiten is, dat het gaat om besluiten tot aanwijzing van gevallen die impact op de fysieke leefomgeving hebben en waarbij er meerdere belangen respectievelijk belanghebbenden zijn.

Beslispunten

1. De lijst 'Gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor verplichte participatie geldt (artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet)' vast te stellen.
2. Het werken op basis van deze lijst na een jaar te evalueren en de lijst indien nodig aan te passen op basis van de opgedane ervaringen.

Beoogd effect

Borgen dat belanghebbenden door initiatiefnemers betrokken worden bij de voorbereiding van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (aanvragen) die grote impact op de leefomgeving en de beleidsontwikkeling (kunnen) hebben.

Argumenten

1. *Een goed uitgevoerde participatie bij vergunningaanvragen met impact op de leefomgeving, draagt bij aan een zorgvuldige besluitvorming.*

Initiatiefnemers zijn niet in alle gevallen bereid om verantwoordelijkheid te nemen voor de organisatie van participatie. De gemeenteraad heeft daarom de mogelijkheid participatie verplicht te stellen voor aan te wijzen gevallen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Het is handig deze aan te wijzen gevallen te combineren met de lijst voor het adviesrecht van de gemeenteraad voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, omdat deze gevallen impact (kunnen) hebben op de leefomgeving. Het Informatiepunt Leefomgeving is onderdeel van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet en adviseert om zo te komen tot een goede logische lijst van activiteiten waarvoor naast het adviesrecht ook de participatieverplichting geldt.

Kanttekeningen

<u>Niet alle gevallen zijn bekend</u>

Het is niet voor alle gevallen mogelijk om te bepalen of een participatieverplichting opweegt tegen het beperken van de vrijheid van een initiatiefnemer, om zijn verantwoordelijkheid te nemen bij de keuze om zijn omgeving bij de voorbereiding van zijn initiatief te betrekken.
Ook is het niet mogelijk om nu alle nu onbekende toekomstige buitenplanse omgevings-planactiviteiten te voorzien. We weten nu niet welke nieuwe vormen van initiatieven in de toekomst door de samenleving worden ontwikkeld.
Een andere keuze is dan ook te besluiten dat bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie altijd verplicht is, mede gelet op het feit dat er bij zo'n initiatief immers nog nooit participatie heeft plaatsgevonden. Bij alles wat in het omgevingsplan is opgenomen is immers al eerder aan participatie gedaan. Bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten dus nog niet. Doelstellingen van de Omgevingswet zijn om procedures sneller te laten verlopen en meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer te leggen. Uit de toelichting bij de Omgevingsregeling blijkt dat terughoudend moet worden omgegaan met het recht om participatie te verplichten. Er wordt 'waarschuwend' geschreven over 'het beperken van regeldruk en het voorkomen van onwerkbare situaties'. Daarom is het van belang om de lijst na een jaar te evalueren en de lijst

indien nodig aan te passen op basis van de opgedane ervaringen en ook bij de opstelling van het definitieve omgevingsplan.

De mate van detaillering van het omgevingsplan is mede bepalend voor de behoefte aan participatie. Door bij de opstelling van het omgevingsplan te kiezen voor minder en algemene regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk, wordt er meer uitgegaan van vertrouwen in initiatiefnemers en waar dat ten kosten gaat van rechtszekerheid voor de derde belanghebbende is het opnemen van een participatieverplichting een alternatief. Bij de opstelling van het omgevingsplan dient hiermee rekening te worden gehouden.

Legitieme reden om geen participatie toe te passen
Als een vergunningaanvrager een legitieme reden heeft om geen participatie toe te passen (bijv. verstoorde verhoudingen), dan kan het college besluiten, eventueel op verzoek of met instemming van de aanvrager, om een uitgebreide besluitvormingsprocedure (artikel 16.65 lid 4 Omgevingswet) toe te passen. Dat betekent publicatie van de conceptversie van de vergunning en de mogelijkheid tot inbrengen van zienswijzen, met eventueel een hoorzitting.

Financiën

De keus van de raad, n.l. de gevallen die de raad aanwijst, heeft invloed op de inzet van ambtelijke uren en daarmee op de personele kosten, omdat de aanvragen en initiatieven waarop het adviesrecht, de verplichte participatie en de uitgebreide procedure voor geldt, nu eenmaal meer arbeidstijd vraagt.
Als de lijst ‘Verklaring van geen bedenkingen’ het uitgangspunt voor de aanwijzing van de gevallen is en derhalve wordt ‘omgekeerd’, behoeft er uiteraard geen extra budget te worden aangevraagd.

Uitvoering

Ondersteuning bij participatie
We stimuleren participatie door het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers met de website, bij het voorlichten van (mogelijke) initiatiefnemers bij informatieverzoeken en tijdens de overleggen gedurende het behandelproces van de aanvraag.

Nota burger- en overheidsparticipatie
Met de Nota burger- en overheidsparticipatie hebben we reeds geanticipeerd op de Omgevingswet met spelregels en leidraden hoe burgerparticipatie kan worden ingevuld (ook bij het aanvragen van een omgevingsvergunning).

Communicatie

De besluiten worden bekend gemaakt in het elektronisch gemeenteblad en t.z.t. wordt op de website met een wegwijzer informatie gegeven over de categorieën aanvragen (initiatieven) en de procedure waarop het adviesrecht en de verplichte participatie van toepassing is.

Bijlagen

-

Het college van burgemeester en wethouders

Datum: 10 augustus 2021

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Opmeer,

gelet op in artikel 16.55, lid 7, van de Omgevingswet

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 10 augustus 2021;

gelet op de behandeling in de Commissie Ruimte van 14 september 2021;

besluit:

1. De volgende gevallen aan te wijzen waarvoor verplichte participatie geldt (artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet):

Bestaande woningen, woongebouwen en andere gebouwen

A. Het vernieuwen, veranderen, vergroten, uitbreiden, vervangen en/of het wijzigen van het gebruik van woningen en bijbehorende bouwwerken, woongebouwen en andere gebouwen, als:

1. het project naar aard en schaal niet in de bestaande ruimtelijke en functionele structuur past;

2. vervangende nieuwbouw niet op dezelfde locatie plaatsvindt;

3. de uitoefening van bedrijfsactiviteiten niet beperkt blijft tot milieubelastende activiteiten met een beperkt of gemiddeld effect op de woonomgeving (in overeenstemming met de bevoegdheid van Burgemeester en wethouders om af te wijken van het tijdelijk omgevingsplan voor de categorieën 1 en 2, bedoeld in de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering).

Nieuwbouw op open plekken

B. Het bouwen van woningen of andere gebouwen ter opvulling van een reeds bestaande open plek, als:

1. het project naar aard en schaal niet in de bestaande ruimtelijke en functionele structuur past;

2. de uitoefening van bedrijfsactiviteiten niet beperkt blijft tot milieubelastende activiteiten met een beperkt of gemiddeld effect op de woonomgeving (in overeenstemming met de bevoegdheid van Burgemeester en wethouders om af te wijken van het tijdelijk omgevingsplan voor de categorieën 1 en 2, bedoeld in de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering).

Gebruik onbebouwde gronden

C. Het gebruiken van onbebouwde gronden anders dan voor bouwen waarbij het project niet binnen de bestaande functionele structuur past.

Bedrijfsgebouwen op bedrijventerreinen

D. Het oprichten, vernieuwen, veranderen, vervangen of uitbreiden van bedrijfsgebouwen op een bestaand, als zodanig bestemd, bedrijventerrein, als:

1. het project niet in de bestaande of beoogde ruimtelijke en functionele structuur past;

2. de bedrijfsactiviteiten niet beperkt blijven tot de milieubelastende activiteiten die volgens het omgevingsplan zijn toestaan.

Bouwwerken ten behoeve van sport, recreatie of cultuur

E. Het oprichten, uitbreiden, veranderen of vernieuwen van gebouwen en andere bouwwerken ten behoeve sport, recreatie of cultuur, zoals een kleedgebouw, dierenverblijf, kunstwerk, als deze bebouwing niet van beperkte omvang is en het gebruik ervan, zoals dat wordt beoogd, in relatie tot de (aard van de) directe omgeving hinderlijk van aard is.

Aanleg en wijziging infrastructuur

F. Het aanleggen van nieuwe en/of het wijzigen van bestaande weg- en waterinfrastructuur, parkeer- en groenvoorzieningen met bijbehorende andere bouwwerken en andere werken, als deze activiteiten samenhangen met de realisering van een nieuwe planmatige uitbreiding van een woonkern.

(Bouw)werken t.b.v. de functies water en natuur

G. Het oprichten van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en gebouwen van niet beperkte omvang.

Vergroting gebruiksmogelijkheden gebouw of terrein

H. Het oprichten van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en de aanleg van werken op het erf bij een woning of ander gebouw of een terrein in gebruik voor groenvoorzieningen, ter vergroting van de gebruiksmogelijkheden van dat gebouw of terrein, als deze (bouw)werken niet van beperkte omvang zijn en het gebruik ervan, zoals dat wordt beoogd, in relatie tot de (aard van de) directe omgeving hinderlijk van aard is.

Kleinschalige gebouwen in de openbare ruimte

I. Het oprichten van gebouwen in de openbare ruimte, als dat niet passend is binnen de schaal en niet dienend is ter ondersteuning van de functie van de openbare ruimte, zoals voor openbare dienstverlening.

2. Het werken op basis van deze lijst na een jaar te evalueren en de lijst indien nodig aan te passen op basis van de opgedane ervaringen.
3. Het vaststellingsbesluit treedt in werking op dezelfde datum als dat de Omgevingswet in werking treedt.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 30 september 2021.

voorzitter	griffier
G.J. van den Hengel	M. Versteeg