GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1869926
Steller: A.T. de Vries
Datum commissie: 15 of 17 juni 2021
Datum raadsvergadering:

Team: ROWE
Teammanager: T. Plat
Portefeuillehouder: A. Helling
E-mail: a.de.vries@hoorn.nl

Onderwerp
Adviesrecht onder de Omgevingswet

Agendering
Ter meningsvormende bespreking in de Algemene Raadscommissie

Bijlagen

1	Presentatie tweede interactieve en beeldvormende sessie van 22 april 2021 met daarin als bijlage opgenomen de resultaten van de eerste beeldvormende sessie van 3 december 2020 (Owet games)
2	Resultaten mentimeter tweede interactieve en beeldvormende sessie van 22 april 2021

Het college vraagt aan de raadscommissie voor de meningsvormende bespreking zich expliciet uit te spreken over een drietal vragen:

- Vraag 1:
  Wil de raad voor plannen die niet passen binnen de mogelijkheden van het Omgevingsplan (zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) gevallen aanwijzen waarvoor zij bindend advies wil geven?

- Vraag 2:
  Het aanwijzen van gevallen waarvoor bindend advies nodig is zou een voortzetting kunnen zijn van het huidige beleid voor het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb), namelijk dat geen vvgb nodig is voor:
  - projecten waarvoor reeds een nota van uitgangspunten, stedenbouwkundige visie of daarmee vergelijkbaar ruimtelijk kader door de raad is vastgesteld;
  - projecten die een herontwikkeling van een bestaande locatie inhouden maar waarbij geen aanpassing van de ruimtelijke dan wel stedenbouwkundige structuur plaatsvindt.

  De uitkomst van de tweede beeldvormende sessie lijkt te zijn dat het vvgb-beleid naar behoren werkt en er geen reden is om dit te wijzigen. Is de raad het hiermee eens?

- Vraag 3.
  In twee interactieve en beeldvormende sessies hebben de deelnemers gereageerd op casussen en stellingen (zie onder 'argumenten'). Klopt het dat de uitkomst van deze sessies was de deelnemers in grote lijnen de doelstellingen van de Omgevingswet onderschrijven? De doelstellingen van de Omgevingswet zijn onder andere dat het vaststellen van de kaders een taak van de raad is en de uitvoering bij het college behoort, dat gestreefd moet worden naar snellere en inzichtelijkere procedures en dat er meer ruimte moet komen voor initiatieven.

Samenvatting
Onder de Omgevingswet is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te besluiten over plannen die niet passen binnen de mogelijkheden die omgevingsplannen, zogenaamde buitenplanse omgevingsplan activiteiten. Echter de gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin zij bindend advies wil geven. Om duidelijkheid over het standpunt van de raad zijn er twee interactieve en beeldvormende sessies gehouden. Naar aanleiding van de uitkomsten van beide sessies en na evaluatie van het bestaande beleid inzake het afgeven van een vvgb, is in de tweede beeldvormende sessie d.d. 22 april 2021 met de deelnemers besproken hoe het adviesrecht zou kunnen worden ingevuld. Indien het huidige beleid over de verklaring van geen bedenkingen naar tevredenheid werkt, zou dit voortgezet kunnen worden in het adviesrecht. Aan de raad wordt nu gevraagd om zich aan de hand van drie vragen expliciet uit te spreken over het adviesrecht. De uitkomst hiervan wordt verwerkt in een definitief voorstel dat ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
Er zijn twee interactieve en beeldvormende sessie gehouden over hoe het adviesrecht er onder de Omgevingswet uit zou kunnen gaan zien. De raad wordt gevraagd om richting te geven aan de uitwerking van het adviesrecht door het beantwoorden van vragen over dit onderwerp.

Belang
Het college is bevoegd om te besluiten over plannen die niet passen binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan. Echter de raad kan voor het inwerkingtreden van de Omgevingswet gevallen aanwijzen waarover zij bindend advies wil geven. Mocht de raad ervoor kiezen om geen gevallen aan te wijzen, dan wordt nog steeds voldaan aan de Omgevingswet.

Centrale vraag
In welke gevallen wil de gemeenteraad bindend advies geven over aanvragen die niet passen binnen het Omgevingsplan?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat
Tot de doelstellingen van de Omgevingswet behoren onder meer snellere en inzichtelijkere procedures rond de afhandeling van aanvragen en het bieden van ruimte aan initiatieven. De deelnemers aan de interactieve en beeldvormende sessies hebben aangegeven dat zij de doelstellingen van de Omgevingswet onderschrijven. Dit wordt meegenomen bij het aanwijzen van gevallen waarover de raad bindend advies wil geven.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
Het adviesrecht op zich levert geen extra bijdrage aan de duurzaamheidsambitie. Maar het adviesrecht maakt onderdeel uit van de Omgevingswet en in deze wet staat de fysieke leefomgeving centraal.

4. Kaders
Nu: verklaring van geen bedenkingen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
De raad heeft op 15 maart 2011 besloten dat voor de volgende categorieën van gevallen geen "verklaring van geen bedenkingen" van de raad nodig is:

1. projecten waarvoor reeds een nota van uitgangspunten, stedenbouwkundige visie of daarmee vergelijkbaar ruimtelijk kader door de raad is vastgesteld;

> *Toelichting: indien de raad reeds ruimtelijke kaders heeft vastgesteld en een project past binnen die kaders, dan is het niet nodig daarover opnieuw het oordeel van de raad te vragen.*

2. projecten die een herontwikkeling van een bestaande locatie inhouden maar waarbij geen aanpassing van de ruimtelijke dan wel stedenbouwkundige structuur plaatsvindt;

Toelichting: bij de stedenbouwkundige structuur gaat het om de grote lijnen. Om het patroon van straten, stegen, grachten, de vormgeving van de open ruimte en de groenvoorzieningen. Een wijziging van die structuur wordt altijd beschouwd als een wijziging van de stedenbouwkundige structuur. Voor grootschalige projecten die niet ingrijpen in de stedelijke structuur, maar wel van grote ruimtelijk invloed zijn op de omgeving en projecten waarvan wij inschatten dat die politiek gevoelig liggen zullen wij zoals tot nu toe gebruikelijk sowieso de vvgb aanvragen. De bedoeling is om met deze regeling een snellere procedure voor projecten te realiseren die het niveau van de "kruimelgevallen" net overstijgen en geen majeur project betreffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bouw van enkele woningen die niet ingrijpen in de stedelijke structuur.

3. projecten waarvoor het ontwerp van de "verklaring van geen bedenkingen" reeds door de raad is afgegeven en met betrekking tot die ontwerpverklaring en het ontwerp van de omgevingsvergunningen tijdens de periode van de terinzageligging geen zienswijzen zijn ingediend en er dus geen feiten aan het dossier zijn toegevoegd die om een nieuwe afweging vragen.

Toelichting: een project waarvoor de raad al een ontwerp van een "verklaring van geen bedenkingen" heeft afgegeven behoeft alleen een nieuwe discussie in de raad als aan het dossier nieuwe ruimtelijke informatie in de sfeer van zienswijzen of adviezen zijn toegevoegd.

Straks: de Omgevingswet (OW)
Op grond van artikel 16.15a onder b Omgevingswet wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om gevallen aan te wijzen wanneer hij advies wil uitbrengen aan het college. Het gaat hierbij om aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (dat is een activiteit die in strijd is met de bepalingen van het omgevingsplan). Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.

In artikel 4.21 Omgevingsbesluit is de raad aangewezen als adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een door hem aangewezen geval van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeenteraad dient vooraf aan te geven in welke gevallen hij advies wil uitbrengen aan het college. In artikel 16.15b van de Omgevingswet is bepaald dat het advies van de gemeenteraad bij de besluitvorming bindend is. Dit betekent dat het college het advies dient over de nemen.

5. Argumenten

Interactie en beeldvormende sessies
Er zijn twee interactieve en beeldvormende sessies gehouden om zo te peilen hoe de deelnemers tegen het advies aankijken. Dit heeft het volgende opgeleverd.

Resultaten van de Owet games van 3 december 2020 (eerste interactieve beeldvormende sessie)

1, Ruimte en beschermen	
Meer ruimte voor initiatief	65%
Meer bescherming voor onze omgeving in Hoorn	35%
2, Maatwerk & Gelijkheid	
Meer maatwerk	80%
Meer gelijkheid	20%
3, Eigen belang & algemeen belang	
Meer de belangen van initiatiefnemers centraal stellen	35%
Meer het algemeen belang centraal stellen	65%
4, Loslaten en knopen doorhakken	

Meer loslaten als raad	80%
Meer bindend adviseren als raad	20%
5, De gemeenteraad gaat over de hoofdlijnen en delegeert zoveel mogelijk aan het college.	
Oneens	15,8%
Eens	84,2%
6, Als gemeenteraad willen wij over zo min mogelijk buitenplanse omgevingsplan activiteiten adviseren	
Oneens	31,6%
Eens	68,4%
7, Welke planologie geniet de voorkeur?	
Uitnodigingsplanologie (faciliteren)	76%
Toelatingsplanologie (sturen)	24%
8, Hoe gaan we om met ons adviesrecht onder de Omgevingswet?	
We zetten de huidige verklaring van geen bedenkingen om naar bindend advies	7%
We geven meer ruimte in de fysieke leefomgeving. We formuleren ons adviesrecht anders.	73%
We delegeren de huidige verklaring van geen bedenkingen naar het college om verder af te handelen.	20%

Casus	Geen bindend advies nodig	Wel bindend advies nodig
1, Pand verhogen in historisch centrum. In strijd met omgevingsplan. Stedenbouw is akkoord.	38%	62%
2, Transformeren kantoorpand naar 20 appartementen. In strijd met het Omgevingsplan.	31%	69%
3, Bouw woongebouw na sloop woningen. Past binnen stedenbouwkundige structuur. Omgeving is tegen.	88%	13%
4, Bouw appartementencomplex van 5 bouwlagen terwijl Omgevingsplan 3 bouwlagen en met afwijking 4 bouwlagen toestaat.	27%	73%
5, Bouw bedrijfsgebouw op 20 meter vanaf nieuwe woning terwijl Omgevingsplan uitgaat van 15 meter.	93%	7%
6, Vaste ligplaatsen voor 5 boten voor toeristen. Past niet binnen Omgevingsplan en niet binnen Havenverordening.	60%	40%
7, Aanleg zonnepark tot 2 ha als nevenactiviteit bedrijf. In de Omgevingsvisie is alleen in hoofdlijnen hier een visie op geformuleerd.	27%	73%
8, Bouw appartementencomplex dicht bij fabriek. Niet in strijd met Omgevingsplan en voldoet aan milieuvoorschriften. GGD is tegen i.v.m. veiligheid/ gezondheid omwonenden.	53%	47%
9, Burgerinitiatief ondertekend door 100 burgers. Past niet binnen omgevingsplan en ook niet binnen omgevingsvisie.	53%	47%

Verder is door de deelnemers het volgende aangegeven.

- Over de kaders

Het is de taak van de raad om goede kaders stellen. Alles wat buiten de omgevingsplannen en -visie valt, wil de raad iets over zeggen. Dus veel zeggen over buitenplanse afwijkingen. Maar ook werd aangegeven dat als de raad zich te veel met buitenplanse afwijkingen bemoeit, de kaders niet goed genoeg zijn. Er dient wel ruimte te zijn voor initiatieven, maar dit dient ook in evenwicht te zijn met het beschermen van de omgeving. Het punt is dat er soms dingen komen die we van te voren niet verwacht hadden.

Als we alles bij het college neer leggen, kunnen we als raad zelf geen verantwoordelijkheid meer nemen. Van te voren moet afgesproken worden dat het college zich aan de wet houdt. De rol van de raad wordt de uitvoerende macht controleren.

- Over het bijstellen van de kaders/ adviesrecht

In hoeverre wordt alles keihard vastgelegd? Of kan het gaandeweg? Dus alles laten zoals het nu is en dan werkende weg bijstellen. Ondanks dat er een Omgevingsplan is, kunnen er veranderende inzichten zijn waardoor de raad toch nog wel graag een mening wil geven. Wellicht kan dit door het college worden afgehecht, maar welllicht moet dit in het adviesrecht verwerkt worden. B&W zou er voor kunnen kiezen om de raad er bij te betrekken, los van het vastgelegde adviesrecht.
Een Omgevingsplan is een dynamisch document en dus anders dan een bestemmingsplan. Als er dus iets verandert, kun je dat aanpassen.
Van de andere kant betekent dit dan ook dat er dingen door heen kunnen glippen, omdat het in het Omgevingsplan is toegestaan maar het eigenlijk niet meer wenselijk is,
Alles wat afwijkt van het OP en waar B&W toch aan mee wil werken, moet terug naar de raad. Dat is misschien heel veel. Want als het OP vergelijkbaar is met het bestemmingsplan, wordt er nogal wat afgeweken. Alle huidige kruimels zouden dan naar de raad moeten. Voor nieuwe initiatieven die veel impact hebben, zou toch adviesrecht nodig zijn.

Resultaten van de tweede interactieve beeldvormende sessie op 22 april 2021.
Zie bijlage: uitslag mentimeter.
Het volgende is aan de orde gekomen.

- Relatie tussen adviesrecht, omgevingsvisie en omgevingsplan: het adviesrecht kan van toepassing worden verklaard op afwijkingen van het omgevingsplan. Door enkele deelnemers is naar voren gebracht dat het niet zo moet zijn dat de raad nu alles gaat dichtregelen via het adviesrecht, terwijl er veel kan worden geregeld in het bovenliggende omgevingsplan, maar ook bijvoorbeeld in de omgevingsvisie.
- Er waren deelnemers die ervoor pleitten om politieke gevoeligheid en/of veel weerstand van omwonenden als extra criteria te gaan hanteren voor toepassing van het bindend adviesrecht door de raad. Door wethouder Helling is hierop aangegeven dat het heel lastig is om dit te vertalen in harde criteria. Het college heeft ook een eigen politieke antenne én de raad heeft ook zijn eigen instrumenten om te interveniëren.
- Participatie in de Omgevingswet: bij de aanvraag wordt door de initiatiefnemer aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Als dit het geval is wordt ook aangegeven hoe deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn (artikel 7.4 Or). De gemeenteraad kan buitensplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. In dat geval moet de aanvrager een participatieproces vormgeven en aangeven wat met de resultaten is gedaan (artikel 16.55 lid 2 Ob). Participatie is een apart traject en dit onderwerp wordt separaat aan de raad voorgelegd.

Voorstel zoals gepresenteerd in de tweede beeldvormende sessie.
De raad wil in de volgende gevallen bindend advies geven:

1. Aanvragen die afwijken van een eerder door de gemeenteraad vastgesteld ruimtelijk kader, zoals een nota van uitgangspunten, stedenbouwkundige visie/randvoorwaarden, gebiedsvisie, of daarmee te vergelijken ruimtelijk kader.

Toelichting: indien de gemeenteraad de ruimtelijke kaders heeft vastgesteld, is het college gehouden aan deze kaders. Wanneer een aanvraag niet past binnen de ruimtelijke kaders en het college wil meewerken aan het initiatief, dan wordt de aanvraag voor advies aan de gemeenteraad voorgelegd. Aanvragen die in overeenstemming zijn met een eerder vastgesteld ruimtelijk kader hoeven niet voor advies te worden voorgelegd.

2. Aanvragen die betrekking hebben op een herontwikkeling van een bestaande locatie en/of gebouw, waarbij een ingrijpende wijziging in de stedenbouwkundige structuur plaatsvindt.

Toelichting: een stedenbouwkundige structuur is de opbouw van en de manier waarop bebouwing, straten, pleinen, groen en andere openbare ruimten ten opzichte van elkaar zijn gesitueerd en zich tot elkaar verhouden.
Een ingrijpende wijziging is bijvoorbeeld een grootschalige aanpassing van de weg- of groenstructuur en een wezenlijke wijziging in de bebouwingsstructuur. Hieronder wordt niet verstaan incidentele verschuivingen als gevolg van bijbehorende bouwwerken of kleinschalige aanpassingen in de stedenbouwkundige structuur, of het wijzigen van het gebruik van bestaande gebouwen waarbij de massa van het gebouw niet wijzigt of van een tijdelijke ontwikkeling (van maximaal vijf jaren).
Wanneer de aanvraag betrekking heeft op het verhogen van (delen van) een bestaand gebouw met twee bouwlagen of meer, is er sprake van een wijziging van de stedenbouwkundige structuur. Eén bouwlaag mag hierbij maximaal 3 meter bedragen. Bij de toename in hoogte wordt altijd uitgegaan van het geldende planologisch kader. De bestaande feitelijke situatie is niet maatgevend.

Evaluatie
Afgesproken is dat het adviesrecht binnen een jaar na het inwerkingtreden van de Omgevingswet zal worden geëvalueerd. Indien nodig/ gewest, kan het beleid worden aangepast.
Er zal naar verwachting ook jurisprudentie over ontstaan. Het is daarom raadzaam om als dat nodig is eerder met elkaar te evalueren c.q. in gesprek te gaan.

6. Maatschappelijk draagvlak
Het maatschappelijk draagvlak voor dit voorstel is niet onderzocht.

7. Financiële consequenties
Het adviesrecht maakt onderdeel uit van de implementatie van de Omgevingswet en brengt geen extra kosten met zich mee.

8. Communicatie
Vanuit het Rijk en via de gebruikelijke kanalen worden burgers, bedrijven en instellingen geïnformeerd over de werking van de Omgevingswet. Indien bij een concrete aanvraag advies moet worden gevraagd aan de raad dan wordt de aanvrager hierover geïnformeerd.

9. Realisatie
De input van de raad op dit voorstel wordt verwerkt in een besluitvormend raadsvoorstel dat op 31 augustus of 7 september 2021 aan de commissie en op 21 september 2021 aan de raad wordt voorgelegd. Het raadsbesluit treedt in werking als de Omgevingswet in werking is getreden.

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn, 25 MEI 2021

de secretaris, de burgemeester