

Opinienota

Zaaknummer: 56595-2023

| | |
|---------|---|
| Auteurs | : M. van Gemert, H. Elands |
| Domein | : Ruimte |
| Team | : Programmateam Omgevingswet |
| E-mail | : maarten.vangemert@gemeentemaashorst.nl henri.elands@gemeentemaashorst.nl |
| Port. | : F. van Lankvelt |

Aan de leden van de raadscommissie Ruimte, Economie en Financiën van Maashorst

Onderwerp

Delegatie, adviesrecht en participatie onder de Omgevingswet

Inleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet heeft betrekking op alles in de ruimte waarin we wonen, werken en verblijven: onze leefomgeving. De wet bundelt 26 bestaande wetten binnen het ruimtelijk domein tot één integrale nieuwe wet. Deze bestaande wetten, waaronder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) komen per 1 januari 2024 te vervallen.

Doel en verbeterdoelen

De Omgevingswet heeft als doel een gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit in stand houden en bereiken. De wet kent vier verbeterdoelen:

1. inzichtelijk, voorspelbaar en eenvoudiger omgevingsrecht
2. samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving
3. vergroten bestuurlijke afwegingsruimte
4. versnellen en verbeteren besluitvorming projecten in fysieke leefomgeving

Overheden hebben de beschikking over zes kerninstrumenten om de Omgevingswet uit te kunnen voeren: omgevingsvisie, omgevingsprogramma, algemene rijksregels, decentrale regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

Bevoegdheden, adviesrecht en participatie

Net als onder de huidige Wro moet bij inwerkingtreding van de Omgevingswet duidelijk zijn hoe bevoegdheden en adviesrecht zijn geregeld. De voorliggende opinienota (en de onderliggende stukken) schetst mogelijkheden hoe hierin als gemeenteraad tot keuzes te komen. Concreet gaat deze opinienota in op de rolverdeling tussen raad en college – delegatie en adviesrecht – en over de rol van de omgeving bij omgevingsplanactiviteiten – participatie.

Huidige en nieuwe situatie rondom bevoegdheden

Het vaststellen van een bestemmingsplan is de bevoegdheid van uw raad. Dat geldt onder de Omgevingswet ook voor het nieuwe instrument omgevingsplan dat in de plaats komt van de geldende bestemmingsplannen. In de huidige bestemmingsplannen kunnen zogeheten wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen zijn opgenomen. Deze bevoegdheden liggen bij het college. Onder de Omgevingswet kunnen deze instrumenten niet meer worden gebruikt. Er is ook geen sprake van overgangsrecht.

Het verlenen van een omgevingsvergunning onder de Wro is een bevoegdheid van het college. Onder de Omgevingswet kan sprake zijn van twee omgevingsvergunningen: een vergunning voor de (technische) bouwactiviteit en een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit. Als een activiteit niet past binnen het omgevingsplan, is een vergunning nodig voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Deze vergunning ligt in het verlengde van de huidige vergunning 'strijdig gebruik'. Uw raad kan zichzelf met een raadsbesluit als adviseur aanwijzen voor omgevingsvergunningen voor bepaalde gevallen van bopa's. Instemming van uw raad is niet aan de orde, het betreft bindend adviesrecht.

Rondom verklaringen van geen bedenkingen (vvgb's) zijn verschillen tussen voormalig Uden en voormalig Landerd. De gemeente Uden werkte met een lijst waarop categorieën staan vermeld. Als de aanvraag omgevingsvergunning een van de gevallen op de lijst betrof, hoefde de verklaring van geen bedenkingen niet te worden aangevraagd. De gemeente Landerd had een andere werkwijze. Ook deze gemeente had een soortgelijke lijst vastgesteld met gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen was vereist. Echter was hier een werkproces aan toegevoegd, zodat de gemeenteraad vooraf kon bepalen of ze, in afwijking van de lijst, de aangevraagde omgevingsvergunning alsnog wilden beoordelen. Over het onderwerp verklaring van geen bedenkingen ontvangt u een afzonderlijk raadsvoorstel.

Insteek opinienota en vervolg

Wij nodigen uw raad uit om richting te geven aan de keuzes die u gaat maken rondom delegatie, adviesrecht en participatie. De uitkomsten van de informatieavond van 7 september en de behandeling van deze opinienota in de commissie van 21 september vormen input voor twee raadsvoorstellen. Deze raadsvoorstellen gaan over (i) delegatie en (ii) adviesrecht en participatie. Op basis van het raadsvoorstel over delegatie besluit uw raad over categorieën van gevallen binnen het omgevingsplan die zijn gedelegeerd aan ons college. Op basis van het raadsvoorstel over adviesrecht en participatie besluit uw raad over gevallen van *buitenplanse omgevingsactiviteiten* waarbij u adviseur bent en over gevallen waarbij participatie, georganiseerd vanuit initiatiefnemer(s) verplicht is.

De voorstellen worden geagendeerd voor de raadsvergadering van 14 november 2023. De agendacommissie heeft besloten de raadsvoorstellen niet aan de commissie REF voor te leggen.

Kernboodschap

De commissie wordt gevraagd mede richting te geven aan de keuzes die de raad kan maken.



Keuzemogelijkheden

Ons college ziet op hoofdlijnen voor elk van de drie onderwerpen twee keuzes:

1. Doorgaan op de huidige lijn onder de huidige wetgeving en zo min mogelijk veranderen
2. Naar behoefte wijzigingen doorvoeren om bepaalde doelen te realiseren

Kiezen voor optie 1 kan opportuun zijn om eerst te bekijken wat er gebeurt zonder wijzigingen – en daar vervolgens naar behoefte op te acteren. De implementatie van de Omgevingswet is immers al complex genoeg en er wijzigt veel op inhoud en proces. Een nieuwe rolverdeling tussen raad en college maakt de implementatie extra complex. Deze werkwijze kan na een jaar worden geëvalueerd, waarna eventuele bijstelling van de werkwijze plaatsvindt. Optie 2 kan aan de orde zijn om bijvoorbeeld doelen van de Omgevingswet te realiseren (versnellen besluitvorming) of lokale ambities te realiseren zoals versnelling woningbouw, verduurzaming of eenvoudigere dienstverlening.

1. Keuzemogelijkheden delegatie

Als uw raad geen besluit neemt over dit onderwerp, dan ligt de bevoegdheid tot het wijzigen van een omgevingsplan volledig bij uw raad. Dit betekent dat uw raad veel vaker dan nu besluiten moet nemen, de werkdruk fors toeneemt en besluitvorming meer tijd in beslag neemt.

Optie 1. Doorgaan op de huidige lijn

Bevoegdheid bij college voor:

- alle initiatieven die voldoen aan de voorwaarden van de regels in het omgevingsplan, onder de Wro benoemd als binnenplanse afwijkingen, wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten
- andere initiatieven, die niet genoemd zijn in de categorieën voor het adviesrecht van de gemeenteraad bij aanvragen omgevingsvergunning
- beleidsneutraal wijzigen van regels benoemd als dubbelbestemmingen en aanduidingen
- beleidsneutraal opnemen van onderdelen uit de gemeentelijke verordeningen (deze zijn in eerste instantie niet opgenomen in het omgevingsplan op 1 januari 2024)

Optie 2.

Bevoegdheid bij college voor:

- het nemen van een voorbereidingsbesluit
- het verwerken van onherroepelijke omgevingsvergunningen
- het verwerken van vastgesteld beleid en beleidsregels, waaronder concrete doelstellingen uit de omgevingsvisie en beleidsprogramma's
- het verwerken van gewijzigde wet- en regelgeving van hogere overheden, instructieregels, projectbesluiten en gerechtelijke uitspraken van andere bestuursorganen
- het corrigeren van beleidsneutrale omissies in het omgevingsplan
- het aanbrenge van wijzigingen van technische of administratieve aard

Een uitgebreider overzicht van deze bevoegdheden vindt u in bijlage 1.

2. Keuzemogelijkheden adviesrecht

Uw raad kan categorieën van gevallen vaststellen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarbij u adviseert aan ons college. Door gebruik te maken van het adviesrecht neemt uw raad in deze gevallen de afweging over van het college. Het advies is bindend voor ons college.

Daarbij is het van belang om ieders rol – raad kaderstellend en college bevoegd gezag vergunningverlening – te bewaken. Ons advies is ook om de ‘vergaderdrukte’ van uw raad beheersbaar te houden.

Overigens is het niet zo dat wanneer uw raad geen gebruik maakt van het adviesrecht, een bepaalde activiteit dan altijd zomaar wel doorgang kan vinden. Ons college maakt dan nog steeds een afweging zonder tussenkomst van de raad, uiteraard wel binnen door de raad vastgestelde kaders zoals de omgevingsvisie.

Alternatieven:

a. De raad maakt geen gebruik van het bindend adviesrecht

U kunt besluiten dat ons college alle aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten weegt en zelfstandig afhandelt. In dat geval laat u deze bevoegdheid volledig rusten bij het college. De raad richt zich dan op het vaststellen van kaders, visies, beleid en (wijzigingen van het) omgevingsplan. Voordeel is dat de ‘vergaderdrukte’ fors afneemt. Nadeel is dat u geen invloed heeft op concrete activiteiten, terwijl dat om bepaalde redenen wel wenselijk kan zijn.

b. De raad maakt deels gebruik van het bindend adviesrecht

Bijlage 1 bevat tien activiteiten (a tot en met j) waarvoor het bindend adviesrecht geldt. U kunt besluiten om bepaalde activiteiten geheel bij het college te laten. Dat zou kunnen gelden voor woningbouw (zie ook hiervoor onder a). Woningbouw past immers bij uitstek in het stedelijk gebied. Anderzijds kan uw raad van oordeel zijn dat ze meer wil sturen op locaties, aantallen en soorten woningen. Vanuit de actuele opgaven en eerder genoemde doelstelling kunt u de activiteiten a tot en met j langslopen en hiervoor keuzes maken. In het landelijk gebied speelt de transitie van de landbouw een belangrijke rol. Om die reden kan uw raad daar mogelijk andere keuzes maken dan in het stedelijk gebied.

c. De raad verruimt de mogelijkheden van het bindend adviesrecht voor woningbouw

Uw raad kan de adviesmogelijkheden verruimen door vanaf bepaalde woningbouwaantallen in projecten het bindend adviesrecht te laten gelden. Dit vraagt om een hele zorgvuldige afweging, waarbij goed moet worden gekeken naar de bestuurlijk-politieke doelstellingen en de rollen van raad en college. Voorbeeld: uw raad adviseert vanaf 50 woningen in de kern Uden en 25 woningen in de overige kernen. U kunt uiteraard ook andere aantallen vastleggen. Lagere aantallen betekent meer invloed en sturing, maar ook veel meer besluitvorming richting raad.



3. Keuzemogelijkheden participatie

Participatie vanuit initiatiefnemer(s) is verplicht voor de gevallen die uw raad vastlegt. In de huidige situatie verlangen wij van alle initiatiefnemers dat ze een omgevingsdialoog voeren. De Omgevingswet verlangt dat uw raad concrete activiteiten vastlegt, waarvoor participatie met de omgeving vanuit initiatiefnemer(s) verplicht is. Participatie is in principe vormvrij, zo stelt de Omgevingswet. Hierover kunnen wel afspraken worden gemaakt en besluiten worden genomen. Participatie is verplicht voor een aanvrager van een omgevingsvergunning, voor de gevallen die de gemeenteraad vastlegt. U kunt dit vastleggen voor aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Doorlopen van een participatietraject is dan een indieningsvereiste. Het vastleggen moet gebeuren door het benoemen van concrete activiteiten.

Als uw raad geen besluit neemt rondom dit onderwerp, dan is in geen enkel geval participatie verplicht voor initiatiefnemers bij aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor activiteiten die passen binnen het omgevingsplan kan participatie niet verplicht worden gesteld. Advies is om dit wel zoveel mogelijk te stimuleren.

De in het verleden opgestelde handreiking omgevingsdialoog (van de gemeente Uden) krijgt voor 1 januari 2024 een actualisatie, toegespitst op de Omgevingswet.

Vervolg

Na de discussie in de commissie over deze opinienota stellen wij raadsvoorstellen op. Deze worden rechtstreeks doorgeleid naar de raadsvergadering van 16 november 2023, zonder opnieuw behandeling in de commissie Ruimte, Economie en Financiën.

Bijlagen

1. Bijlage 1 Categorieën van gevallen met toelichting
2. Bijlage 2 Omgevingsdialoog Maashorst

Maashorst, 22 augustus 2023

F. van Lankvelt,
Wethouder