Gemeente *Stein*

Stadhouderslaan 200
Postbus 15
6170 AA Stein
T +31 (0)46 435 93 93
info@gemeentestein.nl
www.gemeentestein.nl

BTW NL 0017.31.105.B.02
KvK 5198 4997 0000
IBAN NL20 BNGH 0285 008 110
BIC BNGH NL2G

Aan de leden van de Raad en burgerleden

Datum: 5 oktober 2021
Uw kenmerk: -
Zaaknummer: 0971161723
Behandeld door: B. Lemmens
Betreft: schriftelijke reactie oordeelsvorming m.b.t. participatiebeleid Omgevingswet

Geacht raads- en burgerlid,

Naar aanleiding van de oordeelsvormende vergadering d.d. 30 september jl. over het nieuwe participatiebeleid onder de Omgevingswet, en meer specifiek de lijst van gevallen voor bindend advies en verplicht participatie, is toegezegd om ten aanzien van een aantal vragen en opmerkingen een nadere schriftelijke reactie te geven. Wij beogen met deze brief te wijzen op de juridische en procesmatige impact van eventuele voorgestelde wijzigingen. Het is uiteindelijk aan uw Raad om de gecombineerde lijst vast te stellen.

Gelet op het feit dat een aantal opmerkingen van uw fracties een gelijke strekking hadden, hebben wij deze gecombineerd in de beantwoording. Hieronder volgt eerst een schriftelijke reactie op het algemene participatiebeleid in deel 1 en vervolgens geven wij onder deel 2 specifieke overwegingen mee ten aanzien van de gecombineerde lijsten voor bindend advies en verplichte participatie.

1. Algemene opmerkingen participatiebeleid en gecombineerde lijsten

1.1. Tijdens de oordeelsvormende vergadering is door de meeste fracties opgemerkt dat het participatiebeleid en de gecombineerde lijst met gevallen voor bindend advies en verplicht participatie dient te worden geëvalueerd na een bepaalde tijd op het moment dat er praktijkervaring mee is opgedaan.
In de discussiememo en het participatiebeleid is eveneens gewezen op het belang van een goede evaluatie. Wij zeggen toe dat in het raadsbesluit voor het participatiebeleid en de voornoemde gecombineerde lijsten zal worden opgenomen dat evaluatie plaatsvindt een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan wel eerder mocht dit noodzakelijk zijn. Hiervoor zal in overleg met de griffie de raadsreflectiegroep worden gebruikt.

1.2. Een aantal fracties wees op het belang van duidelijke communicatie bij een participatietraject over de reikwijdte van inspraak. Mee participeren betekent niet automatisch meebeslissen.
Wij onderstrepen het belang van goede communicatie en het managen van verwachtingen bij participatie. Het voorgaande punt zal extra worden benadrukt in het participatiebeleid en worden meegenomen in de publieksvoorlichting.

1.3. In het verlengde van het voorgaande werd er door een groot deel van de fracties opgemerkt dat de betreffende materie complex is en dat er behoefte is aan duidelijke publieksvoorlichting, dan wel een grafische weergave van het participatiebeleid.
Wij onderstrepen het belang van goede publieksvoorlichting en kunnen u mededelen dat wij reeds bezig zijn met het voorbereiden van heldere teksten, formulieren en een grafische weergave voor op de gemeentelijke website.

1.4. Verzocht is om regionale afstemming van het participatiebeleid om te voorkomen dat er voor inwoners en bedrijven teveel verschil zal ontstaan in de nabijgelegen gemeenten.
Aangezien participatiebeleid en de lijsten van bindend advies en verplichte participatie voor alle gemeenten nieuw zijn onder de Omgevingswet, heeft bij de voorbereiding van deze stukken overleg en afstemming plaatsgevonden binnen de regio Zuid-Limburg via het georganiseerd projectleidersoverleg Omgevingswet Limburg en het tweewekelijks vragenuur van de VNG voor Limburg. Binnen deze overleggen wordt kennis gedeeld en vindt afstemming plaats over juridische vraagstukken. Ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal afstemming blijven plaatsvinden.

Dit voorgaande laat echter onverlet dat gemeenten hun eigen accenten kunnen (en moeten) leggen. Onze inschatting is dat de gemeente Stein in vergelijking met andere gemeenten de laatste jaren al een groot aantal stappen heeft gezet in participatievraagstukken, mede door de ontwikkeling van de DOPsgewijze aanpak en integraal gebiedsgericht werken (bijvoorbeeld WAP Nieuwdorp). Ook heeft uw Raad aangegeven bij het proces van de totstandkoming grote waarde te hechten aan zorgvuldige participatie. Dit heeft geleid tot een concept participatiebeleid waarin participatie bij *alle* initiatieven wordt gestimuleerd en de zwaarte en impact van het initiatief bepalen welke stappen moeten worden doorlopen. Wanneer dit voorgaande het algemene uitgangspunt is, is het ook logisch dat kan worden gewerkt met een meer beperkte lijst van verplichte participatiegevallen. Deze twee zaken hangen immers nauw met elkaar samen. Individueel maatwerk is dus van belang, maar dat laat onverlet dat het goed is om de vinger aan de pols te houden bij naburige gemeenten hoe zij het participatievraagstuk onder de Omgevingswet hebben ingericht. Het concept participatiebeleid wordt binnenkort op hoofdlijnen besproken met buurgemeenten.

Overigens zouden wij willen benadrukken dat het resultaat van het participatiebeleid niet zou moeten betekenen dat er sprake is van extra regels en lasten voor inwoners en bedrijven. Wij verwachten door een goed participatietraject knelpunten aan de voorkant vroegtijdig worden gesignaleerd en daar waar mogelijk worden opgelost, zodat de formele procedures vlotter kunnen verlopen.

2. Specifieke opmerkingen ten aanzien van de gecombineerde lijsten voor bindend advies en verplicht participatie

Voorlopige conclusie oordeelsvorming
Naar aanleiding van de oordeelsvormende vergadering menen wij de conclusie te kunnen trekken dat er consensus bestaat over het combineren van de lijsten van bindend advies en verplicht participatie.
In het algemeen was er ook draagvlak voor het hanteren van twee redelijk beknopte lijsten. Inhoudelijk zijn nog een aantal overwegingen c.q. suggesties meegegeven voor uitbreiding van de gevallen op de lijst voor het bindend advies.
Voordat daarop wordt ingegaan, worden eerst de algemene uitgangspunten van de wetgever en de uitgangspunten die wij hebben gehanteerd om te komen tot de lijsten kort aangestipt.

2.1 Algemene uitgangspunten

- *rol Raad- College onder de Omgevingswet*

Hoofdregel onder de Omgevingswet is dat het College bevoegd gezag is voor het verlenen van alle omgevingsvergunningen. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de Raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college van B&W eenvoudig en snel uitsluitsel.
Wanneer wordt afgeweken van deze kaders kan de Raad besluiten om in een beperkt aantal belangrijke gevallen bindend advies te geven.

Ons uitgangspunt bij het samenstellen van de lijst is om alleen bij aanzienlijke afwijkingen van door de Raad vastgesteld beleid opnieuw naar de Raad te gaan voor bindend advies. Dat doet naar ons oordeel recht aan de bedoeling van de wetgever.

- *reguliere vergunningenprocedure Omgevingswet*

Onder de Omgevingswet is de reguliere vergunningprocedure het uitgangspunt, óók wanneer wordt afgeweken van het omgevingsplan. Dit betekent in beginsel een termijn van acht weken, die één keer met zes weken kan worden verlengd. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is de uitzondering. De gemeenteraad moet bij het bepalen van de lijst voor bindend advies meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Ons uitgangspunt bij het herontwerp van het vergunningenproces is afhandeling van een aanvraag binnen de reguliere termijn. Op de gecombineerde lijsten zijn uitzonderlijke gevallen opgenomen. De Omgevingswet geeft de mogelijk om voor deze uitzonderlijke gevallen alsnog "uitzonderlijk" de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren. Op deze wijze kan binnen deze langere procedure ook het advies van de Raad worden ingewonnen.

- *specifieke aan te wijzen gevallen*

De lijst voor bindend advies en verplicht participatie dient specifiek aan te wijzen gevallen te bevatten. In de toelichting op de Omgevingswet wordt hierop gewezen. Ook ten aanzien van

de huidige Verklaring van Geen Bezwaar lijst (VVGB) heeft de rechter al enkele keren bepaald dat de gevallen niet te generiek mogen worden beschreven.

Ons uitgangspunt bij de lijst is geweest om specifiek omschreven categorieën van gevallen op te nemen die bij aanvang van de procedure voor een ieder kenbaar zijn. Daarnaast is in discussiememo al gewezen op het feit dat wij zoveel mogelijk de huidige VVGB-lijst hebben beleidsneutraal vertaald in de nieuwe lijst voor bindend advies.

2.2 Suggesties aanvulling gevallen lijst bindend advies

- *Bindend advies voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de vestiging of uitbreiding op bedrijventerreinen van categorie 4 of hoger*

Onze overweging om deze categorie niet op te nemen was dat uw Raad de planologische kaders stelt over waar zware bedrijvigheid in onze gemeente mag plaatsvinden. Wanneer op een dergelijk aangewezen bedrijventerrein sprake is van een uitbreiding van een bedrijf dat weliswaar niet (volledig) binnen de planregels valt, maar qua functie ter plaatse is toegestaan, is afwijking op de vastgestelde kaders niet zodanig dat de Raad bindend advies moet afgeven.

Wij beseffen echter dat categorie 4 bedrijven of hoger een behoorlijke impact op de fysieke leefomgeving kunnen hebben (daarom is voorgesteld om deze categorie wel onder verplichte participatie te laten vallen). Overwogen zou kunnen worden om de volgende aanpassing te doen:
- Bindend advies voor: buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de nieuwvestiging op bedrijventerreinen van categorie 4 of hoger, of uitbreiding van bestaande bedrijven van meer dan 40% van het vloeroppervlak of van de bouwmassa.

- *Bindend advies voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de kap van beeldbepalende bomen*

De Raad wijst in het beleid (erfgoed) de beeldbepalende bomen aan en binnen deze kaders voert het College uit. Wanneer zeer uitzonderlijk toch van dit kader wordt afgeweken, dient dit door het College nadrukkelijk te worden gemotiveerd, bijvoorbeeld vanuit veiligheid of andere zwaarwegende motieven. De meerwaarde van bindend advies wordt in dit geval niet gezien.

- *Bindend advies voor buitenplanse omgevingsactiviteit grootschalige inrichting opwekking duurzame energie*

Deze categorie is reeds opgenomen onder de noemer "buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor zendmasten en installaties voor het opwekken van duurzame energie buiten een bedrijfsbestemming" en "buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor zonneweides van meer dan 100 m2, buiten een bedrijfsbestemming en niet aangebracht op een dak".
In het kader van een evenwichtige toedeling van functies schatten wij in dat op bedrijventerreinen ruimte kan zijn voor het opwekken van duurzame energie en dat buiten de aangewezen bedrijventerreinen in alle gevallen bindend advies van de Raad nodig is.

- *Buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de herontwikkeling van een bestaand gebouw met gewijzigd gebruik waarbij het bijvoorbeeld gaat om een ingrijpende wijziging in stedenbouwkundige structuur of sprake is van een geheel andere invulling*

Onze overweging om deze categorie niet op te nemen was dat de Raad kaders stelt ten aanzien van woonbeleid, accommodatiebeleid en erfgoedbeleid. Transformatie van leegstaande gebouwen dient daaraan te voldoen als voorwaarde voor het College voor de medewerking aan de afwijking van het omgevingsplan.
Indien u als Raad hierop een ander visie heeft zou de volgende categorie kunnen worden overwogen: buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de functiewijziging in bestaande gebouwen van meer dan 2000m2, waarbij sprake is van (te verwachten) aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

- *Bindend advies wanneer een ander bestuursorgaan verzoekt om instemming van het College inzake een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit*

De wettelijke systematiek en de termijn voor het geven van een advies van het College aan een ander bestuursorgaan, zoals de provincie, laten het niet toe om in al die gevallen bindend advies aan de Raad te vragen. Wij gaan er ook vanuit dat deze categorie te weinig specifiek is beschreven.
Daarnaast blijft het College van de gemeente Stein bevoegd gezag voor buitenplanse omgevingsactiviteiten binnen het eigen grondgebied. Dus wanneer als gevolg van een initiatief van een ander bestuursorgaan een afwijking van het omgevingsplan nodig is, handelt het College deze af en zal wanneer sprake is van één van de gevallen van de lijst van bindend advies uw Raad voor advies worden gevraagd.

- *Bindend advies voor omgevingsplanactiviteit die afwijkt van eerder door gemeente vastgestelde kaders/visie, bijvoorbeeld nieuwvestiging van een bedrijf met impact op grond die niet bestemd is voor bedrijventerreinen*

Wij hebben met de voorgestelde lijst beoogd om relevante afwijkingen van beleid en visies onder te brengen in specifieke benoemde gevallen.

- *Bindend advies voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit wanneer meer dan 5 zienswijzen zijn ontvangen*

Dit voorstel is juridisch niet mogelijk. Bij aanvang van een procedure moet duidelijk zijn of er sprake is van bindend advies of niet, dat is bepalend voor welke procedure van toepassing is. De standaardprocedure is de korte reguliere procedure met bezwaar, zoals hiervoor vermeld. De uitgebreide voorbereidingsprocedure met zienswijzen is slechts in uitzonderlijke gevallen van toepassing. Daarnaast wordt eerst bindend advies gevraagd alvorens een besluit wordt genomen of een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd.

- *Bindend advies voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit restcategorie: ontwikkelingen met grote maatschappelijke impact/ die politiek gevoelig zijn, ondanks dat deze wellicht binnen de beleidskaders passen*

Wij schatten in dat deze restcategorie te algemeen is. Zoals hiervoor aangegeven, dienen specifieke gevallen te worden benoemd. Daarnaast verhoudt dit voorstel zich niet goed met bevoegdheidstoedeling Raad-College vanuit de Omgevingswet en de snelle doorlooptijden van vergunningen.

Wij hebben beoogd om op basis van onze ervaringen uit het verleden ontwikkelingen met grote maatschappelijke impact die politiek gevoelig liggen specifiek te vervatten in de benoemde gevallen op de lijst.

In dit kader willen wij er nogmaals op wijzen dat evaluatie van het participatiebeleid en de gecombineerde lijsten binnen een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt georganiseerd. Mocht naar aanleiding van een specifieke casus sneller evaluatie of aanpassing van de lijst aan de orde zijn, dan is dat ook mogelijk.

3. Procesvoorstel
Zoals tijdens de oordeelsvormende vergadering is voorgesteld, heeft u de gelegenheid om op onderhavige brief nader schriftelijk te reageren.

Wij stellen voor om vóór 15 oktober as. een reactie te versturen naar de griffie waarin u uw visie geeft op:
- de voorlopige conclusie, zoals weergegeven onder 2;
- het nut en de noodzaak van de hiervoor rood gedrukte alternatieve voorstellen voor de lijst;
- ons advies ten aanzien van de overige suggesties.

Wanneer wij de reacties hebben ontvangen, zullen wij een raadsvoorstel voorbereiden voor de raadscyclus van november as., waarin wordt getracht zoveel mogelijk de gezamenlijke lijn van uw input te verwoorden.

4. Overig
Buiten dit onderwerp is tijdens de oordeelsvorming nog de zorg uitgesproken over de voortgang en de impact van het DSO op de organisatie. Wij komen hierop terug in de derde kwartaalrapportage eind oktober.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Stein,
namens dezen,

Wethouder fysieke leefomgeving
dhr. ing. D.M.M. Hendrix