RAADSVOORSTEL GEMEENTE SOEST

Gemeente Soest

Portefeuillehouder:

-

Zaaknummer:

Onderwerp:

Sturingsfilosofie, lijst bindend adviesrecht, verplichte participatie en inrichting adviesstelsel onder de Omgevingswet

Voorgesteld raadsbesluit

1. Als raad meer in de geest van de Omgevingswet te gaan sturen waardoor we meer ruimte bieden voor initiatief, maatwerk en participatie maar daarbij ook vanuit de raad waar nodig en wenselijk blijven sturen op ruimtelijke kwaliteit.
2. De lijst van situaties waarbij bindend adviesrecht van de raad geldt vast te stellen en in werking te laten treden op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt;
3. De lijst van situaties waarbij participatie door initiatiefnemers verplicht is, vast te stellen en in werking te laten treden op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt;
4. Het adviesstelsel met ingang van de Omgevingswet omgevingswetproof in te richten door:
    a. De huidige Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) in te stellen als de verplichte adviescommissie;
    b. Naast de CRK ook de Adviescommissie Milieu en Ruimte in stand te laten onder de Omgevingswet.

Samenvatting

De Omgevingswet treedt vermoedelijk per 1 juli 2022 in werking. Voordat de Omgevingswet in werking treedt kan de raad een aantal besluiten nemen met betrekking tot de manier waarop de raad wil sturen, het bindend adviesrecht van de raad, verplichte participatie door initiatiefnemers bij de vergunningaanvraag en de inrichting van het adviesstelsel. In dit voorstel wordt voorgesteld om:

1. meer in de geest van de Omgevingswet te gaan sturen om meer ruimte te bieden voor initiatief, maatwerk en participatie met behoud van mogelijkheden voor de raad om te sturen op ruimtelijke kwaliteit;
2. een lijst met concrete gevallen vast te stellen waarop het bindend adviesecht voor de raad van toepassing is;
3. een lijst met concrete gevallen vast te stellen wanneer participatie verplicht is voor initiatiefnemers die een aan aanvraag voor een Omgevingsvergunning indienen;
4. Het adviesstelsel met ingang van de Omgevingswet omgevingswetproof in te richten door:
    - De huidige Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) in te stellen als de verplichte adviescommissie;
    - Naast de CRK ook de Adviescommissie Milieu en Ruimte in stand te laten onder de Omgevingswet.

Aanleiding

De Omgevingswet treedt vermoedelijk per 1 juli 2022 in werking. Met de komst van de Omgevingswet wordt het beleid voor de fysieke leefomgeving vastgelegd in nieuwe kerninstrumenten zoals de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en het Omgevingsprogramma. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B en W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B en W) houdt de gemeenteraad vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders. Het college van B en W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid. De gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Het college van B en W blijft straks het bevoegd gezag voor de Omgevingsvergunning. Voordat de Omgevingswet in werking treedt kan de raad koers bepalen door het bepalen van de sturingsfilosofie en een aantal concrete besluiten nemen met betrekking tot het bindend adviesrecht van de raad, verplichte participatie door initiatiefnemers bij de vergunningaanvraag en de inrichting van het adviesstelsel. In dit voorstel wordt ingegaan op deze vier punten.

Alvorens inhoudelijk op deze punten in te gaan wil de raadswerkgroep Omgevingswet benadrukken dat veel nog niet bekend is. We weten niet precies de effecten van dit voorstel op initiatiefnemers, omwonenden, de ambtelijke organisatie en de gemeente zelf. We realiseren ons dat we daarmee een risico lopen op iets wat we nu niet voorzien hebben. Met elkaar constateren we dat we het durven om meer in de geest van de Omgevingswet te gaan werken. We houden vinger aan de pols, we gaan leren én wellicht fouten maken. Tegelijkertijd biedt de Omgevingswet de ruimte om direct te beslissen tot aanpassing van de afspraken. Daarom gaan we monitoren en evalueren.

- *Ad 1. Sturingsfilosofie*

De Omgevingswet biedt gemeenten veel vrijheid om de kerninstrumenten vorm te geven. De manier waarop een gemeente de instrumenten inzet is vooral afhankelijk van een aantal keuzes op een hoger schaalniveau. Welke rol ziet de gemeente Soest voor zichzelf en voor anderen? Voor welke maatschappelijke opgaven zet de gemeente zich in? Wil de gemeente bescherming of flexibiliteit bieden? Al deze vraagstukken maken onderdeel uit van de sturingsfilosofie die het uitgangspunt vormt voor de wijze waarop de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan worden ingezet. Eén van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is om meer ruimte te bieden aan initiatieven van burgers, ondernemers en van de overheid zelf. De vraag is dan hoeveel ruimte de gemeente hen wil bieden binnen de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt en wat wil de gemeente zelf blijven bepalen? Via de sturingsfilosofie geeft de gemeente

antwoord op onder andere deze vragen en geeft de gemeente antwoord op de vraag in hoeverre er in de geest van de Omgevingswet gewerkt gaat worden. Deze keuzes werken door in de Omgevingsvisie en krijgen vervolgens weer een planologisch-juridische vertaling in het Omgevingsplan.

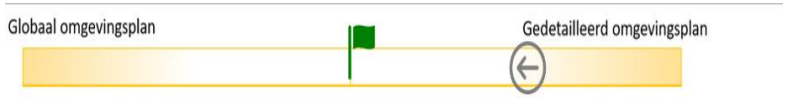
De gemeenteraad heeft eerder bij het vaststellen van de plannen van aanpak voor de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan al besluiten genomen die van toepassing zijn op de sturingsfilosofie. Nog te maken keuzes gaan over de uitnodigingsplanologie versus toelatingsplanologie, een globaal versus een gedetailleerd Omgevingsplan, beoordelingsregels versus algemene regels en participatie wel of niet verplichten.

In onderstaande afbeeldingen is de huidige situatie aangegeven met het grijze pijltje en het beoogde doel met het groene vlaggetje.

Uitnodigingsplanologie of toelatingsplanologie (faciliteren of sturen)



Globaal of gedetailleerd omgevingsplan



- Deregulering
- Duaal stelsel, raad is van de kaders
- Organische gebiedsontwikkeling
- Meer ruimte voor co-creatie
- Afweging op vergunningniveau
- Werken met beleidsregels mogelijk
- Geest van de wet
- Onderzoekslast bij vergunning

- Direct werkend
- Rechtszeker (maar wellicht meer afwijkingen)
- Minder vrije afweging college
- Maatwerkmogelijkheden kleiner
- Onteigeningsgrond
- Grond kostenverhaal
- Onderzoekslast in planfase

Beoordelingsregels of algemene regels



- College is aan zet bij beoordeling
- Afspraken vooraf rol raad-college
- Meer vergunningprocedures, druk op organisatie, meer vooroverleg
- Meer ruimte voor maatwerk, college
- Minder afwijk-procedures
- Beleidsregels kunnen worden gebruikt
- Deregulering heeft meer kans
- Hogere last voor initiatiefnemer: participatie/onderzoek/ aanvraag

- Raad is in plan fase goed aan zet
- Meer Toezicht (en HH), druk op organisatie
- Duidelijk en helder voor eenieder
- Direct werkend en uitvoerbaar
- Minder procedures, geen vergunningen
- Burger vraagt zekerheid (mag het echt?)
- Beter zicht op rechts(on)gelijkheid tussen gebieden
- Toepasbare regels opstellen is makkelijker
- Meldingsysteem is ook mogelijk

Participatie wel of niet verplichten



- Meer informatie bij beoordeling (door college)
- Meer informatie bij advies (van Raad)
- Minder gevoel van willekeur
- Mogelijk meer draagvlak voor initiatief
- Duidelijk naar initiatiefnemers en participanten

- Minder participatie bij initiatieven
- Mogelijk meer zienswijzen, minder draagvlak
- Plantoetser (en college) meer aan zet
- Vooroverleg of omgevingstafel nog belangrijker

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het Ontwerpvoorstel (bijlage 1) dat door de gemeenteraad besproken is in de Opiniërende Raadsbijeenkomst op 7 oktober 2021. De raadswerkgroep Omgevingswet stelt voor om meer in de geest van de Omgevingswet te gaan sturen waardoor er meer ruimte geboden wordt aan initiatief, maatwerk en participatie. Hierbij kan de raad waar nodig en wenselijk blijven sturen op ruimtelijke kwaliteit. Met deze uitgangspunten kan de raad ontdekken of deze sturingsfilosofie bij ons past.

- *Ad 2. Bindend adviesrecht door de raad*

Het verlenen van Omgevingsvergunningen is onder de Omgevingswet (net zoals nu) een bevoegdheid van het college. Initiatiefnemers van ontwikkelingen die **níet** in het Omgevingsplan passen hebben onder de Omgevingswet niet per definitie een aanpassing van het Omgevingsplan (en daarmee een besluit van de raad) nodig. Initiatiefnemers kunnen onder de Omgevingswet een vergunning (voor een zogenoemde 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit') bij het college van B en W aanvragen. Het gaat hierbij om een vergunningplichtige activiteit die niet voldoet aan de regels van het Omgevingsplan. Hierdoor zullen er minder plannen bij de raad terecht komen.

De raad kan gevallen aanwijzen waarbij de raad bindend adviesrecht wil hebben over vergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Zo kan de raad grip houden op initiatieven die **niet** in het Omgevingsplan passen. Voor de niet-aangewezen gevallen geldt geen adviesrecht voor de raad en mag het college van B en W dus zelfstandig besluiten over de aanvraag, zonder de tussenkomst van de raad.

De raadswerkgroep Omgevingswet stelt voor om in onderstaande gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten adviesrecht in te stellen[1]:

	Soort Ontwikkeling	Norm
Gemeentebreed geldende normering voor situaties waarvoor adviesrecht geldt		
1.	Het omvormen van recreatiewoningen voor permanente bewoning	Vanaf 1 woning
2.	Het plaatsen van antenne-installaties	Hoger dan 40 meter
3.	Het plaatsen van windmolens die niet passen binnen vastgesteld beleid (zoals het Uitnodigingskader grootschalige opwekking).	Hoger dan 25 meter
4.	Het aanleggen van zonnevelden die niet passen binnen vastgesteld beleid	Groter dan 50m2
5.	Vestigen of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten naar een hogere milieucategorie	Indien de aard en invloed op de omgeving niet vergelijkbaar is met de in het Omgevingsplan rechtstreeks toegelaten bedrijfsactiviteiten.
6.	Bouwhoogte[2]	
	a) Het nieuwbouwen van hoofdgebouwen voor niet-woonfuncties (zoals bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen op bedrijventerreinen)	Hoger dan 13 meter
	b) Het verhogen van hoofdgebouwen voor niet-woonfuncties	Uitbreiding van de bouwhoogte hoger dan de maximaal toegelaten bouwhoogte (maximale bouwhoogte + 10% afwijking) in het Omgevingsplan.
	c) Bouwen/verhogen van grondgebonden woningen	Bij nieuwbouw van grondgebonden woningen die uit meer dan 3 bovengrondse bouwlagen bestaan. En bij het verhogen van grondgebonden woningen boven de 3e bovengrondse bouwlaag.
	d) Bouwen/verhogen van woongebouwen (zoals appartementen)	Bij nieuwbouw van woongebouwen die uit meer dan 4 bovengrondse bouwlagen bestaan. En bij het verhogen van woongebouwen boven de 4e bovengrondse bouwlaag.
Normering voor adviesrecht over ontwikkelingen binnen stedelijk gebied[3]		
7	Het bouwen van (tijdelijke en permanente) woningen in stedelijk gebied Transformeren van bestaande panden valt hier niet onder omdat dit onder de huidige regelgeving veelal al een bevoegdheid is van het college van B en W.	12 woningen of meer
8	Aanleg of uitbreiding van infrastructurele of openbare voorziening binnen stedelijk gebied (bijvoorbeeld	Groter dan 150m2

[1] Tijdelijke voorzieningen (met een vergunning voor maximaal 10 jaar) vallen niet onder het adviesrecht omdat deze onder de huidige wetgeving ook al met een vergunning door B en W kunnen worden geregeld. Uitzondering hierop is het bouwen van nieuwe tijdelijke woningen conform de normering in bovenstaande tabel (12 woningen of meer in stedelijk gebied en meer dan 1 in het buitengebied).

[2] Met verhogen onder deze categorie wordt het verhogen met een bouwlaag op (een deel van) het gebouw bedoeld. Het verhogen van het dak voor bijvoorbeeld isolatie, het plaatsen van een schoorsteen, technische installatie of lifthuis valt hier niet onder.

[3] 'Stedelijk gebied' is gedefinieerd in de provinciale verordening (voorheen rode contour). Zie de interim omgevingsverordening, artikel 9.15.

	toiletgebouw, NUTS, parkeerplek)	
9	Het wijzigen van gebruik van gronden al dan niet met oprichten van nieuwe hoofdgebouwen voor niet-woonfuncties binnen stedelijk gebied (denk bijvoorbeeld aan bedrijfsmatige en maatschappelijke functies)	Hoofdgebouwen groter dan 50m2 en wijziging grondgebruik groter dan 150m2
	Normering voor adviesrecht over ontwikkelingen buiten stedelijk gebied	
10	Het bouwen van (tijdelijke en permanente) woningen buiten stedelijk gebied	Meer dan 1 woning, tenzij ruimte-voor-ruimteregeling
11	a) Het uitbreiden van gebouwen, bouwen van bijbehorende bouwwerken en uitbreiden grondgebruik voor niet-woonfuncties buiten stedelijk gebied (denk bijvoorbeeld aan bedrijfsmatige en maatschappelijke functies) b) Nieuw vestigen van niet woon-functies buiten stedelijk gebied Transformeren van bestaande panden valt hier niet onder omdat dit onder de huidige regelgeving veelal al een bevoegdheid is van het college van B en W. Uitzondering op 9a en 9b is nieuwbouw of uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk niet hoger dan 5 meter met een maximale oppervlakte van 150m2.	Meer dan 150m2 ten opzichte van de in het Omgevingsplan toegestane oppervlakte aan bebouwing en grondgebruik voor niet-woonfuncties. Elke nieuw vestiging van niet-woonfuncties.
12	Aanleg of uitbreiding van infrastructurele of openbare voorziening buiten stedelijk gebied (bijvoorbeeld toiletgebouw, NUTS, parkeerplek)	Groter dan 50m2

- De normen zijn grotendeels gebaseerd op de huidige bevoegdheden volgens de zogenoemde 'kruimellijst' en normen van de provincie over wat vanuit provinciaal beleid is toegestaan.

Tijdens de behandeling van het Ontwerpvoorstel in de Opiniërende Raadsbijeenkomst op 7 oktober 2021 is de raadswerkgroep gevraagd zich nader te buigen over veranderingen van functies in de openbare ruimte, de hoogte van gebouwen (wanneer wel/niet raad adviesrecht), de wegaanleg/inrichting van straten en leidingen en de verandering van milieucategorie en de gevolgen daarvan voor het adviesrecht. In bovenstaande tabel zijn criteria opgenomen voor wat betreft de hoogte van gebouwen en de milieucategorie. Voor wat betreft 'verandering van functie in de openbare ruimte en wegaanleg/inrichting van straten en leidingen' is geen nadere uitwerking nodig. In bijlage 2 leest u de nadere motivering waarom dit niet nodig is.

Werking adviesrecht
Er zijn ons nog geen voorbeelden of handreikingen bekend over hoe gemeenteraden het adviesrecht in de praktijk kunnen hanteren. De VNG is gevraagd zich hierover te buigen. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt moeten gemeenten in staat zijn om binnen 8 weken een vergunning te verlenen. Voor vergunningaanvragen voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zónder adviesrecht lijkt dit makkelijker haalbaar dan voor vergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten mét adviesrecht voor de raad. Over de procedure voor de invulling van dit adviesrecht hoeft de raad geen besluit te nemen, maar wordt de griffie gevraagd in samenspraak met de ambtelijke organisatie een werkproces voor te bereiden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dit moment wordt gedacht aan de volgende uitgangspunten en procedure:

- Het gaat om een advies van de raad als geheel. Dat betekent dat er alleen advies wordt uitgebracht als er sprake is van een raadsmeerderheid voor een eensluidend advies aan het college.

- Het college informeert de raad over buitenplanse vergunningaanvragen waarbij de raad geen adviesrecht heeft. Dit gebeurt op het moment dat er een aanvraag voor vooroverleg is of dat de vergunningaanvraag is ontvangen. Doel hiervan is dat de raad kan volgen wat er speelt en kan monitoren of de in tabel 1 genoemde criteria de juiste zijn.
- Het college informeert de raad over buitenplanse vergunningaanvragen waarbij de raad wel adviesrecht heeft. Doel hiervan is om de raad in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van het adviesrecht. Mocht er een vooroverlegfase zijn, dan informeert het college de raad in de vooroverlegfase. Mocht er geen vooroverlegfase zijn, dan informeert het college de raad wanneer de omgevingsvergunning aangevraagd wordt. De raad adviseert pas op een formele vergunningaanvraag (daar gaat het adviesrecht over).
- De standaard behandeltermijn voor vergunningaanvragen is 8 weken. Er is gelegenheid voor het verlengen van die termijn met 6 weken. Voorgesteld wordt bij vergunningaanvragen waarbij de raad adviesrecht heeft vooralsnog standaard gebruik te maken van deze verlengingsmogelijkheid. Dat betekent dat de raad maximaal 6 weken de tijd heeft om tot een formeel besluit over een (juridisch houdbaar) advies te komen.
- Op het moment dat het voorgenomen besluit van het college van B en W over de vergunningaanvraag met adviesrecht, door de raad ontvangen is, wordt deze toegevoegd aan de agenda van de eerstvolgende Besluitvormende Raadsvergadering. De raad dient dan bij meerderheid van stemmen te besluiten óf er gebruik gemaakt gaat worden van het adviesrecht.
- Indien een raadslid/fractie van dit adviesrecht gebruik wil maken dan wordt gevraagd een 'adviesdocument' op te stellen en aan te geven om welke redenen / op welke gronden het raadslid of de fractie wel/niet met het voorgenomen besluit in zou willen stemmen. Bij het formuleren van dit adviesdocument en het afstemmen of daar binnen de raad draagvlak voor is, kan het proces overeenkomstig moties/amendementen gebruikt worden. Indien er een **meerderheid** is voor het adviesdocument, gaat de griffie extern juridisch advies vragen om te zorgen dat het raadsadvies en de impact daarvan op het besluit van het college juridisch houdbaar is. Vervolgens wordt het juridisch getoetste advies opnieuw in de eerstvolgende Besluitvormende Raadsvergadering geagendeerd. Als een raadsmeerderheid instemt met dit advies, dan wordt dit overgenomen in het definitieve besluit van B en W over de vergunningaanvraag.
- Er is sprake van een adviesrecht voor de raad, geen adviesplicht. Dat betekent dat de raad niks hoeft te doen als de raad zich kan vinden in het voorgenomen besluit van B en W.

Kanttekening hierbij: aan deze uitgangspunten en procedure denken wij nu. Mochten er vanuit de VNG of andere gemeenten betere procedures komen, dan is de procedure altijd snel aan te passen. Over deze procedure hoeft de raad geen besluit te nemen omdat het gaat om een intern werkproces. We realiseren ons dat dit proces met het huidige vergaderschema niet altijd haalbaar zal zijn. In die situaties dat deze procedure niet haalbaar is vanwege het vergaderschema zal een maatwerkoplossing bedacht worden. Mocht de zorgvuldigheid met zich meebrengen dat we onverhoopt behandeltermijnen overschrijden, dan kan de aanvrager een dwangsom eisen onder de Omgevingswet.

- *Ad 3. Verplichte participatie door initiatiefnemers*

Veel communicatie over de Omgevingswet benadrukt het belang van participatie. De wettelijke verplichting is echter vrij minimaal. De gemeente is verplicht om bij het opstellen van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan en -programma's op enige wijze invulling te geven aan participatie. Bij Omgevingsvergunningen zijn initiatiefnemers verplicht om bij hun aanvraag aan te geven of zij aan participatie hebben gedaan. En zo ja, hoe dan en wat er met de inbreng is gedaan. Een initiatiefnemer die een vergunning aanvraagt mag wettelijk gezien ook niets aan participatie doen.

De gemeenteraad kan voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten situaties aanwijzen waarvoor participatie toch verplicht is. In dat geval moet de aanvrager wél verplicht een participatieproces vormgeven en vervolgens aangeven wat met de opbrengsten van de participatie is gedaan. Dat moet wel gaan over plannen met aanzienlijke ruimtelijke impact en de raad mag geen eisen stellen aan de invulling van de participatie.

De raadswerkgroep Omgevingswet stelt voor om in onderstaande gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatieplicht in te stellen:

	Soort ontwikkeling	Norm
1.	Het bouwen van nieuwe woningen	2 of meer woningen
2.	Het transformeren van bestaande bebouwing naar woningen	2 of meer woningen
3.	Het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning	Voor elke woning
4.	Het uitbreiden van gebouwen en bouwen van bijbehorende bouwwerken voor niet-woonfuncties (denk bijv. aan bedrijfsmatige en maatschappelijke functies)	Uitbreiding van meer dan 150 m2 ten opzichte van de maximaal toegestane oppervlakte in Omgevingsplan
5.	Oprichten van nieuwe hoofdgebouwen (niet-woonfuncties)	
6.	Het wijzigen van gebruik van gebouwen en gronden voor niet-woonfuncties.	
7.	Vestigen of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten naar een hogere milieucategorie	Indien de aard en invloed op de omgeving niet vergelijkbaar is met de in het Omgevingsplan rechtstreeks toegelaten bedrijfsactiviteiten.
8.	Het plaatsen van antenne-installaties	
9.	Het plaatsen van windmolens	
10.	Het aanleggen van zonnevelden	
11.	Aanleg of uitbreiding van infrastructurele of openbare voorziening (bijv. toiletgebouw, NUTS, parkeerplek)	Meer dan 50m2

- *Ad 4. Inrichting adviesstelsel*

Onder de Omgevingswet moeten gemeenten een gemeentelijke adviescommissie instellen. De bestaande commissies voor ruimtelijke kwaliteit, welstand en monumenten komen niet automatisch terug. Voor de Omgevingswet ingaat moet de raad daarom een besluit nemen over het instellen van een gemeentelijke adviescommissie. De verplichte adviescommissie moet onder de Omgevingswet in ieder geval over 'monumenten' gaan (bouwhistorie, restauratiearchitectuur en architectuurhistorie). Dat valt nu onder de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK). Soest kent ook nog een Adviescommissie Milieu en Ruimte. Beide commissies zijn ingesteld door de gemeenteraad. De raad moet daarom een besluit nemen om deze commissies al dan niet te continueren of op te heffen.

De VNG adviseert een bredere adviestaak: zoveel mogelijk aan de voorkant van ruimtelijke processen adviseren en initiatiefnemers uitdagen en inspireren. Ambtelijk gezien heeft de huidige brede advisering over ruimtelijke kwaliteit meerwaarde voor gemeentelijk beleid en bij plannen van initiatiefnemers. Het VNG-model lijkt daarom wenselijker dan een adviescommissie die zich alleen op monumenten richt. Wel is het belangrijk dat het huidige adviesstelsel (met meerdere adviescommissies) Omgevingswetproof wordt ingericht met aandacht voor betere taakafstemming en voor behandeltermijnen.

De raadswerkgroep Omgevingswet adviseert de raad om beide commissies onder de Omgevingswet in stand te houden en de CRK in te stellen als de wettelijk verplichte adviescommissie. Het instellen van de verplichte commissie vraagt om een formele regeling die het college separaat aan de raad voorlegt. De werkwijze met twee commissies zal geëvalueerd worden zodat later een besluit genomen kan worden over de definitieve werkwijze van de commissie(s).

Beoogd resultaat

Te anticiperen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet:

- Ad 1. Door te besluiten dat er geleidelijk meer in de geest van de Omgevingswet gestuurd wordt, bieden we meer ruimte voor initiatief, maatwerk en

participatie, maar blijven we ook vanuit de raad waar nodig en wenselijk sturen op ruimtelijke kwaliteit.

- Ad 2. Door het vaststellen van situaties waarbij de raad adviesrecht heeft voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bevoegdheid van B en W) de mogelijkheid tot sturing van de raad op ruimtelijke kwaliteit te borgen.
- Ad 3. Door het vaststellen van situaties waarbij er een participatieplicht geldt voor initiatiefnemers bij aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de mogelijkheden voor inwoners en andere belanghebbenden om te participeren in de planvorming te borgen.
- Ad 4. Door te voldoen aan de wettelijke verplichting tot het instellen van een adviescommissie voor in ieder geval het onderdeel monumenten.

Argumenten

- Ad 1. Om op een voor Soest passende wijze meer in de geest van de Omgevingswet te gaan werken wordt een sturingsfilosofie voorgesteld waarbij de raad geleidelijk meer ruimte biedt voor initiatief, maatwerk en participatie maar ook mogelijkheden behoud om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke kwaliteit.
- Ad 2. Om als raad vinger aan de pols te houden en zijn volksvertegenwoordigende rol in te kunnen vullen op het moment dat die wens er is, wordt voorgesteld een lijst met concrete gevallen voor het bindend adviesrecht vast te stellen. De raadswerkgroep Omgevingswet schat in dat dit de gevallen zijn waarover de raad in ieder geval zeggenschap wil hebben. Het is overigens mogelijk om de lijst na inwerkingtreding van de Omgevingswet aan te passen, als blijkt dat er toch behoefte bestaat aan een aanvulling en/of wijziging van de lijst. Daarnaast geldt dat sprake is van een adviesrecht en geen adviesplicht.
- Ad 3. Gebleken is dat de gemeenteraad van Soest participatie erg belangrijk vindt, daarom wordt voorgesteld het zoveel mogelijk verplichtend aan initiatiefnemers op te leggen in de beschreven gevallen op de lijst voor verplichten participatie. Het is overigens mogelijk om de lijst na inwerkingtreding van de Omgevingswet aan te passen, als blijkt dat er toch behoefte bestaat aan een aanvulling en/of wijziging van de lijst.
- Ad 4. De huidige werking van de Adviescommissie Milieu en Ruimte en de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit is (nog) niet geëvalueerd maar beide commissies hebben toegevoegde waarde voor de ruimtelijke kwaliteit in onze gemeente. De twee commissies zijn echter niet simpelweg samen te voegen vanwege een andere werkwijze, werkterreinen, overlegfrequentie en samenstelling. Daarom wordt voorgesteld om beide commissies in stand te houden waarbij de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (net als onder de huidige wetgeving) ingesteld wordt als de verplichte adviescommissie.

Kanttekeningen

- Ad 1.
  a. De sturingsfilosofie heeft gevolgen voor de dienstverlening van de gemeentelijke organisatie. Met de voorgestelde sturingsfilosofie verwachten we dat deze keuze een verbetering van de dienstverlening en participatie en betere mogelijkheden voor draagvlak tot gevolg heeft. Dit vraagt wel om extra capaciteit voor het vooroverleg over initiatieven.
  b. Het vooroverleg is een essentieel aspect van de totstandkoming van initiatieven en ontwikkelingen.
  c. Momenteel zijn er meer verzoeken om vooroverleg dan dat er aan behandelcapaciteit is.
  d. Als er in de geest van de Omgevingswet gewerkt gaat worden en je wilt niet overvallen worden door vergunningaanvragen zonder vooroverleg (die binnen de strakke termijnen van de wet afgehandeld moeten worden) dan is het belangrijk om de ambtelijk capaciteit op peil te brengen. Evenzo dienen Omgevingsvergunningen zonder deze sturingsfilosofie binnen de strakke termijnen afgehandeld te worden.
  e. Veel belang hechten aan participatie wekt verwachtingen over een goed kwalitatief participatieproces. Dit zal door de gemeente ondersteund en gestimuleerd moeten worden. Hiervoor is binnen de huidige ambtelijke capaciteit geen ruimte.
  f. Gekozen kan worden om meer of minder in de geest van de Omgevingswet te gaan werken. Bij meer in de geest van de Omgevingswet werken staat de initiatiefnemer centraal (dat is niet altijd in het belang van de omwonenden maar kan wel een algemeen belang dienen). Minder in de geest van de wet werken is ook mogelijk, dan is het niet in het belang van initiatiefnemers.

- Ad 2.
  a. De raad kan ook geen lijst met concrete gevallen vaststellen waarop het bindend adviesrecht voor de raad van toepassing is. Het college van B en W kan dan zelfstandig besluiten, zonder tussenkomst van de raad, op vergunningaanvragen die niet passen binnen het Omgevingsplan. Een ander alternatief is dat de raad meer concrete gevallen aanwijst voor het bindend adviesrecht. In het voorgelegde voorstel is getracht een balans te vinden tussen snelheid voor initiatiefnemers en zorgvuldigheid voor omwonenden.
  b. Op grond van de Omgevingswet zal de afdoeningstermijn voor Omgevingsvergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten 8 weken bedragen (met een mogelijkheid om éénmaal met 6 weken te verdagen). Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de vergadercyclus van de raad als de raad gebruik wil maken van het adviesrecht.
  c. De verwachte inzet voor griffie en raadsleden is erg afhankelijk van hoe intensief de raadsleden gebruik maken van het adviesrecht en de mogelijkheden om actief participatieve planvormingsprocessen te volgen. Dat is nu lastig in te schatten. De kosten die gemoeid zijn met de juridische haalbaarheidstoets van adviezen zijn ook lastig in te schatten omdat we nog geen beeld hebben van het aantal gevallen waarin er raadsbreed draagvlak is voor een advies aan het college van B en W.

- Ad 3.
  a. De raad kan ook geen lijst vaststellen met concrete gevallen of minder concrete gevallen voor verplichte participatie door initiatiefnemers met een vergunningaanvraag voor een buitenplanse Omgevingsplanactiviteit. Dat betekent niet dat er geen participatie plaatsvindt. Gemeenten moeten onder de Omgevingswet namelijk participatie door initiatiefnemers stimuleren. Maar dat kan ook zonder een verplichting op te leggen. Stimuleren (zonder verplichting) brengt het risico met zich mee dat initiatiefnemers af zien van participatie waardoor de verschillende belangen in de samenleving niet boven tafel komen bij een Omgevingsvergunningaanvraag. Dat risico bestaat echter ook nog steeds bij het verplichten van participatie omdat die participatie wettelijk gezien vormvrij is. Zonder goed beeld van de belangen is het voor het college van B en W en/of de gemeenteraad moeilijker om te beslissen op Omgevingsvergunningaanvragen. Het zal mogelijk leiden tot meer buurtbemiddeling en/of bezwaarschriften.
  b. De genoemde normen zijn gebaseerd op de gedachte dat we bij commerciële ontwikkelingen het reëel vinden dat een initiatiefnemer een extra inspanning levert en uitvoering geeft aan een participatieproces. Bij kleine initiatieven van privépersonen willen we participatie wel stimuleren maar vinden we een verplichting tot extra inspanning niet reëel.
  c. De verwachting is dat het begeleiden, toetsen, stimuleren en organiseren van ‘goede’ participatie meer ambtelijke capaciteit vraagt.

- Ad 4.
  a. De gemeente houdt voorlopig twee adviescommissies in stand die meer taken hebben dan wettelijke verplicht is.
  b. Een alternatief is te kiezen voor alleen het borgen van ‘monumenten’, daarmee moet er alsnog een keuze gemaakt worden wie die taak uitvoert.

Kosten, baten, dekking

De raad heeft eerder besloten geen budget beschikbaar te stellen zolang het Rijk geen financiële compensatie biedt. Daarom is aan dit voorstel ook geen dekkingsvoorstel gekoppeld. Voorgesteld wordt het college van B en W te vragen om in de Voorjaarsnota 2022 de financiële consequenties in beeld te brengen. Naar verwachting is er tegen die tijd meer duidelijkheid over de compensatie van het Rijk en de definitieve ingangsdatum van de wet.

Aanpak (specifiek voor de raad)

Dit voorstel is tot stand gekomen door de Raadswerkgroep Omgevingswet die zich sinds oktober 2020 in dit complexe onderwerp verdiept heeft. De raad is over de Omgevingswet en de gevolgen ervan diverse malen geïnformeerd door het college van B en W. Daarnaast heeft de raadswerkgroep Omgevingswet de raad geïnformeerd over dit voorstel tijdens een Informatiebijeenkomst op 29 september 2021. Tijdens de behandeling van het Ontwerpvoorstel in de Opiniërende Raadsbijeenkomst op 7 oktober 2021 is de raadswerkgroep gevraagd zich te buigen over Veranderingen van functie in de openbare ruimte, de hoogte van gebouwen (wanneer wel/niet raad adviesrecht), de Wegaanleg en inrichting van straten en leidingen en de Verandering van milieucategorie. De voorgestelde aanpassingen zijn verwerkt in tabel 1 en 2.

Communicatie

Ad 1. Er zal na de verkiezingen communicatie plaatsvinden met de nieuwe raad over de sturingsfilosofie.
Ad 2. Op de website van de gemeente maken we bekend voor welke gevallen de raad adviesrecht heeft.
Ad 3. Op de website van de gemeente maken we bekend voor welke gevallen initiatiefnemers verplicht zijn om te participeren. Dat wordt ook ingeregeld in het aanvraagformulier voor vergunningen via het landelijke Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Verder zullen we in alle gevallen (dus ook gevallen die buiten de participatieplicht vallen) actief communiceren richting initiatiefnemers over het belang van participatie en een toolkit bieden om hen te ondersteunen.
Ad 4. De twee adviescommissies worden geïnformeerd over het besluit en geven op basis van uw besluit nadere invulling aan de benodigde werkwijze.

(Uitkomsten) advies en inspraak

N.v.t.

Wettelijke grondslag en/of kader:

Ad 1. Omgevingswet artikel 2.4, 3.1
Ad 2. Omgevingswet artikel 16.15a en 16.15b
Ad 3. Omgevingswet artikel 16.55
Ad 4. Omgevingswet artikel 17.9 **en** Reglement voor de Adviescommissie Milieu en Ruimte, 23 juni 2006

Beleidsevaluatie

In de praktijk zal blijken of de voorgestelde sturingsfilosofie, inrichting van het adviesrecht en de participatieplicht en het adviesstelsel toereikend zijn. Zo kunnen er bijvoorbeeld gevallen zijn waarbij de raad achteraf constateert dat het bindend adviesrecht wenselijk geweest zou zijn. Eveneens zullen er gevallen zijn waarbij de raad constateert dat het niet nodig is geweest om van het bindend adviesrecht gebruik te maken. Het is goed om die ervaring op te doen en ervan te leren. De raadswerkgroep Omgevingswet adviseert de gemeenteraad om het functioneren van de sturingsfilosofie, adviesrecht, participatieplicht en het adviesstelsel minstens 1 jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren en waar nodig verbetervoorstellen voor te leggen aan de raad. Daarnaast wordt het college van B en W verzocht om naast bovenstaande beleidsevaluatie, ook te monitoren hoe dit voorstel uitpakt en daar bij de raad periodiek op terug te komen.

Referendum

Nee.

Ondertekening

Soest, 17 januari 2022

De Raadswerkgroep Omgevingswet,
Dhr. Rolf-Jan Sielcken (D66) (voorzitter)
Dhr. Jan Paauw (GGS)
Dhr. René Corbeij (VVD)
Mevr. Karin Scholten (Soest 2002)
Mevr. Elske Ter Beek-Suijkerbuijk (GL)
Dhr. Raymond Kramer (CDA)
Dhr. Gerrit Fikse (CU-SGP)
Dhr. Hans Redeker (PvdA)
Mevr. Yolande Gastelaars (DSN)
Dhr. Ab Hooijer (LAS)
Dhr. Michel Janssen (POS)