

Raadsvoorstel

Onderwerp:

Implementatie Omgevingswet

portefeuillehouder: Marcel Roelofs

datum vergadering: 10 oktober 2022

zaaknummer: 0889250020

Samenvatting

Op 1 januari 2023 treedt naar verwachting de nieuwe Omgevingswet in werking. Dit voorstel heeft betrekking op de benodigde besluitvorming van de Raad in het kader van de implementatie van de nieuwe wet. Uitgangspunt daarbij is een beleidsneutrale overgang. De Raad neemt een besluit over het adviesrecht, over de adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit en over het participatiebeleid. Op basis van de ervaringen die worden opgedaan met de nieuwe Omgevingswet vindt een evaluatie plaats.

Voorstel

1. Op basis van toekomstig artikel 16.15a onder b Omgevingswet bijgevoegde lijst van categorieën buitenplanse omgevingsplan activiteiten aan te wijzen voor adviesrecht van de gemeenteraad;
2. De bijgevoegde verordening op de Adviescommissie Ruimtelijke kwaliteit gemeente Beesel vast te stellen;
3. De bevoegdheid tot het benoemen van de leden van de adviescommissie te delegeren aan het college;
4. Het bijgevoegde participatiebeleid Omgevingswet vast te stellen met ingang van de datum van inwerkingtreding Omgevingswet.

Toelichting raadsvoorstel

1. Aanleiding

Op 1 januari 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet bundelt wetten en regelingen die gaan over de fysieke leefomgeving. Na inwerkingtreding van de nieuwe wet veranderen het instrumentarium en de bijbehorende procedures. Om op de datum van inwerkingtreding met de nieuwe wet te kunnen werken zijn ook enkele besluiten van uw Raad noodzakelijk. Voorliggend voorstel heeft betrekking op die besluitvorming.

Zoals toegelicht in de voorbereidende werkvergaderingen volgt er in december nog een raadsvoorstel over de legesverordening, waarin rekening wordt gehouden met de Omgevingswet.

2. Doelstelling

Met dit voorstel wordt beoogd te komen tot de benodigde besluitvorming van de Raad die nodig is voor een goede implementatie van de Omgevingswet. De doelstelling van de Omgevingswet is om te komen tot een samenhangende aanpak van de fysieke leefomgeving. Er wordt ruimte geboden voor lokaal maatwerk en gestreefd naar betere en snellere besluitvorming. Daarnaast wordt participatie bevorderd.

3. Uitgangssituatie

Uitgangspunt is een beleidsneutrale overgang – waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten op de huidige werkwijzen - op de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet, naar verwachting op 1 januari 2023, zodat processen doorlopen en een efficiënte overgang en dienstverlening mogelijk is. Aan de hand van een evaluatie wordt bekeken of na het werken met de nieuwe Omgevingswet aanpassing of bijstelling van de besluitvorming nodig is.

In de nieuw op te stellen Omgevingsvisie (2023-2024) en het nieuwe Omgevingsplan wordt bekeken of er beleidsaanpassingen aan de orde zijn.

4. Rol gemeente

De gemeente is aan zet om te zorgen voor een goede lokale implementatie van de Omgevingswet.

5. Toelichting

Adviesrecht Raad

Huidige werkwijze

Op dit moment is voor het verlenen van een omgevingsvergunning met de uitgebreide procedure een verklaring van geen bedenkingen nodig. Binnen de gemeente Beesel wordt hiervoor de raadsconsultatieprocedure toegepast. Bij alle omgevingsvergunningaanvragen waarvoor de uitgebreide procedure wordt doorlopen ontvangt de raad een raadsconsultatiebrief. Deze werkwijze vindt sinds oktober 2010 (dus circa 12 jaar) op deze manier plaats:

Met het raadsbesluit van 18 oktober 2010 heeft de raad van de gemeente Beesel gebruik gemaakt van de mogelijkheid in het Besluit omgevingsrecht om categorieën van gevallen aan te wijzen waarin de verklaring van geen bedenkingen van de raad niet is vereist (art. 6.5, lid 3). Door dit raadsbesluit is de verklaring van geen bedenkingen niet vereist als minder dan één vijfde deel van de raad binnen

5 werkdagen na verzenddatum van de mededeling van de ingekomen aanvraag om omgevingsvergunning, heeft aangegeven dat zij in de vergunningprocedure betrokken wil worden. Als dus 3 of meer raadsleden reageren op deze raadsconsultatiebrief, is er overeenkomstig uw raadsbesluit van 18 oktober 2010 een verklaring van geen bedenkingen nodig. Wij leggen u in dat geval een raadsvoorstel voor om de (ontwerp-)verklaring van geen bedenkingen af te geven. U kunt dan hierop besluiten of u deze verklaring verleent of weigert. Indien u de verklaring van geen bedenkingen weigert, moeten wij ook de ontwerp-omgevingsvergunning weigeren.

Uw raad heeft in de afgelopen jaren slechts één keer aangegeven betrokken te willen worden door een verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Conclusie: in afgelopen jaren is er slechts één aanvraag geweest waarbij de Raad betrokken wilde worden. Overige omgevingsvergunningaanvragen zijn afgehandeld door het college zonder verklaring van geen bedenkingen van de Raad.

Voorgestelde werkwijze onder de Omgevingswet

Volgens de Omgevingswet wijst uw Raad gevallen aan waarin een bindend advies van de raad nodig is bij aanvragen om omgevingsvergunningen die afwijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen is geen advies aan de orde. Geeft u een negatief advies, dan moet het college de aanvraag weigeren. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het college bevoegd is voor vergunningverlening, en adviesrecht de uitzondering is.

De advieslijst wordt om te beginnen beleidsneutraal vormgegeven, dus op basis van de huidige werkwijze en beleidskaders, maar dan volgens de systematiek van de Omgevingswet. Op termijn vindt een herijking van beleid plaats in de omgevingsvisie en het omgevingsplan (beiden worden t.z.t. door uw raad vastgesteld).

Het algemene uitgangspunt van de advieslijst is als volgt:

Een omgevingsvergunningaanvraag die niet past binnen het omgevingsplan én niet past binnen het geldende, vastgestelde beleid dan wel een eerder raadsbesluit, wordt aan uw raad voorgelegd voor een bindend advies.

Voor het behandelen van aanvragen voor kleinschalige ontwikkelingen die bij het opstellen van het beleid niet zijn voorzien en daardoor niet binnen het beleid passen (maar wel wenselijk zijn) wordt een 'vangnet' opgenomen. Dat wil zeggen dat initiatieven met een kleine afwijking ten opzichte van het beleid niet voor een bindend advies aan uw raad worden voorgelegd, gelet op de langere proceduretijd. Het 'vangnet' is gebaseerd op bestaande regelgeving, waaronder de huidige kruimelgevallenlijst. Daarnaast zijn minimale aantallen/oppervlaktes opgenomen: wanneer een initiatief afwijkt van het beleid en groter is dan deze aantallen, dan wordt het aan uw raad voorgelegd voor advies. Bij de advieslijst is een toelichting opgenomen op de categorieën waarop advies van toepassing is, en de daarin genoemde ondergrenzen qua oppervlaktes en aantallen.

De advieslijst geeft uitsluitend aan in welke gevallen een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bindend advies aan de raad wordt voorgelegd. Dit staat volledig los van de inhoudelijke afweging die over de aanvraag wordt gemaakt.

Onder het kopje 'praktijk' wordt geschetst welke plek het adviesrecht krijgt in het proces van de behandeling van vergunningaanvragen.

Samenhang met toepassing uitgebreide voorbereidingsprocedure

Als uitgangspunt onder de Omgevingswet geldt dat omgevingsvergunningaanvragen via de reguliere procedure worden afgehandeld. De beslistermijn duurt 8 weken, met een mogelijke

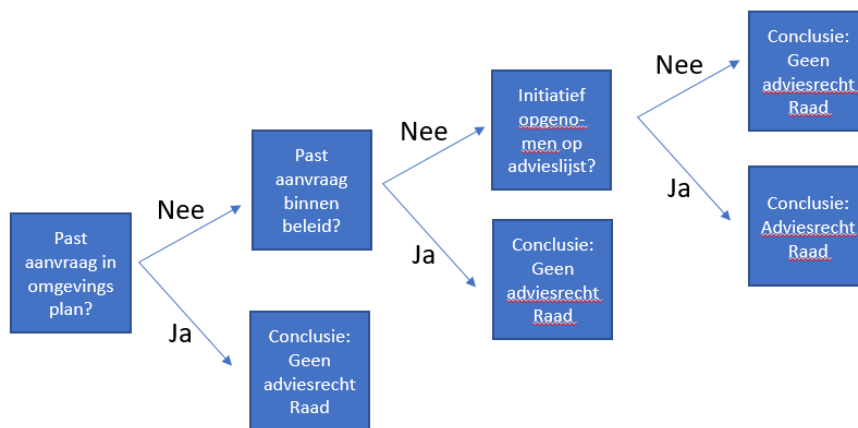
verlenging van max. 6 weken. Als de raad om advies gevraagd moet worden, is deze beslistermijn van 14 weken niet haalbaar. Dit betekent dat bij de toepassing van het adviesrecht de uitgebreide procedure van toepassing verklaard moet worden door het bevoegd gezag (College). De beslistermijn hierbij duurt 6 maanden; de wettelijke basis hiervoor is artikel 16.65 lid 4 Ow. Het toepassen van adviesrecht heeft dus gevolgen voor de proceduredtijd en de slagvaardigheid bij vergunningverlening.

De Omgevingswet bevat een vangnetbepaling waarbij ook het College de uitgebreide procedure van toepassing kan verklaren als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Praktijk: werkwijze behandeling initiatieven

In de navolgende alinea's wordt kort onze werkwijze toegelicht bij de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunningen en welke plek het adviesrecht van de raad hierbij zal innemen.

Een ingediende aanvraag om omgevingsvergunning toetsen wij aan het omgevingsplan en aan ons vastgestelde beleid:



Voorafgaand aan een formele omgevingsvergunningaanvraag adviseren wij de initiatiefnemer om een vooroverleg/principeverzoek in te dienen. Dit principeverzoek toetsen wij aan het omgevingsplan (OP) en aan het beleid. Hiermee wordt initiatiefnemer in een vroegtijdig stadium geadviseerd over de haalbaarheid van het indienen van een formele aanvraag omgevingsvergunning.

Daarnaast is een omgevingsvergunning vaak geen geschikt middel om grootschalige ontwikkelingen mogelijk te maken, omdat een vergunning slechts een eenmalige toestemming is om een specifiek initiatief te mogen realiseren. Een vergunning biedt geen flexibiliteit en geldt uitsluitend voor het (bouw)plan en de locatie waarvoor deze is verleend. In sommige gevallen zijn bij grote ontwikkelingen ook wijzigingen in regelgeving voor aangrenzende gronden nodig om ze te kunnen realiseren (zoals verlaging milieucategorie van naburig bedrijf om woningbouw mogelijk te maken). Dat kan niet geregeld worden via een vergunning. Deze ontwikkelingen zullen naar verwachting daarom middels een herziening van het omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. De raad is bevoegd om over de vaststelling van het omgevingsplan te besluiten.

Samengevat zal in de praktijk slechts bij een beperkt aantal initiatieven het bindend adviesrecht van uw raad van toepassing zijn, omdat:

- Ontwikkelingen die niet in het OP en niet in het beleid passen, vaak al in het vooroverleg worden afgewezen (geen principemedewerking verleend) en daardoor vaak niet tot een formele vergunningsaanvraag komen;
- Grotere ontwikkelingen naar verwachting (indien flexibiliteit nodig/gewenst is) via een herziening van het omgevingsplan worden geregeld, waarop de raad bevoegd is te besluiten.

Het vragen van advies gaat volgens de gebruikelijke procedure in de vorm van een raadsvoorstel van het College aan uw Raad, dat tijdens de reguliere raadscyclus op de agenda komt van een raadsvergadering.

Tot slot: als een initiatief niet is opgenomen op de lijst voor bindend adviesrecht, mag het college de raad alsnog om advies vragen indien zij dat nodig acht. Het advies van de raad is dan echter niet bindend.

Adviescommissie ruimtelijke kwaliteit

Eén van de besluiten die uw raad moet nemen betreft de instelling van een adviescommissie.

Eén van de doelen van de wet is het bereiken van een goede omgevingskwaliteit. Daarbij gaat het om het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. In eerste instantie gaan het huidige vastgestelde gemeentelijke beleid en regelgeving voor welstand, ruimtelijke kwaliteit en cultureel erfgoed één op één mee naar de omgevingswet via de zogenaamde Bruidsschat. Wel is het adviesstelsel aangepast in de Omgevingswet. Hierdoor is het noodzakelijk om voor 1 januari 2023 een verordening op de werking van de gemeentelijke adviescommissie vast te stellen en de leden daarvan te benoemen. De verordening regelt de instelling van de gemeentelijke adviescommissie, de delegatie van de benoeming van haar leden en de werking van de commissie.

De verordening is gebaseerd op de modelverordening die in gezamenlijkheid is opgesteld door de VNG, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Het model is daarbij in- en aangevuld om de werking van de huidige welstandcommissie en monumentencommissie van gemeente Beesel voor te kunnen zetten onder de Omgevingswet. In verband met de beleidsneutrale overgang, gaat de invoering van de Omgevingswet niet direct gepaard met diepgaande en ingrijpende veranderingen op beleids- en uitvoeringsniveau. De regels voor een welstandstoets en monumenten zijn opgenomen in artikel 22.7 en 22.29 van de bruidsschat. Daarmee maken deze regels deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Bij de ontwikkeling van de Omgevingswet en het nieuwe omgevingsplan worden alle beleidsplannen en -nota's opnieuw bekeken en indien gewenst aangepast. De Omgevingswet regelt dat de gemeenteraad de leden van de gemeentelijke adviescommissie moet benoemen. Echter adviseert de adviescommissie aan het college. Voor voldoende flexibiliteit in het proces voor de benoeming van leden is het wenselijk dit ook bij het college neer te leggen en deze besluitvorming te delegeren.

Participatiebeleid

Participatie is in de Omgevingswet vormvrij. Participatie is hier nadrukkelijk niet gericht op draagvlak, maar op het totaalbeeld van belangen om te komen tot zorgvuldige besluitvorming. Bij het opstellen van participatiebeleid en het inregelen van participatie voor initiatieven heeft een gemeente beleidsvrijheid.

De wetgever heeft bepaald dat gemeenten in beleid vastleggen hoe de gemeente als bevoegd gezag omgaat met participatie bij het opstellen van de omgevingsvisie, programma's en bij het

opstellen van het omgevingsplan. Hierbij is de gemeente als initiatiefnemer aan zet. We hebben tijd om na inwerkingtreding van de wet met deze instrumenten aan de slag te gaan.

Participatie is voor de gemeente als initiatiefnemer is niet nieuw. We bouwen aan de gemeenschap (actieve inwoners, bestuurders en ondernemers) met het besef dat we elkaar nodig hebben om zaken op te lossen en voor elkaar te krijgen. Per ontwikkeling bepalen we de rol van de gemeente. Dit kan een heel actieve ontwikkel rol zijn, alleen de rol van bevoegd gezag, of een tussenvorm van deze varianten. In het voorliggende beleid is dit verder uitgewerkt (zie bijlage participatiebeleid).

Participatie bij initiatieven en omgevingsvergunning

Participatie bij initiatieven is onder de Omgevingswet een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Reden waarom de gemeente Beesel er op dit moment niet voor kiest om vooraf gevallen aan te wijzen waarvoor een participatieplicht geldt.

De wetgever acht participatie bij initiatieven echter wel van belang en heeft bepaald dat gemeenten de minimaal noodzakelijke processen en werkwijzen voor participatie bij initiatieven hebben ingericht. We hebben daarvoor in het voorliggende beleid participatiecategorieën bij initiatieven en omgevingsvergunningen opgesteld.

Initiatieven verschillen van elkaar in soorten activiteiten en belangen die daarbij spelen. De mate van impact van het initiatief op de omgeving geeft richting aan ons handelen: welke rol we nemen als gemeente in de communicatie richting initiatiefnemer over welke participatievorm passend is en eventueel de ondersteuning die we bieden. In de werkvergadering van 12 juli j.l. hebben we aan de hand van casuïstiek geoefend met de categorieën. Ze zijn niet in beton gegoten en initiatieven laten zich niet altijd direct vangen in 1 bepaalde categorie. Zowel als initiatiefnemer en als gemeente zullen we dat in de aankomende periode gaan ervaren. We willen een lerende organisatie zijn en tegelijkertijd hebben we houvast nodig om ons werk goed te doen. Daarom zijn uitgangspunten opgesteld, waarlangs we uitvoering geven in de praktijk. Ook wanneer de gemeente initiatiefnemer is, bepalen we steeds opnieuw per casus op welke wijze (bewoners)participatie een plek krijgt en welke stakeholders allemaal betrokken dienen te worden en welke rol deze hebben. Dit doen we aan het begin van nieuwe (woning)bouwontwikkelingen.

- a. Financieel
Voor de implementatie van de Omgevingswet zijn middelen opgenomen in de begroting.
- b. Juridisch
De implementatie van de Omgevingswet vraagt om een aantal besluiten van uw Raad.
- c. Risico's
De inwerkingtreding van de Omgevingswet is een belangrijk startmoment. Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) worden ook na inwerkingtreding verder ontwikkeld en gemonitord om de doelen van de wet te halen en de beoogde veranderingen door te voeren. De implementatie loopt dus ook door na 1 januari 2023. Na 1 jaar voeren we een evaluatie uit aan de hand waarvan eventueel bijstelling van voorliggende besluiten kan plaatsvinden.

6. Visie Blij in Beesel

De Omgevingswet gaat uit van een integrale benadering van de fysieke leefomgeving en raakt daarmee alle onderdelen van de visie Blij in Beesel. Het participatiebeleid gaat over de rol die de gemeenschap inneemt in het participatieproces en vormt daarmee een toepassing van het onderdeel gemeente in gemeenschap.

7. Toegankelijkheid

Dit onderwerp krijgt een plek in de beleidsdocumenten die onder de nieuwe Omgevingswet worden opgesteld.

8. Duurzaamheid

Dit onderwerp krijgt een plek in de beleidsdocumenten die onder de nieuwe Omgevingswet worden opgesteld.

Bijlagen

1. Raadsbesluit advieslijst
2. Advieslijst
3. Raadsbesluit verordening Adviescommissie Ruimtelijke kwaliteit
4. Verordening Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit
5. Raadsbesluit participatiebeleid
6. Participatiebeleid