



GEMEENTE BOEKEL

VOORSTEL AAN DE RAAD

Datum	:	24 oktober 2023
Voorstel van	:	college van burgemeester en wethouders
Onderwerp	:	Het advies inzake adviesrecht, participatieplicht en de uitgebreide procedure
Portefeuillehouder	:	Wethouder Ben Brands

Samenvatting:

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Dit heeft gevolgen voor de procedures en beslistermijnen bij vergunningverlening en hiervoor is het nodig om vast te stellen:

1. Bij welke buitenplanse omgevingsplan activiteiten (bopa's) het verzwaard adviesrecht van toepassing is;
2. Bij welke categorieën bopa's participatie verplicht is;
3. Bij welke bopa's het toekennen van de uitgebreide procedure gewenst is.

Met voorliggend voorstel adviseert het college aan de raad met een categoriaal overzicht waarbij het wenselijk is bovenstaande van toepassing te verklaren. Hierin is het uiteindelijke besluit van de raad bindend wat betreft adviesrecht en participatieplicht. Voor het toekennen van de uitgebreide procedure is college bevoegd gezag en moet alsnog per individuele aanvraag beoordeeld (inclusief zienswijzen) en gemotiveerd worden of dit gewenst is. Toch is de uitgebreide procedure meegenomen in het eerdergenoemde categoriale overzicht, omdat de beslistermijn bij reguliere procedure (8 weken + 6 weken uitstel) erg kort is wanneer adviesrecht van toepassing is. Een categoriale lijst is hierin weliswaar niet afdoende wat betreft de uitgebreide procedure, maar het besluit van de raad wordt hierin gezien als een advies en een streven.

Het besluit treedt in werking op 1 januari 2024, tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voorgesteld besluit:

1. Het vaststellen van het advies over categorieën waarbij het adviesrecht en de participatieplicht bij vergunningverlening voor bopa's gelden (per 1 januari 2024)
 2. Het adviseren bij welke bopa's de uitgebreide procedure gewenst is (per 1 januari 2024).
-

Inleiding/probleemstelling:

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft gevolgen voor het proces van vergunningverlening. De visie van de Omgevingswet is om regels eenvoudiger en procedures korter te maken, om zo meer initiatieven mogelijk te maken voor de omgeving. Tegelijkertijd is het

betrekken van de omgeving middels participatie steeds belangrijker. Onder de Omgevingswet wordt de gemeenteraad nadrukkelijker belast met hoofdlijnen en kaders, het college met het uitvoeren van dit beleid, en is de samenleving meer aan zet voor initiatieven voor de omgeving. Hier haakt het adviesrecht en participatieplicht bij aan.

Relatie met eerdere besluitvorming:

De raad heeft eerder de “Spelregels Zorgvuldig Omgevingsdialoog” vastgesteld, wat als basis dient voor het participatiebeleid onder de Omgevingswet.

Beoogd resultaat:

Het beoogde resultaat van dit voorstel is een duidelijke categoriale lijst van bopa's waarin adviesrecht en participatieplicht bindend zijn, en waarin de uitgebreide procedure gewenst is. Er is gekozen voor een lijst met concreet-benoemde gevallen om zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden richting initiatiefnemers. Er is oog gehouden voor initiatieven die maatschappelijk gevoelig (kunnen) liggen en groot effect hebben op de omgeving. De werkbaarheid, de nota van uitgangspunten en de visie van de Omgevingswet zijn hier ook bepalend in geweest. Nadere toelichting hierop is te vinden in de memo.

In het navolgende schema is aangegeven in welke gevallen adviesrecht, participatieplicht en de uitgebreide procedure worden geadviseerd bij bopa vergunningverlening. Tevens is de lijst voorzien van een korte toelichting per geval.

Adviesrecht (art. 16.15a onder b Ow)	Categorie (en toelichting)	Participatie (art. 16.55 lid 7 Ow)	Uitgebreide procedure gewenst (art. 16.65 Ow)
WONEN			
Advies	Toelichting	Participatie	
Het toevoegen van 5 of meer woningen	Als het omgevingsplan geen woningen toelaat op de locatie en daarmee sprake is van strijd met het omgevingsplan. Vanwege de schaal van de gemeente Boekel is gekozen voor een grens van 5 woningen.	Het toevoegen van 5 of meer woningen	Ja
Het realiseren van 3 (nieuwe) of meer woningen in een bestaand gebouw	Als sprake is van een bestaand gebouw en het omgevingsplan woningen niet toelaat is sprake van strijd met het omgevingsplan. Gelet op de mogelijke effecten van wonen op de omgeving wordt het aantal woningen op 3 of meer gesteld.	Het realiseren van 3 (nieuwe) of meer woningen in een bestaand gebouw waarvan de contouren en/of het bouwvolume niet wijzigt	Ja
Het wijzigen van de bestemming “wonen” in een andere bestemming indien de functiewijziging	Als de functie wonen wordt gewijzigd en daarmee een andere functie dan wonen wordt toegekend aan een bestaande woning.	Het wijzigen van de functie van een woning indien: (1) de functiewijziging betrekking heeft op een oppervlakte van meer dan	Ja

betrekking heeft op een oppervlakte van meer dan 500 m ²	Voor participatie geldt een extra voorwaarde, te weten de ligging van de woning ten opzichte van bestaande bebouwing	500, en (2) de woning is gelegen op een afstand van minder dan 500 meter tot bestaande bebouwing	
MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIES			
Advies	Toelichting	Participatie	
Het realiseren van nieuwe onderwijsgebouwen	Het gaat om (nieuwe) gebouwen voor onderwijs die op basis van het omgevingsplan nog geen maatschappelijke functie hebben en die worden gerealiseerd in strijd met dat plan (zoals bijvoorbeeld scholen) Voor participatie geldt een extra voorwaarde namelijk dat sprake is van een gebouw dat is gelegen in een overwegende woonomgeving.	Het realiseren van nieuwe onderwijsgebouwen indien en voor zover het gebouw is gelegen in een overwegende woonomgeving.	Ja
Het realiseren van (nieuwe) gebouwen met een maatschappelijke functie anders dan voor onderwijs	Het gaat om (nieuwe) gebouwen voor maatschappelijke doeleinden die op basis van het omgevingsplan nog geen maatschappelijke functie hebben en die worden gerealiseerd in strijd met dat plan (zoals een gemeenschapshuis of andere voorziening).	Het realiseren van (nieuwe) gebouwen met een maatschappelijke functie anders dan voor onderwijs	Ja
Functiewijziging van een gebouw met een maatschappelijke functie en een oppervlakte van meer dan 250m ² bvo aan gebouwen	Alleen van toepassing als het gaat om een nieuwe functie die op grond van het omgevingsplan niet is toegestaan. Gebouwen met een maatschappelijke functie zijn onderdeel van het publieke leven van de stad.	Functiewijziging van een gebouw met een maatschappelijke functie en met een oppervlak van meer dan 250m ² bvo aan gebouwen	Ja
DETAILHANDEL			
Advies	Toelichting	Participatie	
Het realiseren of uitbreiden van supermarkten met een oppervlak van meer dan 500m ² bvo	Een supermarkt heeft relatief veel impact op de omgeving vanwege bijvoorbeeld logistiek en parkeren. Een kleinere (buurt-)winkel	Het realiseren of uitbreiden van supermarkten met een oppervlak van meer dan 500m ² bvo	Ja

	heeft veel minder impact. Relevant is dat landelijke ketens in het algemeen kiezen voor vestigingen van minimaal 800 tot 1000 m ² .		
HORECA			
Advies	Toelichting	Participatie	
Nieuwvestiging van horeca met een oppervlak van meer dan 500m ² bvo	Het is belangrijk grip te houden op grotere nieuwe horeca-vestigingen omdat daar veel impact voor de omgeving (geluid, parkeren etc.) kan worden verwacht.	Nieuwvestiging van horeca met een oppervlak van meer dan 500m ² bvo	Ja
BEDRIJVEN			
Advies	Toelichting	Participatie	
De vestiging of uitbreiding van andere functies dan bedrijven met een oppervlak van meer dan 500m ² bvo op bedrijventerreinen als het omgevingsplan de nieuwe functie niet toelaat	Er is veel impact bij de vestiging van een grotere winkel of kantoor of het toevoegen van 500 m ² wonen. Relatief kleinere functiewijzigingen (uitbreiding van beperkte omvang), die niet in het omgevingsplan passen, hebben minder impact op logistiek en parkeren en kunnen door college worden afgewogen.	Niet van toepassing	Ja
RECREATIE			
Advies	Toelichting	Participatie	
Vakantiepark: realiseren 10 of meer nieuwe (vakantie) woningen	Het gaat om toevoeging van woningen die niet passen binnen het omgevingsplan én niet passen binnen die binnen de kaders van Vitaal Buitengebied Boekel (VBB). De toevoeging van nieuwe vakantiewoningen heeft invloed op de omgeving (verkeer, geluid etc.).	Vakantiepark: realiseren 10 of meer nieuwe (vakantie) woningen	Ja
Iedere functiewijziging naar recreatie	Het gaat dan om wijziging van de bestaande functie die niet past binnen het	Iedere functiewijziging naar recreatie	Ja

	omgevingsplan en ook niet past binnen de kaders van Vitaal Buitengebied Boekel (VBB)		
AGRARISCH			
Advies	Toelichting	Participatie	
Het realiseren van nieuwe bouwwerken en/of gebouwen indien sprake is van een totale oppervlakte meer dan 500 m ²	Er is relatief veel impact indien sprake is van nieuwbouw met een oppervlakte van meer dan 500 m ² .	Het realiseren van nieuwe bouwwerken en/of gebouwen indien sprake is van een totale oppervlakte meer dan 500 m ²	Ja
Functiewijzigingen met een oppervlak van meer dan 1000 m ² bvo als het omgevingsplan de nieuwe functie niet toelaat	Er is relatief veel impact bij een functiewijziging indien sprake is van een oppervlakte van meer dan 1000 m ² bvo. Relatief kleinere functiewijzigingen (bijvoorbeeld een uitbreiding van beperkte omvang), die niet in het omgevingsplan passen, hebben minder impact op bijvoorbeeld logistiek en parkeren en kunnen door het college worden afgewogen.	Functiewijzigingen met een oppervlak van meer dan 1000 m ² bvo als het omgevingsplan de nieuwe functie niet toelaat	Ja

Keuzemogelijkheden:

- Geen adviesrecht en participatieplicht vaststellen: officieel is het niet verplicht om adviesrecht of participatieplicht vast te stellen. Het is echter wel aan te raden. Adviesrecht en participatieplicht zijn specifiek bedoeld voor initiatieven die maatschappelijk erg gevoelig liggen, en op deze manier krijgen gevoelige initiatieven de benodigde aandacht. Een besluit hierover biedt tevens duidelijkheid aan initiatiefnemers.
- Geen concrete lijst met gevallen vaststellen, maar werken met het criterium dat adviesrecht van toepassing is op alle initiatieven die "buitenplans" zijn. Nadeel hiervan is dat dit dus niet concreet en voor de plantoetsers minder overzichtelijk is en dus meer tijd kost van de totale behandeltijd. Tevens heeft dit het risico in zich dat nog te veel plannen van ondergeschikte betekenis (net niet passend binnen vastgesteld beleid, maar wel in lijn met) naar de raad moeten en drukleggen op de vergaderlast. Dit zou betekenen dat de gemeenteraad vaker bijeen zou moeten komen om de beslistermijnen te kunnen halen (immers, is het uitgangspunt van de Omgevingswet de reguliere beslistermijn van 8+6 weken).

Argumenten:

Adviesrecht:

Een lijst met categorieën waarbij de raad bindend advies geeft over vergunningen voor bopa's. Het college mag niet afwijken van het advies van de raad. Tegelijkertijd is bij het verzwaaard adviesrecht niet automatisch de uitgebreide procedure van toepassing. Daarom is het wenselijk om adviesrecht alléén van toepassing te laten verklaren bij bopa's die maatschappelijk gevoelig

liggen en grote invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Beoogd resultaat is dus een bondige, maar concrete lijst met categorieën waarbij verzaamd adviesrecht van toepassing is. De raad is bevoegd om deze lijst vast te stellen.

Participatieplicht:

De Boekelse richtlijn voor omgevingsdialog is al eerder vastgesteld door de raad onder de huidige wetgeving, maar de wettelijke grondslag vervalft hiervoor. Het is belangrijk om deze richtlijn opnieuw vast te stellen als participatiebeleid. Onder de Omgevingswet wordt participatie daarnaast standaard opgenomen als aanvraagvereiste bij een vergunningaanvraag. Echter, als initiatiefnemers geen gebruik maken van participatie is dit geen weigeringsgrond. De raad is bevoegd om te bepalen in welke gevallen participatie vooraf wél verplicht is en dus een afwijzingsgrond is bij een bopa vergunning. In die gevallen moet een initiatiefnemer een participatieproces vormgeven en doorlopen. Ook dit is vooral wenselijk bij maatschappelijk gevoelige planafwijkingen die grote invloed kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Daarom is participatieplicht logischerwijs nauw verwant aan de categorieën waar adviesrecht op van toepassing is.

Toekennen van de uitgebreide procedure:

Onder de Omgevingswet is de reguliere beslistermijn van 8 weken (+ 6 weken uitstel) het uitgangspunt voor omgevingsvergunningen. De uitgebreide procedure (28 + 6 weken) is bedoeld als uitzondering, ook bij bopa's. De reguliere beslistermijn is erg kort wanneer adviesrecht (en verplichte participatie) van toepassing zijn. Hierdoor is het aan te raden de uitgebreide procedure in deze gevallen van toepassing te verklaren. Het college is hierin het bevoegd gezag. De raad kan hierin wel helpend zijn door middel van een categoriale lijst waarin zij adviseert de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren, zoals in dit voorstel, maar dit is nog niet voldoende. Het toekennen van de uitgebreide procedure moet namelijk per individueel geval alsnog bekeken én voldoende gemotiveerd worden naar de aanvrager van een bopa. Daarbij kan het helpen als de gemeenteraad bopa's heeft aangewezen waarbij de uitgebreide procedure gewenst is. De aanvrager heeft dan uiteraard alsnog de mogelijkheid om een zienswijze naar voren te brengen vóórdat het college besluit dat de uitgebreide procedure van toepassing is. Hierin zijn de adviezen van de raad en het besluit van het college tot een lijst van categorieën dus niet bindend, maar meer een voornemen. Deze categorieën zijn aanvullend op de lijst complexe bopa's waarop vanuit het Rijk al de uitgebreide procedure van toepassing is verklaard.

De categorieën bopa's waarbij adviesrecht en participatieplicht geadviseerd worden zijn in de raadsmemo samengevoegd tot één overzicht. In aansluiting daarop is er ook voor gekozen om de gevallen waarin het college de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb wenst te volgen samen te laten vallen.

Financiële gevolgen en dekking:

Op dit moment heeft het voorstel geen directe financiële consequenties. Wel is het belangrijk om te benoemen dat de gemeente vaker in gebreke kan worden gesteld (in combinatie met een dwangsom) wanneer adviesrecht te breed wordt ingezet. Adviesrecht op zichzelf is namelijk geen reden tot het van toepassing zijn van de uitgebreide procedure. De categoriale lijst in dit raadsvoorstel waarbij de uitgebreide procedure gewenst is, is helpend maar zeker geen sluitende motivering om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren. Zie ook de memo in de bijlage voor verdere toelichting. Dit betekent dat het zou kunnen dat de raad een advies moet uitbrengen in de reguliere beslistermijn die geldt voor vergunningen (8 weken, met 6 weken uitstel). Deze termijn is erg krap. Vergunningen worden onder de Omgevingswet niet langer van rechtswege verleend wanneer beslistermijnen niet gehaald worden, wat in de praktijk betekent dat de gemeente vaker in gebreke gesteld zou kunnen worden. Dit kan financiële gevolgen hebben, bijvoorbeeld in de vorm van dwangsommen.

Risico's:

Met deze besluiten wordt invulling aan de bevoegdheid op basis van artikel 16.15a, aanhef, lid b, onder 1 en artikel 16.55, zevende lid van de Omgevingswet. Daarmee wordt conform de Omgevingswet gehandeld waarbij op voorhand nog niet bekend is op welke wijze de Omgevingswet zal werken. Ten tijde van de besluitvorming is nog niets bekend is over de uitvoering van de Omgevingswet en dat er ook nog geen relevante rechtspraak is. Er kunnen daarom onvoorziene risico's zijn.

Het grootste voorziene risico is wanneer adviesrecht van toepassing is, zonder dat de uitgebreide procedure van toepassing wordt verklaard. Risico is dat de beslistermijnen dan vaker niet gehaald worden. Onder de Omgevingswet worden vergunningen niet langer van rechtswege verleend wanneer de beslistermijn verloopt, wat betekent dat bij het niet halen van beslistermijnen het risico is dat de gemeente vaker in gebreke kan worden gesteld. Dit kan financiële gevolgen hebben.

Wel zijn de ontwikkelingen in de categoriale lijst met gevallen waarin adviesrecht en participatieplicht van toepassing zijn dermate groot en gevoelig dat het college in die gevallen streeft naar een uitgebreide procedure om voldoende tijd te hebben om een gedegen besluit te kunnen nemen. Ook zou er gestuurd kunnen worden op een omgevingsplanwijziging (in plaats van een bopa vergunning).

Een ander risico is dat we officieel verplicht zijn om onder de Omgevingswet en participatiebeleid te hebben. De tijd om dit nog vast te stellen is beperkt. Risico is dus dat wanneer dit onderdeel niet vastgesteld wordt in de raadsvergadering van december we niet voldoen aan deze wettelijke verplichting. De verdere consequenties daarvan zijn niet bekend.

Communicatie:

Besluiten worden via de gebruikelijke kanalen gepubliceerd. Uiteraard wordt ook aan initiatiefnemers gecommuniceerd wanneer adviesrecht, participatieplicht en/of de uitgebreide procedure van toepassing zijn.

Uitvoering en evaluatie:

In de vergunningverlening moet blijken of de categorieën aansluiten bij de praktijk van initiatieven zoals verwacht en of het resultaat is dat de processen snel en efficiënt verlopen. Om na te gaan of dit ook het geval is, wordt voorgesteld om na een periode van 1,5 jaar een evaluatie te laten plaatsvinden.

Voorstel:

1. Het vaststellen van het advies met categorieën waarbij het adviesrecht en de participatieplicht bij vergunningverlening voor bopa's gelden (per 1 januari 2024)
2. Het adviseren bij welke bopa's de uitgebreide procedure gewenst (per 1 januari 2024).

Burgemeester en wethouders van Boekel,

de secretaris,

de burgemeester,

Mr. J.G. Marcic

C.J.M. van den Elsen

Bijlagen ter inzage:

Bijlagen die zijn bijgevoegd:

1. Raadsmemo lijst categorieen verzwaard adviesrecht verplichte participatie en uitgebreide procedure
2. Herziene-spielregels-zorgvuldige-dialoog-2021