

datum:
8 september 2020

met regels. Er is enerzijds behoefte aan snelheid en anderzijds aan maatwerk. Simpele ontwikkelingen moeten snel en laagdrempelig mogelijk worden. Complexe en gevoelige ontwikkelingen vragen om actieve afstemming en samenwerking. Dit betekent voor u als raad, dat u wordt gevraagd kaders en hoofdlijnen vast te leggen. Als raad stelt u dit soort kaders nu al met regelmaat vast. Denk aan het duurzaamheidsprogramma, parkeerbeleid en het evenementenbeleid. Nieuw is dat de Omgevingswet de initiatiefnemer verantwoordelijk stelt voor het organiseren van participatie met omwonenden en overige belanghebbenden. Niet sturen op regels, maar op kwaliteit.

Nieuwe instrumenten

Onder de Omgevingswet komt het beleid zo veel mogelijk samen in de Omgevingsvisie. Dat is nieuw. Het doel is de samenhang in het beleid te versterken en een duidelijke langetermijn koers uit te zetten. De prioriteiten kunnen daarbij per gebied verschillen. Waar de Omgevingsvisie nog niet duidelijk genoeg is, of om gerichte actie vraagt, kan het college daarvoor een programma opstellen. Een programma is bijvoorbeeld gericht op een bepaald thema of deelgebied. In het Omgevingsplan legt de raad de bijbehorende regels vast. Ook daarin staat het op een verantwoorde manier mogelijk maken van ontwikkelingen centraal, maar worden hier ook duidelijke grenzen aan gesteld.

motto Omgevingswet

“Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit”.

Verschuivende taken en verantwoordelijkheden

Als raad stuurt u dus op hoofdlijnen en samenhang. Het is de taak van het college om de door u vastgestelde Omgevingsvisie en het Omgevingsplan volgend de bedoeling uit te voeren. Nieuw is daarbij dat het college ook gaat over afwijkingen van het Omgevingsplan¹. Verder is nieuw dat het college de programma's zelf op kan stellen. De raad kan via de Omgevingsvisie en het budgetrecht sturing geven aan de programma's.

Welke vraag ligt voor?

We vragen u om in een commissiebehandeling richting te geven aan de verdere implementatie van de Omgevingswet. Onderstaand lichten wij enkele belangrijke punten nader toe en geven aan welke sturingsrichtingen de raad heeft. Door te reageren op de voorstellen in de onderstaande tekstkaders geeft u richting aan de verdere uitwerkingen.

2. Keuzemogelijkheden van de raad

A. Adviesrecht bij afwijkingen

Onder de Omgevingswet besluit het college zelfstandig over alle vergunningaanvragen (binnen- én buitenplannen). Bij buitenplanse afwijkingen kunt u denken aan een vergunningaanvraag voor uitbreiding van een agrarisch bedrijf buiten de bouwkaai, het organiseren van een groot evenement, maar ook een plan als het Van de Valk hotel of de aanleg van een nieuw zonnepark.

Als college vinden we het niet wenselijk dat de raad in het geheel geen rol heeft bij de besluitvorming over grote en ingrijpende afwijkingen van het Omgevingsplan. De wet voorziet hierin door u als raad de mogelijkheid te geven vergunningsaanvragen die niet in het Omgevingsplan passen aan te wijzen voor (bindend) adviesrecht van de raad. Voor de deze gevallen moeten wij als college uw advies dan dus opvolgen².

Als u gebruik maakt van uw adviesrecht, is de volgende vraag welke (categorieën van) gevallen u voor bindend advies wilt aanwijzen. Theoretisch gezien kunt u alle buitenplanse afwijkingen aanwijzen. Dat levert echter veel werk op voor de raad en is

¹ De verklaring van geen bedenkingen (VVGB) komt te vervallen.

² Zie artikel 16.15b van de Omgevingswet.

ons inziens ook niet nodig wanneer u duidelijke kaders stelt. Ook past deze keuze niet bij de bedoeling van de Omgevingswet. De wet gaat er immers vanuit dat de raad op hoofdlijnen stuurt en de uitvoering waar mogelijk aan het college over laat. Daar komt bij dat ook voor deze gevallen binnen 8 weken op de aanvraag moet worden besloten, wat een zeer hoog tempo in de besluitvorming vereist.

Het gaat er ons inziens om een goede balans te vinden. Wij vinden dat besluitvorming over activiteiten waarover de raad zich al kaderstellend heeft uitgesproken (bijvoorbeeld in de Omgevingsvisie en Omgevingsplan) bij het college hoort. Besluitvorming over grote en gevoelige ontwikkelingen en ontwikkelingen in gebieden met een bovenlokale betekenis³ horen bij de raad. Voorbeelden zijn de bouw van een hotel in een woonwijk, de bouw van meer dan 10 woningen, de aanleg van een groot zonnepark, een groot evenement in het centrum.

Op basis van cijfers van de afgelopen jaren verwachten wij jaarlijks enkele van dit soort aanvragen, zodat de werklast voor de raad bij deze afbakening acceptabel is. Bij twijfelgevallen kunnen wij een initiatief alsnog voor aan de raad voorleggen met verzoek om advies.

Wij stellen voor grote en gevoelige ontwikkelingen en ontwikkelingen in gebieden met een bovenlokale betekenis nader uit te werken in een limitatieve lijst met ontwikkelingen die u als raad kunt aanwijzen voor adviesrecht.

De werking van dit voorstel lijkt op de huidige situatie, waarin de raad gevallen heeft aangewezen waarin er geen 'verklaring van geen bedenkingen' nodig is en bevoegd gezag is over de overige buitenplanse afwijkingen.

B. Wanneer is een uitgebreide procedure noodzakelijk?

Op dit moment is voor afwijkingen van het bestemmingsplan in veel gevallen de uitgebreide procedure (ca 26 weken) van toepassing, inclusief een formele zienswijzenprocedure⁴. Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure het uitgangspunt. Deze moet binnen acht weken worden afgerond, en kent geen zienswijzenronde. Dat geldt ook voor vergunningen waarmee van het Omgevingsplan wordt afgeweken⁵. De verklaring voor deze verandering zit er in dat de Omgevingswet er vanuit gaat dat voorafgaand aan de vergunningaanvraag al vooroverleg plaatsvindt (zie hiervoor onder C).

Er geldt een uitzondering voor aanvragen die aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben, en waarvan verwacht wordt dat verschillende partijen er bedenkingen tegen hebben. Daarvoor mag de raad bepalen dat een uitgebreide procedure met zienswijzen verplicht is. In de praktijk is echter niet altijd vooraf duidelijk of er partijen met bedenkingen zijn. Om dit te ondervangen stellen wij voor om voor omgevingsvergunningaanvragen waarvoor de raad adviesrecht heeft (zie onder A) ook de uitgebreide procedure verplicht te stellen. Voor deze activiteiten blijft de formele zienswijzenronde dan dus verplicht. Met deze keuze heeft de gemeente ook meer tijd om het adviesrecht goed in te vullen. De langere doorlooptijd voor de initiatiefnemer vinden wij gezien het belang van een zorgvuldige afweging gerechtvaardigd.

Wij stellen voor om voor dezelfde aanvragen waarvoor de raad adviesrecht heeft, standaard ook de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.

³ Zoals de Centrumgebieden, Stationsgebied, Sportstad, Thialf, Landschapspark Oranjewoud, de Deelen, de Heide en Museum Bèlvèdere e.o.

⁴ Zie afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁵ In de Omgevingswet en artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit zijn enkele uitzonderingen opgenomen (bv. rijksmonumenten, lozings- en stortingsactiviteiten).

C. Participatie (vooroverleg)

Participatie bij initiatieven van buiten af

De Omgevingswet verstaat onder participatie: vooroverleg met omwonenden en andere belanghebbenden, voorafgaand aan het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

De wet verplicht een initiatiefnemer bij de aanvraag aan te geven of vooroverleg heeft plaatsgevonden. Deze mag dit echter simpelweg met 'nee' beantwoorden. Voor activiteiten die niet in overeenstemming zijn met het Omgevingsplan (= buitenplanse omgevingsplan activiteiten) kan de raad⁶ besluiten participatie verplicht te stellen. De aanvrager moet dan laten zien hoe hij belanghebbenden bij de plannen heeft betrokken en wat het resultaat hiervan is. Als dit ontbreekt, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen (= niet ontvankelijk verklaring). Let op: de raad mag daarbij geen inhoudelijke eisen stellen. De aanvrager is wettelijk vrij om zelf te bepalen wie betrokken worden bij het vooroverleg en hoe dit gebeurt.

Het college vindt het belangrijk dat een initiatiefnemer van een vergunningsplichtige activiteit de omgeving en belanghebbenden voorafgaand aan de aanvraag altijd goed informeert en betreft bij vooroverleg. Ook als dit wettelijk niet verplicht is. Daarom adviseren wij u om bij gevoelige activiteiten en activiteiten in gebieden met een bovenlokale betekenis, participatie in ieder geval verplicht te stellen. Ook hier geldt dat balans moet worden gevonden tussen juridische borging enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid en zinvol handelen anderzijds.

U kunt bepalen hoe ver u wilt gaan in de participatieverplichting. Wij zien drie basis opties:

- a) U stelt participatie verplicht voor activiteiten waarvoor de raad adviesrecht heeft.
Dit lijkt ons zeker wenselijk omdat dit per definitie ingrijpender en niet voorzienbare ontwikkelingen in de leefomgeving zijn. De beleidsmatige wenselijkheid van activiteiten die binnen de visie of het Omgevingsplan passen staat voor de gemeente niet ter discussie. Daarom beperkt deze optie zich tot de buitenplanse afwijkingen. De gemeente laat voor plannen die binnen de gemeentelijke kaders vallen aan de aanvrager over of deze met de omgeving in gesprek gaat over mogelijke verbeteringen in het plan.
- b) U stelt participatie verplicht voor alle activiteiten onder a) én voor alle gevoelige buitenplanse activiteiten.
Deze optie gaat een stap verder dan a) en verplicht participatie ook bij activiteiten die niet in het Omgevingsplan passen, maar wel binnen de werking van de Omgevingsvisie vallen. Bijvoorbeeld bij activiteiten met binnen de kaders vallende milieugevolgen. De nadruk van het vooroverleg zal dan op mogelijke verbeteringen in het plan liggen, de beleidsmatige wenselijkheid staat (voor de gemeente) immers niet ter discussie.
- c) U stelt participatie verplicht bij iedere buitenplanse aanvraag voor een omgevingsvergunning.
Geen enkele buitenplanse aanvraag wordt in behandeling genomen als er geen participatie heeft plaatsgevonden. Zo geeft de gemeente een duidelijk signaal af. Nadeel is dat participatie ook wordt verplicht voor activiteiten waarbij redelijkerwijs geen sprake is van belanghebbende omwonenden. Bijvoorbeeld bij de verandering van gebruik binnen bestaande bebouwing of een beperkte uitbreiding van bebouwing op een groot perceel. Oplossing daarvoor kan zijn te verkennen of de participatieplicht kan vervallen als de aanvrager aannemenlijk kan maken dat er geen belanghebbenden zijn.

⁶ Zie artikel 16.55, lid 7, van de Omgevingswet.

Het is aan de raad om aan te geven hoe ver u wilt gaan met de participatieplicht. Wij geven u in overweging dit nader uit te werken in een participatienota voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.

Wat ons betreft ligt het voor de hand om participatie (in de vorm van vooroverleg) in kader van de Omgevingswet in ieder geval verplicht te stellen voor buitenplanse activiteiten als bedoeld onder a.

Er is ook veel te zeggen voor de opties b en c, waarmee u een steviger signaal afgeeft als raad veel waarde te hechten aan een goede afstemming met omwonenden en belanghebbenden. Deze opties vragen wel meer van de initiatiefnemer en ambtelijke organisatie, en zijn daarmee aanzienlijk duurder.

Ongeacht uw voorkeuren stellen wij voor een handreiking participatie uit te werken om initiatiefnemers te helpen het vooroverleg in te vullen op een manier die past bij de impact/omvang van het plan. Het opvolgen van de handleiding kan in geen geval verplicht worden gesteld, maar werkt als hulpmiddel en ter inspiratie voor initiatiefnemers.

Participatie bij gemeentelijke initiatieven/plannen

Als overheid stellen we zelf ook nieuwe plannen en beleid op. Denk aan de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de (uitvoerings)programma's. Vanzelfsprekend is het belangrijk ook daarbij inwoners en belanghebbenden vroegtijdig te betrekken. Het gaat immers over de omgeving waar zij in wonen, werken en recreëren.

Als raad dient u in de Omgevingsvisie en in het Omgevingsplan aan te geven hoe de gemeente participatie bij de eigen plannen invult. De keuzes die u maakt staan los van de wettelijke verplichting om (wijzigingen in) de omgevingsvisie, het omgevingsplan en programma's formeel ter inzage te leggen. Ook hier gaat het om het vooraf bij de planontwikkeling betrekken van inwoners, belanghebbenden en beleidspartners.

We vinden het belangrijk om inwoners, belanghebbenden en beleidspartners aan de voorkant van nieuwe voorstellen te betrekken. Met het opstellen van de Omgevingsvisie hebben we dit bijvoorbeeld vormgegeven aan de hand van Omgevingsdialogen. Wij horen graag wat u belangrijk vindt bij participatie over toekomstige gemeentelijke plannen.

Wij stellen voor om de argumenten uit de commissievergadering te verwerken in een participatienota voor de fysieke leefomgeving en deze ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

U kunt in de commissie bijvoorbeeld van gedachten wisselen over:

- Het lijkt ons zinvol dat de zwaarte van de participatie wordt afgestemd op het betreffende plan. Bijvoorbeeld economisch beleid actief bespreken met de ondernemersverenigingen, en voor generieke plannen als het Omgevingsplan een zwaarder participatieproces in te richten?
- Het lijkt ons van belang de uitkomsten van de participatie goed te wegen. Bijvoorbeeld de mening van een belanghebbende versus de feiten ingebracht door een specialist. Dit kan door te werken met een nota van inlichtingen waarin de inbreng wordt opgenomen, en wordt verantwoord wat er met de inbreng is gedaan.
- Zijn er specifieke doelgroepen die u wilt betrekken?
- Welke rol ziet u voor raad en college bij participatie?
- Heeft u bij uw voorkeuren rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en te verwachten kosten?

D. Instellen adviescommissie fysieke leefomgeving

In de huidige situatie adviseert de monumentencommissie van Hûs en Hiem over de rijksmonumenten. Welstandsadviezen worden deels door het gemeentelijk Welstandsteam Heerenveen (WTH) verzorgd, en deels door Hûs en Hiem. Onder de Omgevingswet keren de huidige welstandcommissies en de gemeentelijke monumentencommissie niet terug. Ter vervanging van de gemeentelijke monumentencommissie verplicht de Omgevingswet u voor de rijksmonumenten een adviescommissie in te stellen. U mag deze commissie meer adviestaken geven. Bijvoorbeeld een gecombineerde welstands- en monumentencommissie, zoals in de huidige situatie ook het geval is. De adviestaak kan ook verder worden verbreed met bijvoorbeeld de advisering over gemeentelijke monumenten. Of het kan juist los van elkaar worden georganiseerd.

In de informerende commissie ROM van 14 september lichten wij de huidige werkwijze en de nieuwe mogelijkheden nader toe.

Dit onderdeel vraagt meer uitwerking en vraagt ook afstemming tussen de Friese beleidspartners. Wij stellen daarom voor om voor de uitwerking van dit onderdeel wat meer tijd te nemen dan voor de andere onderdelen van de Omgevingswet. We komen medio 2021 dan met een uitgewerkt voorstel bij u terug. Dat is ruim op tijd voor het in werking treden van de wet op 1 januari 2022. Graag horen wij welke scenario('s) u graag nader uitgewerkt ziet. Indien gewenst kunnen we in de tussentijd bij u terug komen met eerste uitwerkingen.

Vervolg

In de gezamenlijke opinierende Commissie ROM/SaZa van 21 september bespreekt de commissie de voorstaande voorstellen, mogelijkheden en voorkeuren. Wij leggen deze dan in een later moment ter besluitvorming aan u voor. Insteek is dat er ruimschoots voor het in werking treden van de Omgevingswet – 1 januari 2022 - duidelijkheid bestaat over de werkwijzen die college, raad en ambtenaren gaan hanteren. Uw besluiten zijn mede bepalend voor de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie, het handboek Omgevingsplan en de uitwerking van de klantreizen en het participatie beleid voor de fysieke leefomgeving.

Bel gerust als u vragen heeft

Heeft u vragen over deze brief? Neem dan contact op met Jeroen Stegeman door te bellen met 0513 617575.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Heerenveen.

De gemeentesecretaris,

De burgemeester,

Jeroen van Leeuwestijn

Tjeerd van der Zwan