

Voorstel aan de gemeenteraad

Portefeuillehouder

Jaap van Veen

Datum collegebesluit

5 januari 2021

Opsteller

[Redacted]

Registratie

pm

Agendapunt**Onderwerp**

Dit raadsvoorstel omvat drie samenhangende inhoudelijke voorstellen en het voorstel om te evalueren. Het betreft de inhoudelijke onderwerpen adviesrecht gemeenteraad, verplichte participatie en uitgebreide procedures onder de Omgevingswet.

Voorgesteld besluit

1. College dient de raad om advies¹ te vragen bij de beoordeling van grote en ingrijpende ontwikkelingen en/of ontwikkelingen in kwetsbare gebieden. Het betreft omgevingsvergunningen voor activiteiten als opgenomen in bijgevoegd concept-raadsbesluit;
2. Participatie² verplicht te stellen voorafgaand aan alle aanvragen om af te wijken van het Omgevingsplan;
3. De uitgebreide procedure (26 weken inclusief formele zienswijzen) van toepassing te verklaren op alle aanvragen als bedoeld onder 1;
4. Voorgaande besluiten na één jaar te evalueren;
5. Dit besluit in zijn geheel in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Inleiding

Naar verwachting treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet heeft gevolgen voor de positie en bevoegdheden van de gemeenteraad. U kunt daar kaders in stellen. In onze brief van 8 september hebben wij u daar over geïnformeerd. Drie zaken zijn daarbij belangrijk, te weten:

- Het aanwijzen van gevallen waarin het college de raad om advies moet vragen;
- Het aanwijzen van gevallen waarin verplicht participatie moet worden toegepast;
- Het aanwijzen van gevallen waarin de uitgebreide procedure wordt toegepast.

Tijdens de vergadering van 28 september 2020 heeft u van gedachten gewisseld over voorstaande punten. Op basis van uw inbreng is voorliggend voorstel tot stand gekomen. De voorstellen vormen een kaderstellende tussenstap in de voorbereiding van de implementatie van de Omgevingswet.

¹ zoals bedoeld in artikel 16.15a, lid b, onder 1, van de Omgevingswet (adviesrecht gemeenteraad).

² zoals bedoeld in artikel 16.55, lid 7 (verplichte participatie).

Beoogd effect

1. U geeft invulling aan uw rol als volksvertegenwoordiger door als raad zeggenschap te behouden over ingrijpende en mogelijk gevoelige afwijkingen van het omgevingsplan.
2. U geeft invulling aan uw raadsakkoord door participatie verplicht te stellen bij vergunningaanvragen zover dit wettelijk toegestaan.
3. U borgt voldoende proceduredtijd én de mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen voorafgaand aan de besluitvorming bij ingrijpende en mogelijk gevoelige afwijkingen van het Omgevingsplan.
4. We stellen ons op als een ontwikkelende en lerende organisatie en werken zo voortdurend aan verdere verbetering van onze organisatie.
5. De besluiten treden gelijktijdig met de wettelijke veranderingen in werking.

Argumenten

1. *Uw raad moet om advies worden gevraagd bij grote en omvangrijke projecten en bij activiteiten in kwetsbare gebieden*

In de huidige situatie besluit u over verzoeken om van het bestemmingsplan af te wijken, tenzij het gaat om een 'kruimelgeval' of om een geval dat staat genoemd op een algemene verklaring van geen bedenkingen. In de nieuwe situatie onder de Omgevingswet besluit ons college over alle verzoeken om van het omgevingsplan af te mogen wijken.

De wet geeft u de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarvoor het college u om advies moet vragen. Uw advies is bindend voor het college. De wet stelt geen beperkingen aan het aantal of de aard van de gevallen die u aanwijst. Wel vraagt een adviestraject meer tijd. Meer trajecten die veel tijd kosten past niet bij de doelstellingen van de Omgevingswet en gemeente om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Bijkomend nadeel is dat wanneer u meer gevallen aanwijst, dit uw werklast navenant verzwaaert.

Uit de meningen die tijdens de vergadering van 28 september 2020 door de verschillende fracties naar voren zijn gebracht, maken wij op dat u in meerderheid kiest voor een terughoudende opstelling. *De adviesrol van de gemeenteraad moet in uw visie gaan gelden voor grote en ingrijpende projecten en voor ontwikkelingen in kwetsbare gebieden.*

Deze benadering hebben wij op uw verzoek juridisch vertaald in een concrete lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad adviesrecht zou moeten hebben. *Deze lijst is opgenomen in het concept-raadsbesluit. Het gaat daarbij om gevallen waarvan de effecten merkbaar zijn op wijk- of (boven)gemeentelijk niveau en/of die zijn gelegen in kwetsbare gebieden.*

Aanvullend kan het college bij twijfel natuurlijk altijd besluiten uw raad vrijwillig om advies te vragen.

2. *Participatie is verplicht bij alle aanvragen om af te wijken van het Omgevingsplan ('buitenplanse omgevingsplanactiviteit')*

In de filosofie van de Omgevingswet is vroegtijdige participatie belangrijk. Vroegtijdig betekent op een moment dat alternatieven nog mogelijk zijn, dus voorafgaand aan de vergunningaanvraag. Goede afstemming en in beeld brengen van relevante belangen en feiten, leidt idealiter tot inhoudelijk betere keuzes, meer draagvlak en minder juridische procedures³. Bedoeling is dat niet uniform wordt vastgelegd hoe participatie plaatsvindt, maar te borgen dat participatie plaats kan vinden. De wet benadrukt dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om te bepalen hoe deze de participatie invult. De participant beslist zelf in hoeverre deze gebruik maakt van de participatiemogelijkheid. Anders gezegd: de participatieverplichting geldt voor de initiatiefnemer, niet voor de participant.

De wet geeft u de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarin een initiatiefnemer verplicht is belanghebbenden uit te nodigen om te participeren. Dit kan alleen bij aanvragen die niet in het omgevingsplan passen (de 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit'⁴). Het is aan uw raad om te bepalen of - en zo ja, voor welke (buitenplanse) activiteiten - deze verplichting gaat gelden.

Tijdens uw vergadering van 28 september 2020 bleek er bij u geen eenduidige opvatting over de activiteiten waarbij participatie verplicht zou moeten worden gesteld. Een deel van u was van mening dat het uitnodigen voor participatie voor ieder buitenplanse omgevingsactiviteit verplicht moet worden gesteld. Anderen zijn van mening dat een verplichting alleen zou moeten gelden voor activiteiten waar de gemeenteraad adviesrecht voor heeft.

Het komt de publieke besluitvorming ten goede als helder in beeld wordt gebracht welke belangen moeten worden meegewogen en welke argumenten een rol spelen. Wij vinden het daarom belangrijk dat een ieder kan deelnemen aan publieke besluitvorming. Dat geldt ook voor besluiten in de fysieke leefomgeving en is een praktijk die de gemeente al langer toepast. Dat geldt des te sterker bij aanvragen om van het omgevingsplan af te mogen wijken, aangezien juist deze aanvragen fors kunnen ingrijpen in de leefomgeving.

Om die reden stellen wij u voor om alle aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan te wijzen als activiteit waarin voorafgaand aan het indienen van een aanvraag de mogelijkheid voor participatie door belanghebbenden verplicht is. Het participatieproces dient plaats te vinden voorafgaand aan het indienen van een formele aanvraag. Bij ontvangst van de aanvraag toetst de gemeente of de initiatiefnemer aandacht heeft besteed aan passende participatie.

De wijze waarop deze mogelijkheid tot participatie door een initiatiefnemer moet worden geregeld, regelen wij bewust niet. Nog los van het feit we daarvoor wettelijk gezien de mogelijkheden niet hebben, vinden wij dat ook niet wenselijk. Iedere vorm van participatie is immers maatwerk. Wel denken wij dat het zinvol is om initiatiefnemers op weg te helpen door ter inspiratie een handreiking participatie op te stellen.

³ Kamerstukken 33 962, nr. 39.

⁴ Toelichting: Een buitenplanse omgevingsactiviteit past niet in het Omgevingsplan of de daarin op voorhand opgenomen afwijkingsmogelijkheden (bij voorbeeld de vestiging van een hotel in een woonwijk). Er kan ook sprake zijn van een 'binnenplanse afwijking' wil zeggen dat het een afwijking betreft waarvoor de kaders in het Omgevingsplan (voorlopig is dat nog het huidige bestemmingsplan) op voorhand al zijn vastgelegd (bijvoorbeeld een beperkte uitbreiding van een bouwkvavel).

3. In alle gevallen waarin u adviesrecht heeft, is ook de uitgebreide procedure van toepassing

In de huidige situatie is voor afwijkingen van het bestemmingsplan in veel gevallen een uitgebreide procedure van toepassing. De beslistermijn daarvan bedraagt 26 weken. De Omgevingswet streeft naar versnelling van de besluitvorming. In lijn daarmee is de reguliere procedure (8 weken) straks het uitgangspunt. Dat geldt ook voor vergunningen waarmee van het Omgevingsplan wordt afgeweken (de 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit'). De Omgevingswet staat het bevoegd gezag (in dit geval het college) toe om alsnog de uitgebreide procedure van toepassing verklaren op een vergunningaanvraag. In die gevallen geldt dan een beslistermijn van 26 weken en kunnen belanghebbenden formele zienswijzen op het ontwerpplan inbrengen.

Hoewel wij als college over de uitgebreide procedure kunnen beslissen, willen wij hier geen lijn in kiezen zonder hierover met u af te stemmen. Voorstel is de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren op initiatieven die aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving (kunnen) hebben, en waarvan verwacht wordt dat verschillende partijen er bedenkingen tegen hebben. Wij vinden het voor deze gevallen belangrijk om belanghebbenden naast de mogelijkheid tot participatie, ook de mogelijkheid te bieden om formele zienswijzen op het ontwerp plan in te dienen. *Niet iedereen zal aan participatie vooraf mee kunnen of willen doen. Ook draagt de mogelijkheid tot indienen van zienswijzen bij aan de urgentie bij de initiatiefnemer om aan de voorkant een goed participatieproces aan te bieden. Aanvullend geeft de uitgebreide procedure de gemeente meer tijd om het adviesrecht van de raad (als bedoeld onder besluitpunt 1) goed in te kunnen vullen.*

In de praktijk is vooraf niet altijd duidelijk of er partijen met bedenkingen zijn. Daarom willen wij in de praktijk steeds de uitgebreide procedure van toepassing verklaren voor omgevingsvergunningaanvragen waarvoor u als raad adviesrecht heeft. De voorgestelde lijst van gevallen met adviesrecht betreft immers aanvragen die aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben die aanleiding kunnen geven tot bedenkingen. Een steviger planprocedure is in die gevallen op zijn plaats.

4. Voorgaande besluiten na één jaar te evalueren

De invoering van de Omgevingswet is een zeer grote en ingrijpende verandering. Het is op voorhand niet altijd zeker hoe besluiten en regels in de praktijk uitpakken. Dat geldt ook voor de uitwerking van de in dit voorstel beschreven bevoegdheden. Het is een gezamenlijk ontwikkel- en leerproces. Daarom stellen wij voor om na één jaar deze besluiten te evalueren.

Risico's of kanttekeningen

2. Het ligt voor de hand dat de gemeente een voorbeeldfunctie vervult en zich bij de eigen initiatieven ook actief inspant voor een goede participatie. Wij geven de suggestie mee hiervoor kaders te stellen in een op te stellen gemeente breed participatiebeleid.

Communicatie en participatie

Het betreft tussentijdse besluiten om aan de voorkant sturing te geven aan de verdere ontwikkeling van de werkprocessen en instrumenten (Omgevingsvisie en Omgevingsplan) behorend bij de implementatie van de Omgevingswet. Wij stellen voor de communicatie uit te stellen tot betreffende onderdelen van de Omgevingswet verder zijn uitgewerkt.

Boodschap	Doelgroep	Via welk middel	Door wie	Wanneer

Vooralsnog houden wij vast aan het landelijk overeengekomen uitgangspunt dat de uitvoering van de Omgevingswet kostenneutraal moet kunnen zijn. Er is landelijk echter toenemende twijfel of de uitvoeringskosten van de Omgevingswet niet hoger zijn dan de huidige kosten. Bijgaande besluitpunten maken integraal onderdeel uit van de te ontwikkelen nieuwe plansystematiek – en kunnen invloed hebben op de kosten. Gezien de veelheid aan keuzen en de samenhang daartussen laten de kosten zich op moment nog niet zinvol doorrekenen. Hoe meer keuzen gemaakt zijn, hoe beter de kosten kunnen worden ingeschat.

Bijlagen

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,

de secretaris,

de burgemeester,

de heer J. van Leeuwestijn de heer T.J. van der Zwan

Onderwerp

Adviesrecht gemeenteraad, verplichte participatie en uitgebreide procedures onder de Omgevingswet

De raad van de gemeente Heerenveen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 15 december 2020 en

gelet op het bepaalde in artikel 16.15a, lid b, onder 1, 16.55, lid 7 en artikel 16.65, lid 4 van de Omgevingswet

Besluit

1. College dient de raad om advies (als bedoeld in artikel 16.15a, lid b, onder 1, van de Omgevingswet) te vragen bij de beoordeling van grote en ingrijpende ontwikkelingen en/of ontwikkelingen in kwetsbare gebieden. Het betreft omgevingsvergunningen voor activiteiten als opgenomen in bijgevoegd concept-raadsbesluit:

I. Binnen de bebouwde kom

- a. het slopen en terugbouwen van meer dan 10 woningen waarbij hetzelfde aantal woningen niet wordt teruggebouwd;
- b. het toevoegen van meer dan 10 woningen aan de bestaande woningvoorraad;
- c. een ingrijpende wijziging van de stedenbouwkundige structuur;
- d. functiewijzigingen van gebouwen en/of terreinen met een (gezamenlijke) oppervlakte van meer dan 1.500m²;
- e. de nieuwbouw van niet-woonfuncties (b.v: detailhandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen) met een gebruiksoppervlakte van 1.500m² of meer;
- f. alle aanvragen binnen de bestaande stads- en dorpsgezichten, met een ruimtebeslag van meer dan 250m²;

II. Buiten de bebouwde kom

- a. het vestigen van nieuwe stedelijke functies⁵ buiten het bestaand stedelijk gebied, voor zover het ruimtebeslag meer bedraagt dan 500m², of het toevoegen van een woning op een niet bestaande woonlocatie;
- b. de nieuwvestiging van agrarische bedrijven;
- c. het uitbreiden van bestaande stedelijke functies (met uitzondering van wonen), of agrarische bedrijven met meer dan 25% van de bestaande toegestane oppervlakte van de functie;

⁵ Functies die gekoppeld zijn aan het functioneren van kernen (dorpen en steden), waaronder wordt verstaan: woningen, functioneel niet aan het beheer, onderhoud of productievermogen van het landelijk gebied gebonden bedrijven, zakelijke en commerciële dienstverlening, detailhandel, horeca, maatschappelijke, educatieve, culturele en religieuze voorzieningen en sportvoorzieningen, met bijbehorend stedelijk water en groen en bijbehorende infrastructuur en nutsvoorzieningen, daaronder niet begrepen windturbines of opstellingen voor zonne-energie.

- d. alle aanvragen binnen Natura 2000 en EHS-gebieden, met een ruimtebeslag van meer 250m²;

III. Algemeen

- a. het realiseren van één of meer windturbines met een ashoogte van meer dan 15 meter;
- b. het realiseren weiden met zonnepanelen (buiten het gebruiksoppervlak);
- c. het uitvoeren van proefboring naar delfstoffen (olie, gas) en geothermie;
- d. het winnen van delfstoffen en aardwarmte;
- e. het winnen van delfstoffen aan de oppervlakte;
- f. het plaatsen van antennemasten met een hoogte van meer dan 40 meter;
- g. het aanleggen of veranderen van infrastructuur (wegen, watergangen, spoorlijnen, buisleidingen voor het vervoer van olie en gas of andere gevaarlijke stoffen, hoogspanningsleidingen,...) tenzij het gaat om een ondergeschikte aanpassing van wegen bedoeld voor de ontsluiting van percelen, fiets- en voetpaden;

IV Uitzonderingen

De gevallen hierboven genoemd bij I, II en III zijn niet van toepassing indien deze in overeenstemming zijn met een vastgestelde Omgevingsvisie of hiermee uitvoering wordt gegeven aan een reeds door de raad vastgesteld kader (zoals een visie, beleidsnota of programma).

- 2. Participatie (zoals bedoeld in artikel 16.55, lid 7) is verplicht voorafgaand aan alle aanvragen om af te wijken van het Omgevingsplan;
- 3. De uitgebreide procedure (26 weken inclusief formele zienswijzen als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) is van toepassing op alle aanvragen als bedoeld onder 1;
- 4. Voorgaande besluiten na één jaar te evalueren;
- 5. Dit besluit treedt in zijn geheel in werking met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van

de griffier,

de voorzitter,



de heer T.J. van der Zwan