

RAADSVOORSTEL

ONDERWERP

Vaststelling lijst bindend adviesrecht, verplichte participatie en delegatie Omgevingswet.

BESLISPUNTEN

In te stemmen met het bijgevoegde conceptbesluit over het bindend adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en het delegeren van bepaalde taken onder de Omgevingswet.

INLEIDING

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari jl. verandert het wettelijk stelsel omtrent de fysieke leefomgeving. Het is de bedoeling dat de Omgevingswet zorgt voor een andere manier van samenwerken tussen gemeenteraad, college en inwoners/bedrijven.

De Omgevingswet is een stelselverandering die ziet op drie onderdelen: de wet zelf, het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en een verandering van denken. Dit laatste zorgt ervoor dat we nadenken over de rollen van de diverse actoren binnen het vergunningstelsel.

Het bestaande raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B&W) blijft onverkort behouden. De gemeenteraad houdt nu gedurende het huidige beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Het college van B&W krijgt onder de Omgevingswet wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Uitgangspunten van de Omgevingswet zijn 'vertrouwen', 'loslaten' en 'samenwerken'. Vanuit dat perspectief zal opnieuw invulling worden gegeven aan de kaderstellende rol en taak van de gemeenteraad. Een onderdeel voor de invulling van deze taak is het bindend adviesrecht van de gemeenteraad, waarbij de gemeenteraad een lijst met categorieën van gevallen vaststelt waarover hij een bindend advies zal gaan geven. Daarnaast kan de raad categorieën van gevallen aanwijzen waarbij initiatiefnemer verplicht wordt om te participeren en hierover te rapporteren. Verder kunnen bepaalde zaken worden gedelegeerd van de gemeenteraad naar het college.

Dit voorstel heeft betrekking op de invulling van het bindend adviesrecht, de participatieplicht en delegatie.

BEOOGD EFFECT

De praktijk van betrokkenheid van de raad bij vergunningverlening voortzetten onder de Omgevingswet door een lijst vast te stellen waarin staat bij welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de raad een bindend adviesrecht heeft. Tevens wordt invulling gegeven aan de participatieplicht en de mogelijkheid tot delegatie.

ARGUMENTEN

1.1 Bindend advies bij grote en omvangrijke projecten die afwijken van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit)

Situatie voor de Omgevingswet

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet moest het college aan de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) vragen, indien sprake was van een omgevingsvergunning waarbij werd afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening. Het betrof de procedure die bekend stond als het buitenplans projectafwijkingsbesluit (artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). De vvgb van de gemeenteraad was bindend; indien de gemeenteraad besloot geen vvgb af te geven dan diende de omgevingsvergunning door het college geweigerd te worden. Daarnaast kon de gemeenteraad bij het afgeven van een vvgb ruimtelijk relevante voorschriften verbinden aan het project. De gemeenteraad kon echter een lijst van categorieën van gevallen vaststellen waarbij een dergelijke vvgb niet vereist was. Hierdoor hoefde de gemeenteraad niet

bij iedere aanvraag een aparte vvgb af te geven. In die gevallen was het college zelf bevoegd te beoordelen of een activiteit in overeenstemming of in strijd was met een goede ruimtelijke ordening. Hieronder is het fragment van het raadsbesluit van 11 juli 2017 weergegeven voor de gevallen waar het binnen onze gemeente om ging.

Artikel 1 Aanwijzing categorieën van gevallen waarvoor een verklaring van bedenkingen niet is vereist

De volgende categorieën van gevallen worden aangewezen als gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad niet is vereist:

I. Bij het weigeren van een omgevingsvergunning:

- a) indien de aangevraagde activiteit niet past binnen de door de raad gestelde kaders én door het college wordt geweigerd om toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo en/of;
- b) indien reeds op voorhand duidelijk is dat de aanvraag om omgevingsvergunning op andere gronden dan planologische gronden moet worden geweigerd.

II. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning:

- a) projecten met betrekking tot woningen met de daarbij behorende voorzieningen voor zover passend binnen een door de gemeenteraad vastgestelde woonvisie.
- b) projecten ten behoeve van bestaande infrastructuur.
- c) projecten ten behoeve van nutsvoorzieningen.
- d) projecten ten behoeve van nieuwe infrastructuur voor zover het fiets- en wandelpaden betreft.
- e) projecten ten behoeve van zonneparken die gelegen zijn in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Oosterweilanden en rondweg" en het zonnepark Flierbelten waarvoor een aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend.
- f) projecten voor het wijzigen van de functie van onbebouwde gronden en/of het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde en/of gebouwen tot een maximum van 500 vierkante meter, die niet vallen in de in dit artikel genoemde categorieën.
- g) Indien een ontwerpbesluit van een verklaring van geen bedenkingen ter inzage heeft gelegen en geen tijdige zienswijzen zijn ingediend, is geen definitieve verklaring van geen bedenkingen vereist. De ontwerpverklaring is dan omgezet in een definitieve verklaring van geen bedenkingen.

Het raadsbesluit van 11 juli 2017 is van rechtswege vervallen. Dit betekent dat het raadsbesluit niet expliciet hoeft te worden ingetrokken.

Huidige situatie

Onder de Omgevingswet is de systematiek omgekeerd. Dan kan de gemeenteraad aangeven in welke gevallen advies moet worden ingewonnen bij de gemeenteraad als er sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit advies is - net als bij de vvgb - ook bindend. Als er niets wordt geregeld over het adviesrecht, dan is het buitenplans afwijken van het omgevingsplan een exclusieve bevoegdheid van het college.

Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit lijkt veel op de oude artikel 19-vrijstelling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het projectafwijkingbesluit van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

In het conceptbesluit is een concrete lijst van gevallen opgenomen waarvoor het adviesrecht van de gemeenteraad geldt. Het gaat daarbij om gevallen waarvan de effecten op de fysieke leefomgeving duidelijk merkbaar zijn. De argumenten voor deze benadering zijn:

- De werkwijze van de afgelopen jaren. De gemeenteraad is de afgelopen jaren sporadisch ingeschakeld voor het wel of niet afgeven van een vvgb. Dit is mede het gevolg van de lijst van categorieën van gevallen waarbij een dergelijke vvgb niet vereist is.
- Aanwijzing van meer gevallen zorgt voor een vertraging in de afhandelingstermijn en verzwaart de werklast. Dit past niet bij de doelstellingen van de Omgevingswet en onze gemeente om de dienstverlening sneller en overzichtelijk te laten verlopen.

Tot slot kan het college bij twijfel natuurlijk altijd nog besluiten uw gemeenteraad vrijwillig om advies te vragen.

Toelichting welke wettelijk procedure

Voor de Omgevingswet was voor buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan meestal de zogeheten uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De beslistermijn daarvan bedraagt 26 weken. De Omgevingswet streeft naar een versnelling van de besluitvorming. In lijn daarmee is de reguliere voorbereidingsprocedure (8 weken) het uitgangspunt geworden. Dat geldt ook voor omgevingsvergunningen 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 te verklaren op een vergunningaanvraag. In die gevallen geldt dan een beslistermijn van 26 weken en kunnen belanghebbenden gedurende zes weken formele zienswijzen op de ontwerpvergunning indienen. Hoewel wij als college over de uitgebreide procedure kunnen beslissen, willen wij hier geen lijn in kiezen zonder dit met u af te stemmen. Ons 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 voorgenomen project in te dienen. Niet iedereen zal vooraf aan participatie 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 gemeenteraad goed in te kunnen vullen. Daarom zijn wij voornemens om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren voor omgevingsvergunningaanvragen waarvoor u als gemeenteraad bindend 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 stevigere voorbereidingsprocedure is in die gevallen op haar plaats.

2.1 Participatie bij 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. Sturing op vooroverleg en participatie tijdens het vooroverleg wordt belangrijker. Goede afstemming en in beeld brengen van relevante belangen en feiten, leidt idealiter tot inhoudelijk betere keuzes, meer draagvlak en minder juridische procedures. 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 Omgevingswet geeft uw gemeenteraad de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarin een initiatiefnemer verplicht is derden uit te nodigen om te participeren. Dit kan alleen bij aanvragen die niet in het omgevingsplan passen (de buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Het is aan uw gemeenteraad om te bepalen of - en zo ja, voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten - deze verplichting gaat gelden.

Wij stellen 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 derden verplicht is. Het komt de publieke besluitvorming ten goede als helder in beeld wordt gebracht welke belangen moeten worden meegewogen en welke argumenten een rol spelen. Dat geldt zeker bij aanvragen om van het omgevingsplan af te mogen wijken.

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. Voor alle duidelijkheid: Dit besluit regelt alleen of er moet worden geparticipeerd bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De wijze waarop moet worden geparticipeerd regelt dit

besluit niet. Hierover heeft uw raad op 8 november 2022 een besluit genomen, te weten: het participatiebeleid Twenterand.

3.1 *Delegatie van enkele (praktische) zaken wordt wettelijk mogelijk en is slagvaardig*

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad taken delegeert aan het college. Dit betekent dat het college deze taken mag uitvoeren zonder besluit hierover in de gemeenteraad. De gemeenteraad blijft uiteraard de kaderstellende en controlerende taak behouden.

Wij stellen voor om enkele taken te delegeren. Hierdoor kan er slagvaardiger worden gewerkt. Er kunnen zaken sneller afgehandeld worden in minder tijd. Dit past ook bij één van de doelen van de Omgevingswet, namelijk een snellere dienstverlening.

Er wordt voorgesteld om de volgende taken te delegeren aan het college:

- a) Het verwerken van onherroepelijke omgevingsvergunningen in het omgevingsplan;
- b) Het verwerken van wijzigingen van juridisch-technische aard in het omgevingsplan;
- c) Het verwerken van wijzigingen in het omgevingsplan die noodzakelijk zijn als gevolg van hogere wet- of regelgeving;
- d) Het wijzigen van de plaats en richting van werkingsgebieden met maximaal 5 meter;
- e) Het nemen van een voorbereidingsbesluit.

Toelichting punten a tot en met c

Deze taken betreffen de praktische zaken waarbij geen beleidsinhoudelijke ruimte (meer) is. Zo moeten onherroepelijke omgevingsvergunningen verwerkt worden in het omgevingsplan. Als het college dit mag in plaats van de gemeenteraad, dan betekent dit een vermindering van de werklust. Het gaat hierbij alleen over verwerking van reeds onherroepelijke initiatieven die binnen- en buitenplannen afwijken van het omgevingsplan.

Toelichting punt d

Dit delegatiepunt is ook primair vanuit de praktijk gewenst om slagvaardiger te kunnen werken. Hier zal wel beleidsinhoudelijk worden getoetst of de wijziging met maximaal 5 meter vanuit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan de desbetreffende locatie aanvaardbaar is.

Toelichting punt e

Een voorbereidingsbesluit zorgt ervoor dat ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen. Hierdoor wordt voor het gebied waarvoor het voorbereidingsbesluit wordt genomen de bestaande situatie als het ware tijdelijk bevroren totdat het omgevingsplan is gewijzigd. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt bijvoorbeeld voorkomen dat een initiatiefnemer kort voor een wijziging van het omgevingsplan bewust een omgevingsvergunningaanvraag indient die in strijd is met de voorgenomen wijziging. De noodzaak tot het nemen van een voorbereidingsbesluit komt weinig voor, maar wanneer dit nodig is, is het belangrijk dat er snel gehandeld kan worden. Het college kan hierin sneller acteren dan de gemeenteraad. Mocht er door het college een voorbereidingsbesluit zijn genomen, dan wordt de gemeenteraad hierover achteraf via een raadsinfobrief geïnformeerd.

KANTTEKENINGEN

1.1 *Nog geen ervaring met de Omgevingswet*

De Omgevingswet is voor iedereen nieuw. Het gaat om een grote en ingrijpende verandering. Het is op voorhand niet zeker hoe dit in de praktijk uitpakt. Mocht na inwerkingtreding uit ervaringen blijken dat er een wens is om het besluit aan te passen, dan kan worden besloten om dit besluit te wijzigen. Een jaar na inwerkingtreding van de wet kan geëvalueerd worden met het college en de raad of dit wenselijk wordt geacht.

UITVOERING

Na uw beslissing op dit voorstel zullen wij de besluiten verder uitwerken in werkprocessen. Ook zullen wij bezien of de vergaderfrequentie van de gemeenteraad past bij de werkwijze zodat de beslistermijnen worden gehaald.

FINANCIËN

Dit besluit heeft geen financiële consequenties. Als de raad besluit meer gevallen onder het bindend adviesrecht te laten vallen, dan heeft dit wel financiële gevolgen. Denk bijvoorbeeld aan personele kosten.

COMMUNICATIE

Het besluit wordt bekend gemaakt via de openbare besluitenlijst, het digitaal gemeenteblad en het huis-aan-huisblad.

PORTEFEUILLE

Ruimtelijke ordening.