

Raadsvoorstel

Onderwerp	Adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet
Zaaknummer	Z/19/342350
Documentnummer	INT/22/1109205
Portefeuillehouder	A. van Orden
Portefeuille	RO/ Omgevingswet
Behandelend ambtenaar/afdeling	Jacqueline van der Leij
Telefoon	0316 595 513
E-mail	j.vanderleij@zevenaar.nl

1. Samenvatting

Net als onder de huidige wetgeving is het gewenst dat de raad op basis van de Omgevingswet een aantal besluiten neemt over de gewenste rolverdeling tussen raad en college en de in Zevenaar gewenste werkwijze. De Omgevingswet maakt dat de raad een aantal besluiten moet nemen die deze accentverschillen in rolverdeling formeel vastleggen. Het gaat dan om de delegatie van een aantal taken aan het college, onderwerpen waarover de raad bindend advies wenst te geven en over de uitvoering van de participatie. Het is noodzakelijk dat voor de invoering van de Omgevingswet deze besluiten genomen zijn. In de raad van september 2022 worden deze onderdelen in de vorm van drie voorstellen aan uw raad voorgelegd.

Met de Omgevingswet komen er veel veranderingen op de gemeente af. Voor de gemeenteraad specifiek betekent de Omgevingswet een verandering in bepaalde taken en bevoegdheden. Onder de nieuwe wet zal de raad meer focussen op visievorming en kaderstelling enerzijds, en controle en verantwoording anderzijds. Deze veranderende rolverdeling ziet in het geval van de raad toe op een actievere rol aan de voor- en aan de achterkant van verschillende processen. Onder de Omgevingswet behoudt de raad enkele mogelijkheden om tijdens verschillende processen actief een rol uit te oefenen.

Adviesrecht

Eén van die mogelijkheden betreft het verzwaaard adviesrecht. De gemeenteraad kan als adviseur worden aangewezen als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, wanneer die buitenplanse omgevingsplanactiviteit door de gemeenteraad is aangewezen als geval waarbij hij advies wenst te geven. Onder de huidige wetgeving kan het college van burgemeester en wethouders uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Daarover besluit uw raad met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. Onder de Omgevingswet moet uw raad gevallen aanwijzen waarin u bindend advies nodig vindt om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht. Het gaat hierbij om een verzwaaard, bindend adviesrecht voor uw raad over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college van burgemeester en wethouders niet zelfstandig afdoen. Als uw raad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

Verplichte participatie

Nieuw onder de Omgevingswet is dat de raad een lijst kan opstellen waarin zij bepaalt dat voor bepaalde typen omgevingsvergunningen participatie voor de initiatiefnemer verplicht is. Participatie is een

belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Als een initiatief past in het omgevingsplan of wordt toegestaan met een binnenplanse afwijking, dan is participatie voor de initiatiefnemer niet verplicht. Bij het opstellen van het omgevingsplan is immers al geparticipeerd. Op het moment dat wij een vergunning verlenen buiten de regels van het omgevingsplan om, dan is participatie ook niet verplicht, tenzij u dit wel verplicht stelt. U kunt daarvoor vooraf categorieën van gevallen aanwijzen. Valt het initiatief in een van deze categorieën, dan moet de initiatiefnemer dus participeren.

Omwillen van een integrale benadering is er samen met de raads werkgroep Omgevingswet voor gekozen om beide bevoegdheden gecombineerd vast te stellen. De verwachting is dat u gebruik wilt kunnen maken van uw adviesrecht in die gevallen, welke een redelijke impact hebben op de fysieke leefomgeving. Juist ook bij dit soort initiatieven, streven we ernaar, dat de initiatiefnemer met de omgeving in gesprek gaat om draagvlak te creëren voor zijn plannen. Een gezamenlijke aanwijzingslijst biedt tevens meer duidelijkheid en voorkomt verwarring bij inwoners, ondernemers, bedrijven en instellingen.

2. Raadsvoorstel

Wij stellen uw raad voor om:

1. De notitie 'Adviesrecht en lijst met verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' vast te stellen.

2. Waarom naar de raad

- De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij de raad om advies wordt gevraagd. Met het vaststellen van het adviesrecht is na inwerkingtreding van de Omgevingswet geborgd wanneer het college om advies moet vragen bij de raad in een buitenplanse omgevingsvergunningprocedure.
- De Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om bij aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit participatie verplicht te stellen.

De raad is bevoegd tot het nemen van de gevraagde besluiten op grond van de artikelen 16.15a lid b onder 1 en artikel 6.55 lid 7 van de Omgevingswet.

3. Doelstelling en beoogd resultaat

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2023 moet het proces van vergunningverlening goed zijn georganiseerd. Dat betekent niet alleen dat het sneller moet, zodat inwoners en ondernemers sneller weten waar ze aan toe zijn en hun plannen kunnen uitvoeren, maar ook dat rollen en bevoegdheden goed zijn geregeld. Door het vaststellen van het bindend adviesrecht van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders en het vaststellen van een lijst met gevallen van verplichte participatie bij omgevingsvergunningen voldoen we aan de eisen die de Omgevingswet stelt.

4. Argumenten en alternatieven

Argumenten

Adviesrecht

1.1. Met de mogelijkheid van een bindend adviesrecht kan de gemeenteraad gevallen van categorieën aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan kan afwijken door een vergunning te verlenen.



In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W voor wat betreft de vergunningverlening na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Ook in de nieuwe situatie is het college het bevoegd gezag voor het besluiten over de omgevingsvergunning. De raad heeft onder de Omgevingswet de mogelijkheid om gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij de raad als adviseur optreedt en het advies vervolgens in acht moet worden genomen door het college. Dit heet het bindend adviesrecht (ook wel het verzwaard adviesrecht genoemd).

1.2 De huidige lijst met categorieën voor een Verklaring van Geen Bedenkingen (VvGB), dient als uitgangspunt voor de lijst adviesrecht.

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, een zogenoemde VvGB. In de meeste gevallen wordt bij initiatieven gekozen voor de procedure van herziening van een bestemmingsplan, waarvoor de raad het bevoegd gezag is. Dat blijft onder de Omgevingswet ook zo. Onder de huidige wetgeving is het gemiddeld 1 of 2 keer per jaar voorgekomen dat aan de raad is gevraagd om een VvGB af te geven voor een (buitenplanse) omgevingsvergunning.

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Dit betreft alleen de initiatieven die via een omgevingsvergunning worden verleend en waarvoor het college bevoegd gezag is. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat de raad er niet over.

Lijst met gevallen van verplichte participatie

2.1. Participatie is een belangrijke pijler binnen de Omgevingswet en er wordt in Zevenaar veel waarde aan gehecht

Participatie is onder de Omgevingswet een aanvraagvereiste. Dat betekent dat iedere initiatiefnemer bij het indienen van een vergunningaanvraag moet aangeven óf hij inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties of bestuursorganen heeft betrokken bij een initiatief. Bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kunt u als gemeenteraad verder gaan en categorieën aanwijzen, waarbij participatie verplicht is. Het vrijwillige karakter van participatie vervalt dan. Bij de aangewezen activiteiten is de initiatiefnemer dus verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. De initiatiefnemer mag in principe zelf weten hoe hij het participatieproces aanpakt. Binnen de gemeente Zevenaar is een Participatieleidraad opgesteld. Deze vormt hierbij voor de gemeente Zevenaar het kader en dient als instrument voor een initiatiefnemer om vorm te geven aan de participatie.

2.2. Er is aansluiting gezocht bij de lijst met gevallen voor het bindend adviesrecht

De lijst met activiteiten die opgesteld is voor het adviesrecht van de raad geeft een lijst van activiteiten die een significant effect hebben op de fysieke leefomgeving. Voor het verplicht stellen van het doorlopen van een participatietraject vinden wij ditzelfde criterium van toepassing; een participatietraject is met name van belang bij activiteiten met een significant effect op de fysieke leefomgeving.

Alternatieven

Adviesrecht

Andere optie kan zijn om alle afwijkingen onder bindend adviesrecht van uw raad te brengen. Dat levert uiteraard procedurele vertragingen in tijd op voor verzoekers van initiatieven die geen of geringe impact op de omgeving hebben. Daarnaast levert ook het onnodige werkbelasting op voor de organisatie. Dit zal extra capaciteit in tijd en geld kosten.

Verplichte participatie

De gemeenteraad moet, vóórdat de Omgevingswet van kracht wordt een besluit nemen over de lijst van categorieën waarbij de raad participatie verplicht stelt. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft de initiatiefnemer in geen enkel geval verplicht aan participatie te doen. Ook dan zullen we in alle gevallen de initiatiefnemer stimuleren om aan participatie te doen.

Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Adviesrecht

Voor het tijdig uitbrengen van adviezen dienen organisatorische wijzigingen plaats te vinden. Onder de Omgevingswet worden in beginsel alle omgevingsvergunningen met een reguliere procedure verleend. Dit betekent 8 weken. Ook wanneer bindend advies aan de gemeenteraad gevraagd dient te worden, moet verlening van de vergunning binnen deze gestelde termijn plaatsvinden. Uw gemeenteraad moet bij het bepalen van de gevallen waarin advies van de raad vereist is, meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn van 8 weken kan worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager). Echter het feit dat de raad nog zijn adviesrecht moet uitbrengen binnen de 8 weken en de planning van de raads cyclus dit niet toelaat, is geen reden om de procedure te verlengen. Het is dan ook goed dat de gemeenteraad vooraf weet dat de planningscyclus van de raad van invloed kan zijn op het niet halen van de termijnen voor vergunningverlening.

Verplichte participatie

Verplichte participatie vergroot de mogelijkheid tot integrale belangenafweging over de vergunningaanvraag. Wanneer participatie niet verplicht is, kan in een aanvraag worden vermeld dat er niet aan participatie is gedaan en is er dus geen informatie over participatie beschikbaar. Door participatie verplicht te stellen in een aantal gevallen, zal bij vergunningsaanvragen voor die gevallen meer informatie over participatie aanwezig zijn. Op die manier is het beter mogelijk voor het college en (in het geval de raad adviesrecht heeft) ook de gemeenteraad een integrale belangenafweging te maken. De raad is niet bevoegd om voor te schrijven "hoe" geparticipeerd moet worden, alleen "dat" geparticipeerd moet worden. Het verplicht stellen van participatie zal niet automatisch leiden tot betere participatie of groter draagvlak. Het is veelal "de toon die de muziek maakt" en zorgt voor betere uitkomsten. Met het verplicht stellen van participatie kan echter niet gestuurd worden op de wijze of de vorm van de participatie. De Participatieleidraad, die eveneens aan u ter besluitvorming wordt voorgelegd, wordt bij initiatiefnemers onder de aandacht gebracht om zo te inspireren en te stimuleren om zo goed mogelijk vorm te geven aan participatie.

Vaststelling van de lijst van categorieën voor bindend adviesrecht en verplichte participatie is de eerste stap van de beleidscyclus. In de vergunningsprocessen en -verlening 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. In de monitoring zal een brede evaluatie van deze lijst plaatsvinden. Daarbij zal juist ook inzicht worden gegeven in de gevallen die niet aan de raad zijn voorgelegd ter advisering en van de ervaringen van participatie voor die gevallen waarvoor participatie niet verplicht is voorgeschreven. Dit mede op verzoek vanuit de raads werkgroep.

5. Klimaat en duurzaamheid

Bij het voorliggende voorstel speelt duurzaamheid in principe geen rol, aangezien het voorstel alleen toeziet op de processen rondom initiatieven en bijbehorende vergunningaanvragen.

6. Communicatie



Dit beleid treedt na vaststelling door de raad gelijktijdig in werking met de Omgevingswet. Na vaststelling wordt het beleid bekendgemaakt op gebruikelijke wijze. Het gaat hier om besluitvorming die ook een externe werking heeft. We bekijken op welke wijze we inwoners, bedrijven en adviseurs het beste kunnen informeren over het bindend adviesrecht en de verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten rondom inwerkingtreding van de Omgevingswet.

7. Kosten, baten en dekking

Het voorliggende voorstel heeft naar verwachting minimale financiële consequenties. Momenteel wordt door de raad een verklaring van geen bedenkingen afgegeven waar dat nodig is. Verscheidene (werk)processen zijn hier op ingesteld. Met het adviesrecht wordt beoogd de huidige mate waarin advies wordt afgegeven door de raad voort te zetten. Dat wil zeggen dat naar verwachting dezelfde capaciteit gevraagd wordt van de gemeente als dat nu het geval is. Logischerwijs dient deze beoordeling een plek te krijgen in de processen die toezien op het toetsen van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Verwacht wordt echter dat dit geen significante impact heeft op deze werkzaamheden.

De verplichte participatie ligt voornamelijk bij de initiatiefnemer. Echter, voor de gemeente brengt dit wel extra werk met zich mee in de vorm van het beoordelen van de doorlopen participatieprocessen. Of dit van significante invloed is, is nu nog onvoldoende te beoordelen. Insteek is niet dat wij als gemeente de participatie gaan overnemen.

8. Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij dit voorstel:

Volgorde	Documentnummer	Naam
1.	Z/19/342350 INT/22/1109608	Adviesrecht en lijst met verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De secretaris
Danielle Jansen

De burgemeester
Lucien van Riswijk

Raadsbesluit

Onderwerp	Adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet
Zaaknummer	Z/19/342350
Documentnummer	INT/22/1109205

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat het vaststellen van voorliggen besluit een voorwaarde is voor invoering van de Omgevingswet;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op de artikelen 16.15a lid b onder 1 en artikel 6.55 lid 7 van de Omgevingswet.

besluit:

1. De notitie 'Adviesrecht en lijst met verplichte participatie bij afwijkingen van het omgevingsplan' vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 21 september 2022.

De griffier
I.M. van Dijk

De burgemeester
L.J.E.M. van Riswijk