

# Raadsbesluit

Raadsvergadering: 22 december 2021

Zaaknummer : 912560  
Team : Ruimtelijk Beleid Heemstede  
Portefeuillehouder : A.P. van der Have  
Openbaarheid : Actief openbaar

## ONDERWERP

Adviesrecht en participatie onder de Omgevingswet

## SAMENVATTING

Onder de Omgevingswet kunnen vergunningen voor initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan, door het college worden verleend door af te wijken van het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan). Met dit besluit geeft de raad aan wanneer het bij dergelijke gevallen van een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' gebruik wil maken van het adviesrecht en het participatie verplicht stelt.

## JURIDISCH EN BELEIDKADER

- **Artikel 16.15a, onder b, onder 1, van de Omgevingswet;** de raad heeft de bevoegdheid gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarin een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan.
- **Artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet;** de raad heeft de bevoegdheid gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij participatie van en overleg met derden verplicht is, alvorens een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend.
- **Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling;** bepaling van participatie als algemene aanvraagvereiste bij aanvragen voor een omgevingsvergunning.
- **Participatiebeleid Heemstede, raadsbesluit op 18 mei 2020;** beschrijft de visie op participatie en daarbij behorende uitgangspunten.
- **Uitwerking participatiebeleid, raadsbesluit op 18 december 2020;** proceskader voor complexe opgaven waarover college en/of raad besluit.

## BESLUIT B&W

1. De raad voor te stellen om de lijst 'Categorieën van gevallen adviesrecht en participatie' (zoals opgenomen in bijlage 1) vast te stellen;
2. De raad voor te stellen dit besluit inwerking te laten treden op het tijdstip waarop de Omgevingswet inwerking treedt;
3. Dit voorstel voor te leggen aan de commissie Ruimte om advies te geven aan de raad (A-stuk).

## BESLUIT RAAD

De raad van de gemeente Heemstede;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 november 2021

besluit:

1. De lijst 'Categorieën van gevallen adviesrecht en participatie' (zoals opgenomen in bijlage 1) vast te stellen;
2. Dit besluit inwerking te laten treden op het tijdstip waarop de Omgevingswet inwerking treedt.



# Raadsbesluit

Raadsvergadering: 22 december 2021

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

# Raadsbesluit

Raadsvergadering: 22 december 2021

## AANLEIDING

Vooralsnog zal de Omgevingswet op 1 juli 2022 inwerking treden. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet dient de raad een aantal besluiten te nemen (zie bijlage 3). Een tweetal besluiten worden nu voorgelegd ter besluitvorming. Dit zijn:

1. Categorieën van gevallen adviesrecht gemeenteraad;
2. Categorieën van gevallen verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Omwille van duidelijkheid en leesbaarheid zijn de twee besluiten ter vaststelling aangeboden via één beslisdocument.

## ***Veranderingen na inwerking van de Omgevingswet***

Wanneer inwoners of initiatiefnemers plannen hebben waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd, verandert de manier waarop het al dan niet verlenen van de vergunning plaats vindt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze veranderingen zijn gericht op het vereenvoudigen en versnellen van het realiseren van initiatieven en plannen. Daarom wordt voor het aanvragen een nieuw Digitaal Stelsel (DSO) ingericht. Voor aanvragen die niet passen binnen de bestemmingsplannen (onder de nieuwe wet: het 'tijdelijk omgevingsplan van rechtswege') moet door het college besloten worden of van de plannen mag worden afgeweken. Dit raadsbesluit gaat over de verandering ten aanzien van de adviserende rol van de raad in het vergunningproces bij grote en complexe afwijkingen van het omgevingsplan. Deze verandering wordt het adviesrecht van de raad genoemd.

De aanpassingen in het proces hebben tot doel om het voor inwoners en initiatiefnemers duidelijker te maken welke stappen moeten worden gezet en welke rol de raad en het college spelen. Daarnaast moet de formele aanvraagprocedure na inwerkingtreding van de Omgevingswet binnen acht weken worden afgehandeld. Het adviesrecht speelt een rol bij het realiseren van deze versnelling.

## ***Rolverdeling tussen de raad en het college***

In essentie blijft de rolverdeling tussen de raad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelijke vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college) houdt de raad gedurende het 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 krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de raad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Ook is het college straks het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan, zoals gebruikelijk is binnen een gemeente. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan, maar waarvoor een vergunning is vereist, geeft het college eenvoudig en snel uitsluitel.

# Raadsbesluit

Raadsvergadering: 22 december 2021

## ***Afwijken van het omgevingsplan***

Terwijl de omgevingsvisie gaat over de langere termijn en de opgaven waar de gemeente mee aan de slag gaat, staan in het omgevingsplan regels voor de fysieke leefomgeving. Er kan bijvoorbeeld in staan dat een bepaalde activiteit in een bepaald gebied wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden. Denk daarbij aan de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, het kappen van bomen of het gebruiken van een perceel als horeca in plaats van als kantoor.

Het is onmogelijk om alles in een omgevingsplan van tevoren te voorzien. Misschien heeft een initiatiefnemer een plan dat niet in het omgevingsplan past, maar wel op de een of andere manier bijdraagt aan de gemeentelijke lange termijn opgaven. Denk daarbij aan een andere behoefte aan woningen of maatregelen ten behoeve van de energietransitie. Soms zal het dan nodig zijn om het omgevingsplan te wijzigen; en soms kan het nodig zijn voor een concreet initiatief van het omgevingsplan af te wijken. Het is daarin van belang dat we zorgen voor samenhang en consistentie in de omgevingsvisie, omgevingsplan en vergunningverlening. De specifieke vergunning voor afwijken moet dus in ieder geval passen in de omgevingsvisie.

Bij afwijkingen van het omgevingsplan is standaard de reguliere procedure van toepassing. Daarmee vervalt de zogenaamde kruimelgevallenregeling na invoering van de Omgevingswet. Dat betekent dat ook bij de aanvraag voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit een uiterste proceduretermijn geldt van acht weken met een mogelijkheid van een eenmalig verlenging met 6 weken. Bij niet tijdig beslissen wordt de vergunning niet meer van rechtswege verleend, maar kan wel een dwangsom worden verbeurd. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn kan worden verlengd, onder meer op verzoek van de aanvrager of als het college dat beslist, vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden. Overigens blijft ook onder de Omgevingswet het formele proces van zienswijzen bestaan.

## ***Het adviesrecht van de raad***

Onder de huidige wetgeving kan het college uitsluitend een 'omgevingsvergunning uitgebreide procedure' voor een initiatief of (bouw)plan verlenen met instemming van de raad. Daarover besluit de raad dan met een zogenoemde 'Verklaring van Geen Bedenkingen' (VvGB). Daarvoor in de plaats komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een verzaamd, bindend adviesrecht voor de raad.

De raad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan het heeft vastgelegd hiervoor gebruik te willen maken van het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college dan dus niet zelfstandig afdoen. Als de raad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

## ***Participatie onder de Omgevingswet***

Participatie krijgt verschillende vormen onder de Omgevingswet. Zo moet participatie toegepast moeten worden bij vaststelling van de omgevingsvisie, en het omgevingsplan. Ook is er de mogelijkheid om straks regels te stellen aan participatie bij het opstellen van omgevingsplan. Het gaat om regels die gericht zijn op de fysieke leefomgeving. Per activiteit kan dan bepaald worden of aanvullende

# Raadsbesluit

Raadsvergadering: 22 december 2021

voorwaarden gesteld worden met betrekking tot participatie. Denk bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van participatie bij een sloopactiviteit. Deze participatieregels in het omgevingsplan kunnen dan aanvullend op een melding- of vergunningplicht worden opgenomen.

Onder de Omgevingswet krijgt participatie ook een plaats in het vergunningsproces. In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling wordt geregeld dat een initiatiefnemer bij een aanvraag omgevingsvergunning aan te dient te geven of en zo ja, met welke resultaten “burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen” bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Deze juridische vereiste vorm van participatie heeft betrekking op de indieningsvereisten bij een omgevingsvergunning.

Als een initiatief past in het omgevingsplan of wordt toegestaan met een binnenplanse afwijking, dan is participatie zoals bedoeld in bovenstaand artikel niet verplicht te stellen. Men dient slechts aan te geven of men ‘derden’ heeft betrokken in voorbereiding van de omgevingsvergunningaanvraag. De Omgevingswet gaat er immers vanuit dat bij het opstellen van het omgevingsplan al is geparticipeerd. Het niet hebben voltrokken van participatie mag geen reden zijn voor het college om de vergunningaanvraag niet te behandelen of te weigeren. De raad kan hier een uitzondering op maken door categorieën van specifieke gevallen aan te wijzen waarbij participatie wel verplicht is (artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet). Valt het initiatief in een van deze categorieën, dan moet de initiatiefnemer dus participeren (dit is een van de weigeringsgronden).

Initiatieven waarvoor participatie door de raad verplicht kan worden gesteld, kenmerken zich door een uniek karakter. Er dient sprake te zijn van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit met een sterk effect op de leefomgeving. Juist omdat dergelijke plannen niet standaard zijn, schrijft de Omgevingswet niet voor op welke manier de participatie ingevuld moet worden.

Voor effectieve participatie in het vergunningsproces hanteren wij de uitgangspunten uit de nota Participatiebeleid Heemstede (2020). Als uitwerking daarop is het ‘Proceskader voor complexe opgaven waarover college en/of raad besluit’ in 2020 vastgesteld. Daarin is verduidelijkt wat de rol is van de initiatiefnemer, wat de verwachte werkwijze is, welk belang participatie dient en hoe het resultaat daarvan wordt betrokken in de besluitvorming. Voor het vergunningenproces komt het er concreet op neer dat het college de aanvraag beoordeelt en hier een beslissing op neemt. Tijdens de besluitvorming maakt het college een eigen integrale afweging over het al dan niet verlenen van de vergunning voor zover het toetsingskader hiervoor ruimte biedt. Voor de motivering van het besluit kan het college de door de aanvrager verstrekte (inhoudelijke) resultaten van participatie gebruiken voor het maken van de belangenafweging. Het college kan ook zelf informatie verzamelen wanneer er onvoldoende informatie is om tot besluitvorming te komen.

## ***Relatie tussen het adviesrecht en verplichte participatie***

Het adviesrecht komt zoals hierboven beschreven voort uit de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Alle verbeterdoelen van de wet hebben tot doel de relatie tussen de overheid en inwoners te verbeteren en de kwaliteit van de geleverde diensten te versterken. De Omgevingswet is door de motie Nooren aangescherpt

# Raadsbesluit

Raadsvergadering: 22 december 2021

op het punt van participatie in het vergunningverleningstraject waarbij een verbinding is gelegd met het adviesrecht. De raad moet nu vooraf bepalen welke initiatieven het van advies wil voorzien en voor welke initiatieven het participatie verplicht wil stellen.

## MOTIVERING

### ***Ad 1. Besluit over gevallen van adviesrecht (zoals opgenomen in bijlage 1)***

Bij het bepalen van de gevallen voor het adviesrecht zijn zowel de huidige werkwijze met VvGB's als vigerende regelgeving, zoals de huidige bestemmingsplannen leidraad geweest. In de afgelopen jaren is er doorgaans twee á drie keer per jaar van een VvGB sprake geweest (zie bijlage 2).

Bij het opstellen van de lijst is ook meegewogen dat de Omgevingswet het doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook bij afwijkingen van het omgevingsplan is de reguliere procedure van toepassing (in principe acht weken).

De lijst met gevallen voor het adviesrecht biedt heldere handvaten voor de beoordeling van initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan. Duidelijk is dat de raad in die gevallen van het adviesrecht gebruik wil maken en dat hiermee rekening gehouden moet worden in de planning. Daardoor is het voor initiatiefnemers beter in te schatten wat de rol -en taakverdeling in het proces is en hoe lang de aanvraagprocedure in beslag zal nemen.

### ***Ad 1. Besluit over gevallen waarvoor participatie verplicht is (zoals opgenomen in bijlage 1)***

Voor de gemeente is participatie een middel om vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen van derden. Dit is belangrijk omdat de kwaliteit van de uiteindelijke vergunningaanvraag wordt verbeterd wanneer alle ideeën van betrokkenen goed zijn meegenomen. Volgens de definitie uit het vastgestelde proceskader voor complexe opgaven (uitwerking van het participatiebeleid) kenmerken complexe initiatieven zich door "grote wijzigingen in de leefomgeving met veel betrokkenen en belanghebbenden." Omdat het een afwijking van het tijdelijk omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) betreft, hebben inwoners of belanghebbenden nog niet mee kunnen denken over het initiatief. Door in deze gevallen de participatie verplicht te stellen, worden betrokkenen in het vroegste stadium bij de plannen betrokken. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het plan en zorgt dat betrokkenen zich serieus genomen voelen. Het kan bijdragen aan een afname van zienswijzen en bezwaren later in het proces.

Het is niet toegestaan om participatie in álle gevallen van afwijkingen van het omgevingsplan verplicht te stellen. 'Altijd en overal' wordt niet gezien als een categorie. De lijst moet specifiek gemaakt worden: 'in die, die en die gevallen...'. Bij het opstellen van de lijst is daarom aansluiting gevonden met de lijst van categorieën voor het adviesrecht van de raad geldt, maar hebben we 'drempel' voor verplichte participatie lager gesteld dan bij het adviesrecht. Op deze manier wordt bij zoveel mogelijk initiatieven participatie verplicht gesteld, waarbij tevens de samenhang met het adviesrecht overeind blijft.

# Raadsbesluit

Raadsvergadering: 22 december 2021

Participatie is in veel situaties wenselijk, maar niet altijd noodzakelijk. Door met besluit vast te stellen voor welke soort initiatieven participatie verplicht is, bieden we duidelijkheid aan de initiatiefnemers.

***Ad 2. Dit besluit treedt inwerking zodra de Omgevingswet inwerking treedt***

Na verwachting treedt (vooralsnog) op 1 juli 2022 de Omgevingswet in werking. Op dat moment moet duidelijk zijn bij welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de raad wenst te adviseren en het participatie verplicht stelt.

## **KANTTEKENINGEN**

Zowel het adviesrecht als participatie zijn een nieuw element ten aanzien van de besluitvorming binnen het vergunningsproces. Zowel voor de initiatiefnemer, belanghebbenden als de gemeente zelf is geen 'blauwdruk' beschikbaar.

Vanuit het participatiebeleid hebben wij het proceskader als werkwijze voor complexe opgaven vastgesteld. De toelichting bij de Omgevingsregeling benadrukt evenwel dat participatie maatwerk is en dat het primair aan de initiatiefnemer is om een "adequate vorm van participatie" te kiezen. Participatie in het kader van de aanvraag voor een omgevingsvergunning moet dus vormvrij zijn. Het is dan ook van belang om blijvend aandacht te besteden aan het bieden van juiste informatie en het managen van verwachtingen bij alle betrokkenen. Het belangrijkste is om besluiten goed te communiceren en onderbouwen.

Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan (in de komende jaren) ontstaat mogelijk de noodzaak om de 'lijst met gevallen' adviesrecht en verplichte participatie te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten en ontwikkelingen in jurisprudentie kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit actualisatiebesluit is aan de raad.

## **FINANCIËN**

Op dit besluit zijn 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 verzoeken 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.

## **PLANNING/UITVOERING**

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat een bijzondere fase in. De gemeente moet werken overeenkomstig de werkwijze onder de Omgevingswet, maar heeft nog geen nieuw omgevingsplan. Voor het opstellen van dat omgevingsplan heeft de gemeente tot 31 december 2029. Tot het omgevingsplan gereed is geldt het 'tijdelijk' omgevingsplan, dat bestaat uit de huidige bestemmingsplannen plus regels uit lokale verordeningen en de zogenoemde 'bruidsschat'. Dat betreft de regelgeving die vanuit het Rijk naar de gemeenten wordt overgedragen.

Dit besluit wordt verwerkt in het nieuwe werkproces voor de Omgevingswet. We gaan dus werken op de nieuwe manier maar met de bestaande regelgeving, die vanaf 2022 stapsgewijs zal worden aangepast aan de eisen van de wet (zoals minder regels).

# Raadsbesluit

Raadsvergadering: 22 december 2021

Vanwege de redenen, genoemd bij de kanttekeningen, zal met de ontwikkeling van het omgevingsplan 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet een evaluatie plaatsvinden op de lijst van adviesrecht en verplichte participatie.

## **PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE**

Na aanleiding van dit raadsbesluit zal de bijbehorende lijst met gevallen van adviesrecht en participatie elektronisch bekend worden gemaakt in het Gemeenteblad. Aangezien het besluit betrekking heeft op (interne) organisatorische aangelegenheden is participatie niet aan de orde.

## **DUURZAAMHEID**

Op dit besluit is het aspect duurzaamheid niet aan de orde.

## **BIJLAGEN**

- Bijlage 1: Lijst met categorieën van gevallen waarvoor advies met instemming van de raad en/of participatie nodig is.
- Bijlage 2: Lijst van VVgB's door de raad van Heemstede (2018-2021).
- Bijlage 3: Lijst met besluiten die raad moet nemen voorafgaand aan de inwerkingtreding Omgevingswet.