

Bijlage 1 Toelichting op het bindend adviesrecht en verplichte participatie

Doelen Omgevingswet

Algemeen

Voordat we toekomen aan de specifieke besluiten uit het raadsvoorstel, benoemen wij eerst de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden, en
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Voor het bereiken van die balans op lokale schaal krijgen de verschillende overheden meer afwegingsruimte. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor initiatieven. De doelen van de wet zijn gericht op duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en het beschermen en verbeteren van het leefmilieu.

De wet gaat uit van vier verbeterdoelen:

- Inzichtelijk omgevingsrecht;
- Leefomgeving centraal;
- Ruimte voor lokaal maatwerk;
- Snellere besluitvorming.

Het Omgevingsplan en afwijken van het omgevingsplan

De Omgevingswet bepaalt dat de raad een omgevingsvisie en een omgevingsplan vaststelt. De omgevingsvisie gaat over de langere termijn en de opgaven waar de gemeente mee aan de slag gaat. Hiervoor loopt een separaat raadstraject.

Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan, verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving en een aantal rijksregels (de bruidsschat). In het omgevingsplan staan regels voor de fysieke leefomgeving. Regels in een omgevingsplan kunnen bijvoorbeeld een bepaalde activiteit in een gebied wel of niet toestaan en voorwaarden benoemen. Denk daarbij aan de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, het kappen van bomen of het gebruiken van een perceel voor horeca in plaats van als kantoor.

Bij sommige regels geldt voor bepaalde activiteiten een vergunningplicht, oftewel alleen toegestaan met een vergunning. Dit noemen we de binnenplanse omgevingsplanactiviteit. In dat geval beoordeelt het college een activiteit inhoudelijk aan de hand van die regels en geeft dan wel of geen vergunning af. Op deze manier is het omgevingsplan het toetsingskader voor vergunningverlening en toezicht en handhaving binnen een gemeente.

Het kan ook voorkomen dat een initiatief niet past in het omgevingsplan, maar het initiatief wel wenselijk is. Zo kan het voorkomen dat op een locatie woningbouw niet is toegestaan, maar we vinden dat een woning toch mogelijk moet zijn. In dat geval kan het college besluiten af te wijken van het omgevingsplan en vergunning te verlenen. Dit noemen we dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De motiveringsplicht is in dat geval een stuk zwaarder. Voor een deel van

deze buitenplanse activiteiten geldt de uitgebreide procedure (maximaal 26 weken). De gevallen waarin de uitgebreide procedure van toepassing is, staan in de wet. In alle overige gevallen is de reguliere procedure van toepassing (maximaal 8 weken,) tenzij het college (in een bijzonder geval) zelf de uitgebreide procedure van toepassing verklaart.

Een alternatief voor het verlenen van een vergunning, is het wijzigen van (delen van) het omgevingsplan. Het wijzigen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de raad.

De rolverdeling tussen de raad en het college

In essentie blijft de rolverdeling tussen de raad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet hetzelfde. De raad stelt kaders vast en het college geeft uitvoering aan deze kaders (en toetst of initiatieven passen binnen de door de raad vastgestelde kaders). Daarnaast 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. Ook in de nieuwe situatie is het college het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Dit hangt samen met het verbeterdoel om sneller besluiten te nemen.

Met onderstaande thema's kan de raad sturen op de rolverdeling. De raad kan ervoor kiezen meer verantwoordelijkheden naar zich toe te trekken. Een keuze kan ook zijn om meer los te laten en meer verantwoordelijkheid aan het college te laten. De volgende twee besluiten staan in dit raadsvoorstel centraal:

1. Verplicht advies van de raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor het college vergunning verleent;
2. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Hierna gaan we per thema in op de achtergronden en het wettelijk kader en de keuzemogelijkheden en de gevolgen daarvan. Daarvoor bieden wij een handvat in de vorm van een tabel met drie varianten.

Verplicht advies bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Achtergrond en wettelijk kader

Op dit moment kennen we het systeem van de verklaring van geen bedenkingen (Vvgb). Ook nu is het college bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Alleen voor omgevingsvergunningen met een ruimtelijke onderbouwing - die de uitgebreide procedure doorlopen - geldt in Heemstede als hoofdregel dat het college aan de raad een verklaring van geen bedenkingen moet vragen. In de afgelopen jaren is er doorgaans twee á drie keer per jaar van een Vvgb sprake geweest.

Als de Omgevingswet in werking treedt, verandert dit systeem. De raad kan dan categorieën van gevallen aanwijzen waarin het college de raad om advies moet vragen. Het advies is bovendien bindend en het college mag daar dus niet van afwijken. Dit bindend advies is alleen aan de orde bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Alleen in de gevallen die door de raad aangewezen zijn, is advies vereist. De raad mag er niet voor kiezen om advies bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht te stellen.

Keuzes en gevolgen

Een buitenplanse vergunning is een ruim begrip. Alles wat niet rechtstreeks past in een omgevingsplan of in de binnenplanse afwijkingsregels valt hierbinnen. Dat kan dus bijvoorbeeld ook

de uitbreiding van een bestaand gebouw zijn, of het toestaan van ander gebruik van onbebouwde gronden.

De raad kan ervoor kiezen om advies alleen bij de zeer ingrijpende gevallen te verplichten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grootschalige zonnevelden of grote aantallen woningen. Zie in bijlage 3 *variant 1; de minimale variant*. Kiest de raad hiervoor, dan is het in de meeste gevallen alleen aan het college om een besluit te nemen. Dit draagt uiteraard bij aan snelle besluitvorming. De raad stuurt in dit geval maximaal op hoofdlijnen en de uitvoering is maximaal in handen van het college. Dit betekent ook dat de raad bij veel besluiten aan de zijlijn staat en los moet laten.

Het andere uiterste is om advies in veel uiteenlopende gevallen verplicht te stellen, vanaf kleine aantallen en beperkte omvang. Zie in bijlage 3 *variant 2; de maximale variant*. De raad heeft dan invloed op een groot deel van de besluiten in de fysieke leefomgeving. De raad stuurt dan minder op hoofdlijnen en de besluitvorming zal langer duren. Dat laatste past niet bij één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet om sneller besluiten te nemen. Daarnaast is meer inzet van ambtelijke capaciteit nodig en de leges zullen voor de initiatiefnemer hoger worden.

Een duidelijke keuze is in ieder geval gewenst. Een buitenplanse vergunning is namelijk een ruim begrip. Alles wat niet rechtstreeks past in een omgevingsplan of in de binnenplanse afwijkingsregels valt hierbinnen. Dat kan dus bijvoorbeeld ook de uitbreiding van een bestaand gebouw zijn, of het toestaan van ander gebruik van onbebouwde gronden. Neemt de raad geen besluit, dan is in geen enkel geval advies verplicht en is het dus geheel de bevoegdheid van het college om te besluiten over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Gelet op het voorgaande hebben wij in bijlage 2 in *de voorkeursvariant* een voorkeursscenario uitgewerkt voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor bindend advies nodig is. Daarbij hebben we gekeken naar de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de huidige wetgeving (Wabo) en de recente ervaringen met Vvgb's. Hiermee worden de in de tabel genoemde activiteiten aan instemming van de raad gebonden. De voorgestelde tabel vormt in onze ogen een goed vertrekpunt om ervaring met de Omgevingswet op te doen.

Wij stellen voor het gebruik van de tabel 1 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. Zodra de raad de omgevingsvisie en het omgevingsplan heeft vastgesteld, ligt duidelijk vast op welke onderwerpen de raad wil sturen. Op basis van uit deze beleidscyclus te verkrijgen informatie kunnen vervolgens categorieën van gevallen worden geschrapt of toegevoegd aan de lijst.

Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

De gemeenteraad kan gevallen van categorieën aanwijzen om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Participatie in de Omgevingswet

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet en verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun meningen kunnen geven over een visie of plan. Zoals een Omgevingsvisie of een Omgevingsplan. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, verenigingen, scholen. Bij een omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft. En hij moet duidelijk maken wat er uit die participatie is gekomen. De initiatiefnemer mag zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Participatie bij vergunningverlening

Bij binnenplanse omgevingsplanactiviteiten is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het Omgevingsplan vallen. Er heeft bij het vaststellen van het Omgevingsplan zelf reeds participatie plaatsgevonden. Participatie door de initiatiefnemer wordt wel gestimuleerd. Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet binnen het omgevingsplan mogelijk zijn. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt. Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de initiatiefnemer bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De initiatiefnemer mag echter zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Uitwerking participatiebeleid: Proceskader voor complexe opgaven

Op 28 mei 2020 is het participatiebeleid door de raad vastgesteld. Hierin is een visie op, en een aantal algemene uitgangspunten voor participatie benoemd. In de uitgangspunten staat *wat* we willen bereiken, maar nog niet *hoe* we dat precies gaan doen. Het 'hoe' is ingevuld via een heldere website voor inwoners (wijnmakenheemstede.nl) en een werkwijze (proceskader) voor initiatiefnemers dat bij complexe opgaven gebruikt moet worden om participatie goed vorm te geven. Complexe opgaven zijn grote wijzigingen in de leefomgeving met veel betrokkenen en verschillende belangen en waarvoor college en/of raad beslissingsbevoegd is. Voor het proceskader, door de raad vastgesteld op 16 december 2020, verwijzen wij naar bijlage 4.

Keuzes raad

De raad moet besluiten voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht is. Een algemeen besluit om 'in alle gevallen' van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht te stellen, is niet toegestaan. Aan de varianten voor verplicht bindend advies in bijlage 3 hebben wij in de tabel een kolom toegevoegd met de gevallen waarvoor wij voorstellen om participatie verplicht te stellen. Uitgangspunt voor het verplicht stellen van participatie daarbij is dat een activiteit (grote) maatschappelijke impact heeft en door middel van participatie ook invloed op het uiteindelijke initiatief/ plan mogelijk is. De koppeling met de lijst van gevallen waarvoor de raad gebruik wil maken van haar adviesrecht is bewust gemaakt omdat voor beiden de maatschappelijke impact leidend is.