



Heemstede

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 28 september 2023

Zaaknummer : 1157763
Team : Ruimtelijk Beleid Heemstede
Portefeuillehouder : A.M.C.E. Stam
Openbaarheid : Actief openbaar

Onderwerp

Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie onder de Omgevingswet

Samenvatting

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien op 1 januari 2024. Voor deze datum moet de gemeenteraad een aantal besluiten nemen over de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W en over de rol die de omgeving krijgt. Concreet beslist de raad over de categorieën van gevallen waarvoor de gemeenteraad bij activiteiten die afwijken van het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) een bindend advies geeft en er sprake is van verplichte participatie.

Juridisch en beleidskader

- *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.
- *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 buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarin een bindend advies nodig is van de gemeenteraad zoals genoemd in bijlage 2;
2. de raad voor te stellen om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarvoor verplichte participatie geldt zoals genoemd in bijlage 2;
3. 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren;
4. 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 25 juli 2023:

Besluit:

1. de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarin een bindend advies nodig is van de gemeenteraad zoals genoemd in bijlage 2;
2. de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarvoor verplichte participatie geldt zoals genoemd in bijlage 2;
3. 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren.

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

Aanleiding

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien op 1 januari 2024. Voor deze datum moet de gemeenteraad een aantal besluiten nemen over de rolverdeling tussen de gemeenteraad (raad) en het college van B&W (college) en over de rol die de omgeving krijgt (participatie). Concreet gaat het in dit besluit om de categorieën van gevallen waarvoor de raad bij activiteiten die afwijken van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) een bindend advies geeft en er sprake is van verplichte participatie.

De besluiten moeten voor 1 januari 2024 genomen zijn om ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet ruimtelijke activiteiten goed te kunnen beoordelen. 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. Ook moet de raad besluiten bij welke categorieën van gevallen participatie verplicht is.

Achtergrond adviesrecht en participatie (bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten)

Op dit moment kennen we het systeem van de *Verklaring van geen bedenkingen* (Vvgb). Net als straks onder Omgevingswet is ook nu het college bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Alleen voor omgevingsvergunningen met een ruimtelijke onderbouwing - die wettelijk de *uitgebreide procedure* moeten doorlopen - geldt in Heemstede als hoofdregel dat het college aan de raad een Vvgb moet vragen.

Als de Omgevingswet in werking treedt verandert dit systeem. Dan kan de raad categorieën van gevallen aanwijzen waarin het college de raad, in plaats van een Vvgb, 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.

Onder de Omgevingswet krijgt participatie ook een plaats in het vergunningsproces. Participatie kan verplicht worden gesteld als iemand een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet binnen het omgevingsplan mogelijk zijn (en waarover dus nooit eerder participatie en/of belangenafweging heeft plaatsgevonden). De raad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt.

In bijlage 1 staat een nadere toelichting op het bindend adviesrecht en verplichte participatie en worden deze geplaatst in het brede kader van de Omgevingswet en het omgevingsplan. Aan de orde komen de mogelijkheden om af te wijken van het omgevingsplan en het bindend adviesrecht dat de raad heeft bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Daarnaast is in bijlage 1 ook een toelichting over participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten opgenomen. In bijlage 2 staat het voorgestelde besluit, dat is de voorkeursvariant. In bijlage 3 staan twee alternatieven, een minimale en een maximale variant.

Eerdere beraadslagingen in commissie Ruimte

Het onderwerp van adviesrecht en participatie onder de Omgevingswet is eerder besproken in de commissie Ruimte op 17 februari 2022. De commissie heeft daarin het stuk teruggegeven aan het college waarbij de gewenste inhoudelijke wijzigingen zijn genoteerd. Deze hadden met name

betrekking op de rol van de raad bij initiatieven voor woningbouw. Door het (herhaaldelijke) uitstel van de Omgevingswet komen wij nu met een voorstel dat aansluit op eerdere beraadslagingen.

Motivering

1.1. De buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarin een bindend advies nodig is van de gemeenteraad, zoals genoemd in bijlage 2.

De voorkeursvariant in bijlage 2 bevat initiatieven waarvan de ruimtelijke uitstraling groter is dan alleen de aangrenzende percelen en/of er sprake is van maatschappelijke impact. Bij het opstellen van de lijst in de voorkeursvariant hebben we ook rekening gehouden met de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de huidige wetgeving (Wabo) en de recente ervaringen met Vvgb's.

De voorkeursvariant bevat initiatieven die in theorie nu met instemming van de raad, via een Vvgb of wijziging van het bestemmingsplan, zouden worden toegestaan. In die gevallen is de raad op dit moment dus ook bevoegd. Activiteiten waarbij de raad gebruikt van zijn adviesrecht zijn:

- Woningen
- Bedrijvigheid;
- Infrastructurele projecten;
- Projecten voor maatschappelijke – en sportvoorzieningen, detailhandel en kantoor;
- Intensieve recreatie;
- Projecten m.b.t. energieopwekking;
- Antenne-installaties.

Wij verwachten dat de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vaak gebruikt zal worden voor deze initiatieven. De lijst in bijlage 2 levert geen onevenredige werklast op ten opzichte van de huidige situatie. De meest voorkomende categorieën zijn woningen en gebruikswijziging van bestaande gebouwen. De andere categorieën komen weinig tot zelden voor. De voorgestelde lijst vormt in onze ogen een goed vertrekpunt om ervaring met de Omgevingswet op te doen.

1.2. Er kan ook gekozen worden voor een minimale variant.

In bijlage 3 staan twee varianten. De eerste is de minimale variant. Daarbij is uitgangspunt dat raad alleen bindend advies geeft op initiatieven met een grote maatschappelijke impact. Bijvoorbeeld de bouw van meer dan 10 nieuwe woningen. Ter vergelijking: in de voorkeursvariant is bindend advies verplicht bij de bouw van meer dan 2 nieuwe woningen. Ook worden andersoortige initiatieven worden niet voorgelegd voor advies aan de raad, zoals de uitbreiding van bedrijvigheid, oprichting van niet-agrarische bedrijven en de aanleg van infrastructurele kunstwerken.

Ook is in deze variant alleen sprake van verplichte participatie voor initiatieven die een grote maatschappelijke impact hebben. Kleinere initiatieven waarvan de gevolgen verder gaan dan de eigen perceelsgrenzen zijn niet opgenomen. Het voordeel van deze variant is dat het snelle vergunningverlening mogelijk maakt. Bovendien sluit het goed aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet. Namelijk dat de raad stuurt op hoofdlijnen, en niet besluit over middelgrote of kleine plannen.

Toch is dit niet de voorkeursvariant. Deze lijst sluit niet aan bij de huidige bevoegdheidsverdeling. We verwachten dat de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vaak gebruikt zal worden voor

initiatieven die nu met een wijziging van het bestemmingsplan worden toegestaan. In die gevallen is de raad op dit moment ook bevoegd.

1.3. Er kan ook gekozen worden voor een maximale variant.

In bijlage 3 staan twee varianten. De tweede is de maximale variant. In deze variant ligt de grens voor het adviesrecht lager dan bij de voorkeursvariant. Het gaat bijvoorbeeld over een initiatief voor onzelfstandige woonruimtes (transformatie of nieuwbouw). Hiervoor geldt geen ondergrens. In de voorkeursvariant is bindend advies pas verplicht bij meer dan 5 onzelfstandige woonruimtes.

Ook is in deze variant sprake van meer gevallen waarvoor verplichte participatie aan de orde is. Dit betekent een verzwaring van de aanvraagprocedure voor initiatiefnemers voor gevallen waarbij sprake is van beperkte ruimtelijke uitstraling en/ of maatschappelijke impact.

Toch is dit niet de voorkeursvariant. Het sluit niet aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat de raad stuurt op hoofdlijnen. Bovendien heeft een ruim gebruik van het bindend adviesrecht praktische consequenties: de vergunningprocedures duren langer dus een aanvrager moet langer wachten op zijn besluit, er is meer ambtelijk inzet nodig, dus de leges worden hoger, en de werkdruk voor de raad wordt hoger.

2. De buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarvoor verplichte participatie geldt

Alleen in gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waar naar verwachting belanghebbenden inspraak in willen hebben en waarover nooit eerder participatie heeft plaatsgevonden, willen wij participatie verplicht stellen.

De overlap met de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van haar adviesrecht is geen toeval omdat voor beiden de maatschappelijke impact een van de uitgangspunten is. Bovendien is het overzichtelijker. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen bij de verplichte participatie gebruik maken van het 'proceskader' dat daarvoor is opgesteld. Voor meer informatie hierover verwijzen wij naar bijlage 4.

3. Twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren

De lijst in bijlage 2 vormt in onze ogen een goed vertrekpunt om ervaring met de Omgevingswet op te doen. 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. Over twee jaar heeft de raad naar verwachting meerdere adviezen afgegeven en is een evaluatie mogelijk. Op dat moment kan de raad bezien of een inperking of juist uitbreiding van de lijst wenselijk is.

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 verwaard 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

Het college zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet tijdig een voorstel doen om het besluit na twee jaar te evalueren.

Aanvraagformulieren en interne werkprocessen zullen worden aangepast aan het werken met het bindend advies en de verplichte participatie.

Samenwerking en communicatie

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

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Bijlage(n)

1. Toelichting op het bindend adviesrecht en verplichte participatie
2. Lijst Categorieën van gevallen adviesrecht en participatie
3. Alternatieven besluit bindend advies en verplichte participatie
4. Uitwerking Participatiebeleid: proceskader voor complexe opgaven