

Raadsvoorstel

Burgemeester en wethouders

Jaargang	: 2023
Zaaknummer	: 3000152
Datum	: 1 december 2022
Onderwerp	: Vaststellen lijst met activiteiten ten behoeve van bindend advies en verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Voorstel:

1. De lijst met activiteiten vast te stellen, bestaande uit een tweetal onderdelen:
 - a. Activiteiten waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, conform artikel 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet;
 - b. Activiteiten, waarvoor de gemeenteraad heeft bepaald dat daarvoor verplicht participatie moet worden georganiseerd door aanvrager/initiatiefnemer op grond van artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet;
2. De lijst met activiteiten in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt;
3. Evaluatie van het werken met de lijst met activiteiten in de praktijk, indien een jaar is verstreken.

Publiekssamenvatting

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Voor de invoering van de Omgevingswet is het noodzakelijk een aantal besluiten te nemen waarbij het gaat om duidelijke afspraken tussen de gemeenteraad en het college over wie nu waarvan is. Op deze manier is een snelle en transparante besluitvorming mogelijk bij het verlenen van aanvragen om omgevingsvergunningen die niet passen binnen het omgevingsplan. Dit voorstel gaat over het bindend adviesrecht van de raad rondom dergelijke aanvragen. Daarnaast ziet dit voorstel op gevallen waarvoor verplichte participatie gewenst is.

Inleiding

Op 1 december 2022 heeft in de raadscommissie Ruimtelijk en Economisch Domein (RED) de behandeling van een viertal voorstellen plaatsgevonden verband houdende met de

Omgevingswet. Drie van deze besluiten ¹ zijn als hamerstuk naar de raadsvergadering van 15 december doorgeleid en ook als zodanig vastgesteld.

Het onderhavige raadsvoorstel inzake bindend adviesrecht (van de gemeenteraad) en het aanwijzen van gevallen waar verplichte participatie voor gaat gelden, is naar aanleiding van een in de vergadering gedaan voorstel van raadslid de heer Morssink teruggelegd bij het college. Voorgesteld is om aan de hand van de uitwerking van een aantal voorbeelden inzichtelijk te krijgen/meer feeling te krijgen met hoe de lijst in zijn voorgestelde vorm uit gaat pakken in de praktijk. Het memo – dat onderdeel uitmaakt van dit raadsvoorstel– is op 23 mei jl. besproken in de RKBG en op onderdelen nog aangevuld. Dit raadsvoorstel dient in samenhang met het betreffende memo te worden gelezen.

Inhoud

Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet kan er geen bestemmingsplan meer worden gemaakt of een afwijking van het bestemmingsplan worden verleend. Er kan wel medewerking worden verleend aan een initiatief dat strijdig is met het omgevingsplan door ofwel het omgevingsplan te wijzigen ofwel af te wijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: buitenplanse opa).

Voor het wijzigen van het omgevingsplan is de gemeenteraad bevoegd gezag. Voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ligt de bevoegdheid bij het college. De gemeenteraad kan gevallen van categorieën aanwijzen, waarin het college niet zomaar van het omgevingsplan kan afwijken door een vergunning te verlenen. In die gevallen wordt de raad om een advies gevraagd. Dat advies is voor het college bindend.

In onderstaande tabel zijn beknopt de verschillen tussen de huidige systematiek (Wet ruimtelijke ordening) en de nieuwe systematiek (Omgevingswet) geduid.

Wet ruimtelijke ordening (Nu)	Bevoegdheid	Omgevingswet (per 1/1/2024)	Bevoegdheid
Bestemmingsplan	Gemeenteraad	Omgevingsplan	Gemeenteraad
Structuurvisie	Gemeenteraad	Omgevingsvisie	Gemeenteraad
Omgevingsvergunning	College B&W	Omgevingsvergunning	College B&W
- Binnenplanse (8 wk)	College B&W	Omgevingsvergunning	College B&W
- Kruimelregeling (8 wk)		Kruimel vervalt buitenplanse omgevingsplanactiviteit (8 wk+6 wk)	College B&W

¹ Verordening Nadeelcompensatie, Adviescommissie Omgevingskwaliteit Alphen aan den Rijn, Verordening kwaliteit VTH

- Afwijking uitgebreide procedure (26 weken)	College B&W en raad heeft in 2014 gevallen aangewezen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen op voorhand nodig is	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (8 wk+ 6wk) College kan bepalen 3.4 Awb (6 weken ter inzage) procedure toe te passen	College B&W en raad dient voor 1-12-2024 gevallen aan te wijzen voor bindend advies
--	--	---	---

Activiteiten waarvoor bindend advies van gemeenteraad benodigd is

Werkwijze onder de huidige regelgeving

Onder de huidige wetgeving is het in beginsel zo dat het college alleen een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat strijdig is met het bestemmingsplan kan verlenen met instemming van de gemeenteraad. In de wet is een mogelijkheid geboden om gevallen aan te wijzen waarvan de gemeenteraad vindt dat deze in beginsel door het college kunnen worden afgedaan zonder inmenging van de gemeenteraad. Met deze werkwijze kan het college sneller aanvragen afhandelen, omdat een behandeling van de aanvraag niet in een raadsvergadering aan de orde hoeft te komen.

Een dergelijk besluit is in 2014 door de gemeenteraad genomen, de zogenaamde 'Lijst met categorieën gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad is vereist'. Afwijken van deze lijst is mogelijk, als tenminste een vijfde deel van het totaal aantal raadsleden vindt dat voor een concreet voorliggend afwijkingsbesluit wel een separate verklaring van geen bedenkingen door de raad moet worden afgegeven. Elk voorgenomen besluit wordt gedurende twee weken voor de gemeenteraadsleden ter inzage gelegd.

Werkwijze onder de nieuwe Omgevingswet – wat verandert er?

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was niets opgenomen aan zeggenschap van de gemeenteraad bij het verlenen van aanvragen om omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan. Dit geredeneerd vanuit een van de doelstellingen van de Omgevingswet dat uitgaat van snellere en efficiëntere besluitvorming. Dit vertaalde zich in het minder bemoeienis hebben van de gemeenteraad met dergelijke aanvragen. Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel is er echter via een motie toch een vorm van zeggenschap voor de gemeenteraad in de Omgevingswet terecht gekomen, te weten het verzwaard bindend adviesrecht voor de gemeenteraad.

Met dit nieuwe systeem wordt de advisering min of meer 'omgedraaid'. Voor aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan heeft het college namelijk geen instemming van de gemeenteraad meer nodig, tenzij de gemeenteraad vooraf gevallen heeft aangewezen waarvoor het college altijd eerst advies aan de gemeenteraad moet vragen (artikel 16.15a Ow). Dit advies is bindend voor het college (hetgeen blijkt uit artikel 16.15b Ow).

Activiteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld

Werkwijze onder de huidige regelgeving

In het huidige stelsel speelt participatie een rol bij de totstandkoming van een besluit. Met participatie wordt niet de formele besluitvorming zoals de zienswijzeprocedure in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedoeld. Participatie gaat juist over het stadium voorafgaand aan de formele besluitvorming.

Op dit moment bestaat in er in de huidige regelgeving geen mogelijkheid om participatie verplicht te stellen bij initiatieven. Enige uitzondering daarop is artikel 3.1.6, eerste lid, onder sub e van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit artikel bepaalt dat in de toelichting bij een bestemmingsplan wordt aangegeven hoe burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken. Daarnaast hebben gemeenten vaak zelf een participatie- of inspraakverordening vastgesteld.

Participatie speelt onder het huidige recht een rol bij de motivering van een besluit. Wanneer een bestuursorgaan een besluit neemt, dan moet dit besluit deugdelijk worden gemotiveerd. Maatschappelijk draagvlak speelt een rol bij de belangenafweging om een besluit vast te stellen. De rol van participatie en/of maatschappelijke draagvlak onder het huidige stelsel wordt op dit moment vooral ingevuld door rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Werkwijze onder de nieuwe Omgevingswet – wat verandert er?

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden namelijk op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel krijgen. De wet zegt over participatie: “het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.”

Hoofregel – participatie is niet verplicht

Bij de aanvraag omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer aangeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Als dit het geval is, meldt de initiatiefnemer ook hoe deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn. Het is in principe niet verplicht om aan participatie te doen. Bij de aanvraag hoeft dus alleen aangegeven te worden óf er aan participatie is gedaan en, zo ja, hoe dat is gedaan (participatie als aanvraagvereiste).

Verbijzondering – participatie kan verplicht gesteld worden in bepaalde gevallen

De Omgevingswet geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gevallen aan te wijzen waarvoor participatie door de initiatiefnemer verplicht is gesteld. In dat geval is de aanvrager wel verplicht om een participatieproces vorm te geven (vormvrij) en aan te geven wat met de resultaten is gedaan.

Beoogd maatschappelijk resultaat

Met het vaststellen van de voorliggende lijst, is vastgelegd:

- Voor welke (buitenplanse omgevingsplan)activiteiten de raad een bindend adviesrecht wenst. In die gevallen kan het college dus geen besluit nemen over de aanvraag omgevingsvergunning zonder (bindend) advies van de gemeenteraad.
- Voor welke (buitenplanse omgevingsplan)activiteiten de raad het noodzakelijk vindt dat er verplicht participatie wordt gevoerd.

Kader

- Omgevingswet o.a. artikelen 16.15a onder b OW en artikel 16.55 lid 7 Ow;
- Bestaande gemeentelijke beleidskaders, waaronder de Omgevingsvisie;
- Gemeentebrede aanpak participatie 'Iedereen aan zet' (2021/38 5520)
- Huidige lijst verklaring van geen bedenkingen (2014/14757)
- Oorspronkelijke raadsvoorstel (2022/3000152)

Argumenten

Voordat wordt ingegaan op de lijst met activiteiten, is het goed om onderstaande uitgangspunten in acht te nemen:

1. De lijst met activiteiten is niet in beton gegoten. Het is dan ook mogelijk om de lijst na inwerkingtreding van de Omgevingswet aan te passen, als blijkt dat er toch behoefte bestaat aan een aanvulling en/of wijziging van de lijst. Dit is de reden waarom in het voorstel ook een evaluatiemoment is opgenomen (zie beslispunt 3).
Daarnaast zal de komende jaren gewerkt worden aan het nieuwe omgevingsplan voor het gehele grondgebied van onze gemeente. Dit leidt naar alle waarschijnlijkheid ook tot aanpassingen van de lijst.
2. In de Omgevingswet zijn termijnen opgenomen voor de afhandeling van een aanvraag, deze zijn korter dan onder de huidige regelgeving. De afhandeling moet binnen acht weken geschieden, met de mogelijkheid tot een (eenmalige) verlenging van zes weken. Deze verlenging mag echter niet standaard worden toegepast. Binnen de termijn van acht weken (indien verlengd 14 weken) moet dus besluitvorming plaatsvinden, en indien de activiteit op de lijst staat- invulling worden gegeven aan de adviesrol van de gemeenteraad. Ook moet binnen die termijn aan initiatiefnemers de gelegenheid worden geboden hun plan toe te lichten of burgers hun mening te laten geven. Zeker voor complexe gevallen is de voorbereidingstijd zeer kort gelet op deze beslistermijnen.

Een en ander is deels te ondervangen door –voordat de aanvraag wordt ingediend– het vooroverleg goed te organiseren. Echter het initiatief om vooroverleg te organiseren voordat de aanvraag formeel ingediend wordt, ligt bij de aanvrager. Dit betekent dus dat de afhandelingstermijn niet altijd gehaald zal kunnen worden, ook niet indien gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot verlenging. Mocht onverhoopt blijken dat binnen de beslistermijn (en de verlengingstermijn) toch geen besluit kan worden genomen op de ontvangen aanvraag, dan ontstaat er onder de Omgevingswet geen vergunning van rechtswege meer. Wel heeft het niet tijdig beslissen tot gevolg dat:

- als de raad (adviesorgaan) het advies niet tijdig geeft, het college het besluit zonder het advies van de raad mag nemen (artikel 3:6 lid 2 Awb);
 - de aanvrager bij niet tijdig beslissen op de aanvraag de gemeente in gebreke kan stellen, onder oplegging van een dwangsom. De gemeente heeft dan 2 weken de tijd om alsnog een beslissing te nemen. Gebeurt dat niet, dan gaat de dwangsom automatisch lopen. Zodra de dwangsom gaat lopen, kan de aanvrager tevens een besluit afdwingen via de rechter door direct beroep in te stellen (en de bezwaarprocedure overslaan).
3. De inwerkingtreding van de lijst is gekoppeld aan de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Indien – om wat voor reden dan ook – de wet niet op 1 januari 2024 in werking treedt, betekent dat ook dat de lijst nog niet in werking treedt. Dit is als zodanig verwerkt in beslispunt 2.

Voorgestelde lijst met activiteiten

Hoe pakken andere gemeenten het aan t.a.v. bindend advies?

Het leeuwendeel van de gemeenten hanteren een ‘beleidsneutrale’ aanpak waarbij de huidige lijst ‘Verklaring van geen bedenkingen wordt omgezet. Bij de huidige lijsten is vaak bepalend of een activiteit binnen of buiten Bestaand stads- en dorpsgebied plaatsvindt.

Daarnaast worden actuele activiteiten toegevoegd zoals activiteiten voor energieopwekking. Een aantal andere gemeenten gaat bij het samenstellen van de lijst uit van de gebiedsindeling zoals die is aangegeven in de gemeentelijke omgevingsvisie. Ook die gemeenten voegen activiteiten toe, bijvoorbeeld activiteiten in het kader van duurzame energie.

Bij beide voornoemde aanpakken wordt voorts gekeken of activiteiten niet onnodig op de lijst terechtkomen om te voorkomen dat het besluitvormingsproces onnodig wordt vertraagd of zelfs vastloopt. Daarnaast is een lijn te ontdekken van zaken die niet op de lijst bindend advies terecht komen, te weten:

- alle wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheden in de geldende bestemmingsplannen voor het gemeentelijk grondgebied;
- alle (kruimel)gevallen die op grond van art 2.12, lid 1 onder a, sub 2o Wabo per Algemene maatregel van bestuur (AMvB) zijn aangewezen en waarmee met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. De bevoegdheid daarvan ligt nu bij het college (zonder dat daarvoor een vvgb is vereist). Dit zijn bijvoorbeeld bepaalde bijgebouwen, dakkapellen en nutsvoorzieningen. De lijst van kruimelgevallen vervalt onder de nieuwe Omgevingswet;
- verzoeken of aanvragen om een vergunning omgevingsplanactiviteit die passen in het beleid, waarbij geen sprake is van een strijdig belang met de instructieregels, instructies en voorbereidingsbesluiten volgens de artikelen 22.32 lid 2 en 22.33 uit de bruidsschat en waarbij sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Welke activiteiten zijn op de lijst terechtgekomen?

Voorgestelde lijst omvat een combinatie van voornoemde aanpakken. Uitgegaan is van de huidige lijst verklaring van geen bedenkingen. Dit vanuit de signalen die de raad heeft afgegeven om de huidige lijst verklaring van geen bedenkingen zoveel als mogelijk beleidsneutraal om te willen zetten.

Wel is er kritisch gekeken naar de activiteiten in het licht van de huidige tijdsgeest, denk daarbij bijvoorbeeld aan activiteiten in het kader van energieopwekking. De redactie van de lijst is aangepast, omdat deze lijst –anders dan de huidige lijst– bepaalt wanneer de raad wél om advies gevraagd moet worden. Toegevoegd is een beperkt aantal activiteiten voortvloeiend uit de gemeentelijke omgevingsvisie zoals ‘gezonde vergroening’, en projecten die niet passen in een door de gemeenteraad vastgestelde visie. In de voorgestelde lijst zijn niet opgenomen alle wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheden en alle (kruimel)gevallen. Uitzondering daarop vormt de categorie antenne-installatie van minimaal 40 meter uit het Besluit omgevingsrecht.

Hoe pakken andere gemeenten het aan t.a.v. verplichte participatie?

Er zijn grofweg drie opties voor gemeenten voor het opstellen van een lijst voor verplichte participatie:

1. Participatie is niet verplicht bij buitenplanse opa's;
2. Participatie is zo vaak mogelijk verplicht bij buitenplanse opa's;
3. Participatie is verplicht bij bepaalde categorieën van gevallen.

In de praktijk blijkt dat veel gemeenten kiezen voor een combinatie van optie 2 en 3 of optie 3. Hiermee blijft er een koppeling met de activiteiten waar bindend advies voor geldt. Dit laatste ligt ook in de rede, aangezien de activiteiten waarvoor bindend advies geldt, activiteiten zijn met een groot maatschappelijk belang of activiteiten die veel impact hebben op de (fysieke) leefomgeving. En juist in dat soort gevallen is het gewenst dat het gesprek wordt aangegaan met de directe omgeving (het participeren).

Welke activiteiten zijn op de lijst terechtgekomen?

Activiteiten met de meeste impact op de leefomgeving hebben een plek gekregen op de lijst. In verreweg de meeste gevallen zijn dat tevens de gevallen die in aanmerking komen voor bindend advies. Door in deze gevallen participatie verplicht te stellen, wordt bewerkstelligd dat de belangen van de mensen die hebben geparticipeerd duidelijk en inzichtelijk worden. Dit geeft het bevoegd gezag direct inzicht, kan helpen in de besluitvorming en het versnellen van de processen. Plannen kunnen daardoor beter worden, omdat mensen hebben mogen meedenken en adviseren. De lijst met activiteiten waarvoor participatie verplicht is gesteld, kan als een richtinggevende aanvulling op de in 2021 vastgestelde gemeentebrede aanpak participatie ‘Iedereen aan zet’ werken.

Tenslotte

Omdat er in de praktijk overlap zit tussen de activiteiten waarvoor bindend advies van de gemeenteraad gewenst is en de activiteiten waarvoor verplichte participatie wenselijk is, is er –net als in veel andere gemeenten– voor gekozen om een gecombineerde lijst op te stellen.

Participatie en communicatie

Over de lijst is niet geparticipeerd met potentiële initiatiefnemers. Enerzijds omdat dit besluit een beleidsvoornemen betreft dat betrekking heeft op interne organisatorische aangelegenheden en anderzijds omdat dit een beleidsneutrale omzetting betreft.

De lijst zal –na vaststelling een plek krijgen op de gemeentelijke website bij de informatie over participatie en worden verwerkt in de participatiescan die in ontwikkeling is. Ook zal er aandacht aan worden besteed in de communicatie naar onze inwoners.

Financiële consequenties

Geen

Locatiegegevens

De lijst met activiteiten geldt voor het gehele grondgebied van Alphen aan den Rijn.

Realisatie (planning)

Het raadsbesluit met de bijbehorende lijst van activiteiten zal elektronisch bekend worden gemaakt. Er kan geen bezwaar of beroep tegen worden ingediend. Belanghebbenden kunnen uiteraard wel tegen het besluit om een vergunning te verlenen voor een omgevingsplanactiviteit bezwaar en beroep aantekenen.

Vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet worden initiatieven, waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan, en die voorkomen op de lijst voor advies aan de gemeenteraad voorgelegd. In het geval ze voorkomen op de lijst voor verplichte participatie, zal worden beoordeeld of participatie is uitgevoerd.

De ervaringen met de voorgestelde manier van werken worden een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet geëvalueerd. Deze evaluatie kan aanleiding zijn om de (werkwijze met de) lijst met activiteiten te actualiseren.

Bijlage(n):

- Lijst bindend advies en verplichte participatie Omgevingswet;
- Memo n.a.v. behandeling commissie RED d.d. 1 december 2022 inclusief bijlagen.

Besluit

Gemeenteraad

Jaargang : 2022

Zaaknummer : 3000152

Datum : 1 december 2022

Onderwerp : Vaststellen lijst met activiteiten ten behoeve van bindend advies en
verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

De raad van Alphen aan den Rijn,
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 1 december 2022, besluit:

1. De lijst met activiteiten vast te stellen, bestaande uit een tweetal onderdelen:
 - a. Activiteiten waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, conform artikel 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet;
 - b. Activiteiten, waarvoor de gemeenteraad heeft bepaald dat daarvoor verplicht participatie moet worden georganiseerd door aanvrager/initiatiefnemer op grond van artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet;
2. De lijst met activiteiten in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt;
3. Evaluatie van het werken met de lijst met activiteiten in de praktijk, indien een jaar is verstreken.

Gewaarmerkte bijlage(n):

- Lijst bindend adviesrecht en verplichte participatie Omgevingswet

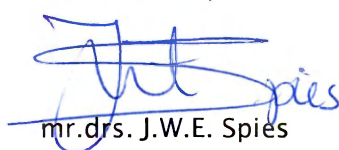
Vastgesteld in de openbare vergadering van 21 september 2023.

De raad van Alphen aan den Rijn,
de griffier,



drs J.A.M. Timmerman

de voorzitter,



mr. drs. J.W.E. Spijs