



Notitie Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie onder de Omgevingswet

1. Inleiding

Zoals het nu lijkt treedt de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking.

De Omgevingswet legt de bevoegdheid voor het verlenen van omgevingsvergunningen volledig bij het college neer. Het gaat hierbij zowel om de omgevingsvergunningen die passen in het omgevingsplan (binnenplanse omgevingsvergunningen) als om de omgevingsvergunningen die niet passen in het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsvergunningen).

Om de raad, net als in de huidige situatie met de verklaring van geen bedenkingen, de mogelijkheid te geven om advies uit te brengen over bepaalde buitenplanse omgevingsactiviteiten, kan de raad gevallen aanwijzen waarover hij bindend advies wil uitbrengen. Voorliggend voorstel voorziet hier in.

De Omgevingswet verplicht initiatiefnemers niet om participatie te voeren. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarvoor de initiatiefnemers verplicht zijn om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Voorliggend voorstel voorziet hier in.

2. Adviesrecht gemeenteraad voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

2.1 Rolverdeling gemeenteraad en college van B&W

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt de kaders vast. Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Het college geeft uitvoering aan de door de raad vastgestelde kaders en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders en verleend dan de omgevingsvergunningen. Dit wordt straks onder de Omgevingswet niet anders.

Het college krijgt onder de Omgevingswet wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Het College van B&W is straks het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Ook als de aanvraag niet past binnen het omgevingsplan en er buitenplannen afgeweken moet worden.

De gemeenteraad kan hier sturing aangeven door het vaststellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en beleidsregels. Daarnaast kan de raad gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor hij een (bindend) advies willen uitbrengen.

2.2 Omgevingsvergunningen

Met een aanvraag om een omgevingsvergunning kunnen burgers, bedrijven en overheden toestemming vragen om activiteiten in de leefomgeving uit te voeren. Denk daarbij aan (ver)bouwen, slopen, (verandering van) het gebruik van een perceel, enz.

In sommige gevallen moet/kan een initiatiefnemer een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. Voor andere activiteiten moet een initiatiefnemer toch een vergunning aanvragen. Welke activiteiten dat zijn, staat onder andere in het omgevingsplan.

Een omgevingsvergunning wordt getoetst aan het omgevingsplan, de omgevingsvisie en eventueel ander beleid. Het gaat hierbij om gemeentelijke beleid, maar ook om rijks- en provinciaal beleid. Als de plannen voldoen aan alle gestelde eisen, moet de gemeente de vergunning verlenen. De sleutel ligt voor de gemeente bij de invulling van het omgevingsplan, omdat dat het toetsingskader is voor vergunningverlening. En daarboven hangt de omgevingsvisie, waarin staat welke kant de gemeente op wil en welke ontwikkeling wel/niet wenselijk zijn. Zo zijn alle drie de instrumenten (omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsvergunning) aan elkaar verbonden. Het college van B&W verleent de omgevingsvergunningen.

Er zijn twee soorten vergunningen:

1. Binnenplanse omgevingsvergunning

Als de gevraagde activiteiten passen binnen het omgevingsplan is er sprake van een binnenplanse omgevingsvergunning. De activiteiten passen daarmee automatisch ook binnen de omgevingsvisie en ander beleid omdat het omgevingsplan hierop gebaseerd is. Het college van B&W is bevoegd gezag. Het gaat hier om uitvoering van de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Dit wordt onder de Omgevingswet niet anders.

2. Buitenplanse vergunning

Activiteiten die niet passen en dus in strijd zijn met het omgevingsplan worden aangemerkt als buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Ondanks de strijdigheden kan het initiatief wenselijk en/of waardevol zijn. Als een dergelijk initiatief bij de gemeente wordt ingediend, dan kan het college van B&W beoordelen of er alsnog medewerking aan kan worden verleend. Dit kan dan met een buitenplanse omgevingsvergunning.

2.3 Nu en straks

Nu

Onder de huidige regelgeving is het college het bevoegde gezag voor het verlenen van een vergunning voor een 'buitenplanse activiteit'. Deze vergunning mag alleen verleend worden als de raad een Verklaring van Geen Bedenkingen (VvGB) heeft afgegeven. In 2018 heeft de gemeenteraad een Lijst van categorieën van gevallen vastgesteld waarin geen verklaring van geen bedenkingen nodig is (zie bijlage 2). In die gevallen is het college, zonder tussenkomst van de raad bevoegd tot het verlenen van een vergunning voor een 'buitenplanse activiteit'.

Straks

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de 'verklaring van geen bedenkingen'. Het college kan zonder tussenkomst van de gemeenteraad de vergunning verlenen.

De gemeenteraad kan echter gevallen van activiteiten aanwijzen waarvoor bindend adviesrecht geldt (artikel 16.15a Omgevingswet). Over die activiteiten geeft de gemeenteraad een zogenaamd verzaamd, bindend advies. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Het college mag niet van het advies afwijken.

In de kern betekent dit dat de besluitvorming zoveel mogelijk hetzelfde blijft. Aanvragen die nu naar de gemeenteraad gaan voor een verklaring van geen bedenkingen, gaan straks ook naar de gemeenteraad voor een bindend advies.

2.4 Aanwijzen van gevallen van omgevingsplanactiviteiten waarvoor bindend advies van de raad geldt

Bij het bepalen of en in welke gevallen van activiteiten, bindend adviesrecht geldt, moeten de doelen van de Omgevingswet worden meegewogen. De Omgevingswet heeft onder andere als doel om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Daarnaast wijst de wetgever er met de Omgevingswet nogmaals op dat de raad de kaders stelt en stuurt op hoofdlijnen. Het college doet de uitvoering van deze kaders. Vandaar dat de vergunningverlening in de basis bij het college is gelegd.

In de door de gemeenteraad vastgestelde Uitgangspuntennotitie Omgevingswet (maart 2021) is bepaald dat de Lijst van categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen (VVGB) nodig is, gebruikt zal worden als basis voor het aanwijzen van categorieën van gevallen waarvoor bindend adviesrecht van de raad geldt.

Door deze lijst als basis te gebruiken blijft de besluitvorming zo veel mogelijk hetzelfde. Aanvragen die nu naar de gemeenteraad gaan voor een verklaring van geen bedenkingen gaan straks ook naar de gemeenteraad voor een bindend advies.

De in 2018 vastgestelde Lijst voor verklaring van geen bedenkingen is voor het opstellen van deze notitie over het adviesrecht nog wel geactualiseerd aan de hand van rijksregels (vergunningvrij bouwen, kruimelgevallen), geactualiseerd provinciaal beleid en het recent vastgestelde bestemmingsplan Buitengebied. De lijst van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voor adviesrecht is als bijlage 1 (Lijst met gevallen voor adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie) bijgevoegd. In navolgende tabel een klein overzicht van de activiteiten die aan de hand van de actualisatie niet langer op de lijst voorkomen:

Regeling	reden	
Vergunningvrij		
Kruimelgevallen		Wijzigen van gebruik
Provinciaal beleid		Aantal vierkante meters woning
Bestemmingsplan buitengebied	In het bestemmingsplan Buitengebied heeft een harmonisatie van de regels voor de regels van het buitengebied van de drie voormalige gemeenten plaatsgevonden. Hierin zijn keuzes gemaakt welke zaken bij recht, middels afwijking of wijzigingsprocedure mogelijk kunnen worden gemaakt	Tweede agrarische bedrijfswoning

Een argument dat ook meegewogen moet worden bij het aanwijzen van categorieën is de proceduretijd. In de basis is het zo dat voor aanvragen om omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan, de reguliere vergunningprocedure van toepassing is. De

omgevingsvergunningen moeten dan binnen 8 weken (met evt. een eenmalige verlening van 6 weken bij externe advisering) afgehandeld worden in plaats van de nu geldende 26 weken. De planning en agendering van de raadsyclus is geen reden voor een verlening van de termijn. De raad zou dan bijvoorbeeld 2 weken de tijd hebben voor een advies. Los van het feit dat dit bijna onmogelijk is in te passen in de raadsyclus, is dit ook een enorme extra belasting van de raad. Het is daarom wenselijk het aantal gevallen voor bindend advies beperkt te houden.

2.5 Status van het adviesrecht

Het adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzaamd, bindend advies. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Het college mag niet van dit advies afwijken.

3. Aanwijzen verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplan-activiteiten

3.1 Inleiding

Participatie is een belangrijk onderwerp in de Omgevingswet. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden 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'. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over de participatie vastgelegd.

Participatie is verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun mening kunnen geven over een visie of een plan, zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

Voor initiatiefnemers is participatie bij een omgevingsvergunning een aanvraagvereiste (artikel 7.4 Omgevingsregeling), maar in beginsel geen inspanningsverplichting. De aanvrager moet aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft. Hij moet duidelijk maken wat er uit de participatie gekomen is. De aanvrager mag zelf weten hoe hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft. Het kan ook zijn dat een aanvrager niks aan participatie gedaan heeft. Dit is geen grond om de vergunning te weigeren.

Hierop geldt een uitzondering voor omgevingsvergunningaanvragen voor een buitenplanse omgevingsactiviteit.

3.2 Participatie en vergunningverlening

In veruit de meeste gevallen is het college het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Het college toets dan ook of het initiatief past in het omgevingsplan. Bij activiteiten waarvoor er geen vergunningplicht is of waarvoor slechts een meldplicht geldt, is participatie niet noodzakelijk.

Zoals onder 2.2 zijn er twee soorten vergunningen. Bij beide soorten vergunningen is participatie een aanvraagvereiste (artikel 7.4 Omgevingsregeling). De aanvrager moet aangeven óf hij aan participatie heeft gedaan. En zo ja, hoe partijen zijn betrokken en wat daar het resultaat van is geweest. Hoe de verdere participatie wordt vormgegeven hangt af van de soort vergunning.

Vergunning voor een binnenplanse omgevingsactiviteit

Als een aanvraag past binnen de regels of als er sprake is van een binnenplanse vergunningsaanvraag is er geen inspanningsverplichting. De aanvrager moet alleen aangeven óf hij aan participatie heeft gedaan. En zo ja, hoe partijen zijn betrokken en wat daar het resultaat van is geweest. De participatie is vrijwillig en vormvrij.

Het ontbreken van participatie is géén reden om een vergunningaanvraag te weigeren. Dat is ook logisch: de activiteit past immers binnen het omgevingsplan. En over het omgevingsplan - waarbij de gemeente het bevoegde gezag is - heeft verplicht participatie plaatsgevonden. Ook draagvlak is geen weigeringsgrond.

Vergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit

Buitenplanse omgevingsactiviteiten passen niet binnen het omgevingsplan. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. De Omgevingswet biedt de gemeenteraad daarom de ruimte om te bepalen of participatie bij deze afwijkingen verplicht is (artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet).

Bij de aangewezen activiteiten is de initiatiefnemer verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Het gaat hier dus om een inspannings- en motiveringsplicht. Er is geen resultaatverplichting. Draagvlak bij omwonenden is geen weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit.

Participatie is ook bij deze aanvragen vormvrij: de initiatiefnemer mag zelf weten hoe hij het participatieproces aanpakt. De wetgever heeft niet bepaald wanneer er sprake is van onvoldoende participatie. Ook heeft de wetgever de keuze voor de vorm van participatie bewust bij de aanvrager gelaten. Maar uit het feit dat het hier gaat om verplichte participatie, volgt dat de uitgevoerde participatie wel enige inhoud moet hebben.

Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Bij een project met grote impact op de omgeving zal meer uitgebreide participatie nodig zijn.

De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan, is aan het college. Hiervoor kan het college beleidsregels opstellen (artikel 4:81 AWB) om te bepalen wat bij diverse gevallen als voldoende participatie wordt aangemerkt.

Tijdens de besluitvorming maakt het bevoegd gezag een eigen integrale afweging over het al dan niet toekennen van de vergunning. Voor de motivering van het besluit kan het door de aanvrager verstrekte (inhoudelijke) resultaat van participatie gebruikt worden voor het maken van de belangenafweging.

Als de aanvrager bij een aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5, Algemene wet bestuursrecht (Awb)).

Het college zal in de loop van 2023 een handreiking voor participatie vast stellen. Deze handleiding geeft dan handvatten/kaders voor participatie. Inwoners en ondernemers kunnen deze handleiding gebruiken om hun participatie vorm te geven, ook wanneer dit niet verplicht is. Op deze manier stimuleren we de inwoners en ondernemers om participatie toe te passen. In deze handleiding geven we ook aan op welke manier de gemeente naar participatie bij initiatieven in de fysieke leefomgeving kijkt, zodat initiatiefnemers ook zelf kunnen beoordelen of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden voor hun initiatief.

De participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, die niet door de raad zijn aangewezen, is gelijk aan die van de omgevingsvergunningen die wel passend in het Omgevingsplan.

3.3 Aanwijzen van gevallen waarvoor participatie bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verplicht wordt gesteld

Zoals hierboven genoemd kan de gemeenteraad buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie wel verplicht is (artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet). Het lijkt logisch om aan te sluiten bij de lijst voor het adviesrecht van de gemeenteraad. Maar de impact kan wel een andere betekenis hebben bij participatie dan bij het adviesrecht.

Bij het adviesrecht staat de rolverdeling tussen de raad en het college voorop. Dit gebeurt mede op basis van omgevingsvisies, omgevingsplannen en dergelijke. Bij de participatie is de impact veel meer ingegeven door zaken als omvang en hinder; in de zin van de mogelijkheid van enig nadeel voor anderen in de omgeving.

Voor de lijst met gevallen voor verplichte participatie is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de lijst van gevallen voor het adviesrecht van de raad. Aanvullend op de lijst van gevallen voor het adviesrecht van de raad stellen we voor participatie ook verplicht laten stellen in die gevallen waar sprake is van functiewijziging van percelen zowel binnen als buiten de bebouwde kom en bij buitenplanse omgevingsactiviteiten in het buitengebied.

Zo leggen we een bewuste en logische koppeling met het adviesrecht van de raad maar willen we participatie ook verplicht stellen bij ontwikkelingen die, vanuit de kaderstellende rol van de raad wellicht minder belangrijk zijn, maar wel invloed kunnen hebben op de omgeving en waarbij participatie dus van belang wordt geacht.

De lijst met gevallen voor adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie is als bijlage 1 bij deze notitie gevoegd.

4. Proces

4.1 Overlap adviesrecht en verplichte participatie

De gevraagde besluiten over adviesrecht en verplichte participatie vormen een vast uitgangspunt bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Formeel leggen we hiervoor twee lijsten vast met gevallen van activiteiten. In de voorbereiding op de besluitvorming over adviesrecht en participatie is gebleken dat in veel gevallen voor dezelfde gevallen van activiteiten besluitvorming wenselijk is. We hebben daarom gekozen beide lijsten samen te voegen tot één lijst waarbij per activiteit in één overzicht weer wordt gegeven wanneer adviesrecht en wanneer participatie van toepassing is.

4.2 Inwerkingtreding

Deze notitie en de bijbehorende lijst met gevallen voor adviesrecht gemeenteraad en gevallen voor verplichte participatie treden in werking op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt.

4.3 Monitoring en evaluatie

De Omgevingswet is nieuw. Een dergelijke grote stelselwijziging brengt ook effecten met zich mee die we nu nog niet kunnen overzien. We hebben de lijst opgesteld met de intentie om zoveel mogelijk aan te sluiten bij huidige werkwijzen. Wat nu naar de raad gaat voor een verklaring van geen bedenking, gaat straks ook naar de raad voor bindend advies.

Vaststelling van de lijst van gevallen voor bindend adviesrecht en verplichte participatie is de eerste stap van de beleidscyclus.

Een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen we de lijsten evalueren om te kijken of deze voldoende aansluiten bij de wensen van de raad en de praktijk van de aanvragen. Als uit de praktijk blijkt dat iets anders moet (meer of minder adviesrecht of meer of minder verplichte participatie) dan zullen we deze notitie en de bijbehorende lijst aanpassen en opnieuw laten vaststellen door de raad.

Bijlage

1. Lijst met gevallen voor adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie
2. Lijst van categorieën van gevallen vastgesteld waarin geen verklaring van geen bedenkingen nodig is