

# Raadsvoorstel

<b>Onderwerp</b>	Omgevingswet: bindend adviesrecht en participatieplicht
<b>Datum collegebesluit</b>	13 juli 2021
<b>Zaaknummer</b>	172138
<b>Portefeuillehouder</b>	drs. W.J.H. Meulenkamp drs. H.A.M. Nauta-van Moorsel MPM
<b>Medewerker</b>	Jonker-Raanhuis, M.G.W. (Marion)

## Doel

Op 20 april 2021 heeft de raad het Ambitiedocument Omgevingswet vastgesteld. Op de laatste pagina van het ambitiedocument staan de besluiten vermeld die de raad nog moet nemen vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet (wettelijke verplichting) per 1 juli 2022, waaronder:

1. Lijst van gevallen voor bindend adviesrecht bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen.
2. Lijst van gevallen waarbij een participatieplicht geldt bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen.
3. Verordening nadeelcompensatie.
4. Verordening op de gemeentelijke adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit, waaronder welstand en monumenten.

Op 23 juni 2021 zijn ontwerpen voor deze besluiten aan de raad toegelicht.

Dit voorstel betreft de lijst (besluiten 1 en 2) met categorieën van gevallen - waarin de gemeenteraad zijn adviesrol wil nemen - en waarbij participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht wordt gesteld.

Separaat worden ook de raadsvoorstellen voor twee andere besluiten voorgelegd (dus tegelijkertijd in de raad: bovenstaande besluiten 1 t/m 4).

## Voorstel

1. Lijst van gevallen voor bindend adviesrecht bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen vaststellen
2. Lijst van gevallen waarbij een participatieplicht geldt bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen vaststellen

## Argumenten

### Het adviesrecht van de raad

Onder de Omgevingswet kunnen vergunningen verleend worden voor zogeheten buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Daardoor kan – ondanks strijd met het Omgevingsplan – toch een vergunning worden verleend door 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.

### **De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B&W**

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. In de huidige situatie stelt de gemeenteraad kaders vast, geeft het college uitvoering aan deze kaders en toetst zij of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces een vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Deze rolverdeling wordt met de komst van de Omgevingswet niet anders. Ook in de nieuwe situatie is het college van B&W het bevoegd gezag voor het besluiten over de omgevingsvergunning.

### **De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (VvGB)'**

Het kan zijn dat een bouwplan niet past in het bestemmingsplan en het niet mogelijk is om via een binnenplanse afwijking of via bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst) medewerking te verlenen. In dat geval kan onder de huidige wetgeving het college van B&W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. Dat kan via de procedure van een bestemmingsplan of via een projectomgevingsvergunning. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, een zogenaemde VvGB.

Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin een VvGB niet nodig is. Door uw raad is besloten dat dit in de Hof van Twente niet nodig is als er voldoende is onderbouwd dat er geen negatieve depositie effecten zijn op de Natura2000 gebieden en het plan qua bouwregels voldoet aan het bestemmingsplan 'Buitengebied Hof van Twente', al dan niet met een binnenplanse afwijking. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

In de meeste gevallen wordt bij initiatieven gekozen voor de procedure van herziening van een bestemmingsplan, waarvoor de raad het bevoegd gezag is. Dat blijft onder de Omgevingswet ook zo. Onder de huidige wetgeving is het gemiddeld 2 keer per jaar voorgekomen dat aan de raad is gevraagd om een VvGB af te geven voor een (buitenplanse) omgevingsvergunning.

### **Het adviesrecht vervangt de VVGB**

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Dit betreft alleen de initiatieven die via een omgevingsvergunning worden verleend en waarvoor het college bevoegd gezag is. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht; dan gaat de raad er niet over.

### **De status van het raadsadvies**

Het adviesrecht van de gemeenteraad is een bindend advies. Het college van B&W mag daar niet van afwijken.

### **Eenvoudigere en snellere procedures**

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de gevallen waarin advies van de raad vereist is meewegen dat de Omgevingswet als 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 8 weken, optioneel 6 weken verlenging). Hoewel er enkele gevallen zijn waarbij de termijn kan worden verlengd (onder meer op verzoek van aanvrager) is de planning van de raads cyclus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – geen reden om de procedure te verlengen. Het is dan ook zinvol dat de gemeenteraad vooraf bepaalt waar hij een rol voor zich ziet weggelegd.

## **Lijst Participatieplicht**

Ook kan de gemeenteraad besluiten om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hiervoor geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe belanghebbenden bij de aanvraag zijn betrokken en wat vervolgens met de resultaten is gedaan. De manier waarop participatie wordt toegepast is vormvrij. Wel wordt als voorwaarde gesteld dat er een minimaal niveau van participatie gehanteerd moet worden. De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan, is aan het college. Bij die beoordeling wordt gebruik gemaakt van de uitgangspunten die worden vastgelegd in het Participatiebeleid. Overigens is het ook nu al onze intentie om initiatiefnemers met omwonenden contact op te laten nemen.

Heeft de aanvrager niet aan participatie gedaan, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Het Participatiebeleid wordt op 22 september 2021 behandeld door uw raad. Bij de lijst die nu voorligt gaat het om het bepalen van de gevallen die naar verwachting een grote impact op de omgeving hebben (=het wanneer); het participatiebeleid bevat de visie op participatie en de aanpak om tot een keuze voor participatie te komen (=het hoe). Omdat dit verschillende zaken zijn is er geen beletsel om eerst de lijst vast te stellen en pas later het beleid.

## **Bindend advies en participatie in één lijst**

Bij de lijst voor bindend advies die voorligt is er van uitgegaan dat het adviesrecht van toepassing is voor activiteiten waarvoor de gemeenteraad echt aan het stuur wil blijven, zoals ontwikkelingen met een grote maatschappelijke impact, en/ of activiteiten die niet overeenkomstig de bestaande beleidskaders zijn.

Het uitgangspunt bij het samenstellen van de lijst is geweest om grotendeels beleidsneutraal over te gaan, waarbij de lijst zoveel mogelijk gelijk is aan de gevallen waarin op grond van de huidige afspraken een verklaring van geen bedenkingen nodig is. Deze lijst is aangevuld met plannen die nu niet langs de raad komen, maar waarvan wordt aangenomen dat de raad hierover ook wil adviseren. Hierbij kan worden gedacht aan grote (buitenplanse) projecten die het college via de afwijkingsregels zonder tussenkomst van de raad heeft verleend, zoals de realisering van sporthal De Mors in Delden. De verwachting is dat straks 5 á 6 keer per jaar een bindend advies aan uw raad zal worden gevraagd.

Complexe initiatieven kenmerken zich door een groot effect op de omgeving. Omdat het een afwijking van de bestemmingsplannen (straks omgevingsplan) betreft, hebben inwoners en belanghebbenden nog niet mee kunnen denken over het initiatief. Door bij deze afwijkingen participatie verplicht te stellen, worden belanghebbenden in een vroeg stadium bij de plannen betrokken. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het plan en draagt eraan bij dat betrokkenen zich serieus genomen voelen. Door participatie verplicht te stellen voor die initiatieven waarvoor de raad ook een advies geeft aan het college wordt duidelijkheid geboden aan de initiatiefnemers.

De lijst gaat uit van een ondergrens. Dit betekent dat projecten die 'groter zijn' dan deze benedengrens aan de raad ter advisering worden voorgelegd dan wel participatie verplicht is.

## **Risico's**

Het advies van de gemeenteraad is bindend, het college mag er niet van afwijken. Het verlenen van vergunningen is een bevoegdheid van het college; een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid kan leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden. Plannen die momenteel op grond van de "kruimellijst" worden vergund zonder tussenkomst van de raad, zijn op onderdelen opgenomen in de lijst. Met de lijst die nu voorligt is getracht zo compleet mogelijk te zijn in het noemen van gevallen waarin de raad betrokken wil zijn. Dit geldt ook voor de participatieverplichting.

### Alternatieven

Een andere invulling van de lijst zou een alternatief kunnen zijn. Dit besluit wordt genomen met de kennis van nu. De Omgevingswet is nieuw en gaandeweg zal er jurisprudentie ontstaan hoe met de nieuwe regelgeving en instrumenten om moet worden gegaan. Nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn.

### Vervolg


Vanaf de datum van inwerkingtreding worden initiatieven, waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan, en die voorkomen op de lijst voor advies aan de raad voorgelegd. In het geval ze voorkomen op de lijst voor participatieplicht zal worden bekeken of de participatie op een goede manier is uitgevoerd.

De ervaringen met de voorgestelde manier van werken kunnen een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden geëvalueerd. Dit zou ertoe kunnen leiden dat uw raad besluit om de lijst te actualiseren.

Burgemeester en wethouders van Hof van Twente,  
de secretaris, de burgemeester,



drs. D. Lacroix



drs. H.A.M. Nauta-van Moorsel MPM