

Nota voor burgemeester en wethouders

Team
DEV-PRO

Onderwerp

Omgevingswet - discussiememo adviesrecht, delegatiebesluit, participatie

1- Notagegevens		2- Bestuursorgaan	
Notanummer	2021-001271	<input checked="" type="checkbox"/> B & W	18-05-2021
Datum	18-05-2021	<input type="checkbox"/> Raad	--
Programma:		<input type="checkbox"/> Burgemeester	--
05 Ruimtelijke ontwikkeling		College van B & W	
Portefeuillehouder Weth. Grijzen		- Burgemeester	- Weth. Grijzen
		- Weth. De Geest	- Weth. Verhaar
		- Weth. Walder	- Weth. Rorink

Besluitenlijst	d.d.	d.d.	d.d.
<input type="checkbox"/> Akkoordstukken	--	<input checked="" type="checkbox"/> Openbaar	18-05-2021
		<input type="checkbox"/> Besloten	--

Routing	d.d.	par.	
Regiemanager	12-05-2021	<input type="checkbox"/> adj.secr.	--
Portefeuillehouder	12-05-2021	<input checked="" type="checkbox"/> gem.secr.	12-05-2021
		BIS Openbaar	
		Status	Definitief 2021-05-19

Bijlagen

Discussiememo raadstafel juni 2021

B & W d.d.: 18-05-2021

Besloten wordt:

- 1 De discussiememo omgevingswet denkrichting participatieplicht, adviesrecht en het delegatiebesluit vast te stellen;
- 2 de raadsmededeling vast te stellen;
- 3 de stukken aan te bieden aan de raad;
- 4 de nota en het besluit openbaar te maken.

Financiële aspecten:

Financiële gevolgen voor de gemeente?	Nee
Begrotingswijziging	Nee

Voorstel openbaarmaking conform Wet Openbaarheid Bestuur (Wob)

- De nota en het besluit openbaar te maken
- De nota en het besluit openbaar te maken vergezeld van bijgaand persbericht
- De nota en het besluit openbaar te maken nadat
- De nota en het besluit openbaar te maken, behalve...
- Het besluit openbaar te maken, maar niet de nota, gelet op artikel:
- De nota en het besluit niet openbaar te maken, gelet op artikel:

Kennisgeving/ Bekendmaking Awb

Kennisgeving (publicatie) conform Awb	Nee
Bekendmaking conform Awb	Nee

ADVIESRADEN:

Moet een van de adviesraden gehoord worden of op de hoogte gesteld?

Nee

Toelichting

Inleiding

We werken aan de implementatie van de Omgevingswet, een van de grootste wijzigingen in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving vereenvoudigd. 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
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen

Waarom deze discussienotitie?

Met de invoering van de Omgevingswet is er sprake van een Omgevingsplan van rechtswege. De bestaande regels uit onder andere de bestemmingsplannen vallen binnen dit omgevingsplan. Voor initiatieven die niet passen binnen dit omgevingsplan, kunnen vergunningen verleend worden in afwijking van het omgevingsplan (een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa)) of kan het omgevingsplan zelf aangepast worden.

Vanuit de huidige wetgeving zijn er afspraken gemaakt over bevoegdheden en verantwoordelijkheid. Deze afspraken moeten goed vertaald worden naar de manier van werken zoals verwacht vanuit de Omgevingswet.

In beginsel bepaalt de omgevingswet dat het college bevoegd is voor het verlenen van de omgevingsvergunningen (ook al wijken die af van het omgevingsplan) en dat de raad bevoegd is voor het wijzigen van het omgevingsplan.

Bij het verlenen van de omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan, is het mogelijk om participatie verplicht te stellen of om of advies te vragen aan de gemeenteraad.

Voor initiatieven waarvoor het omgevingsplan gewijzigd moet worden kan de gemeenteraad besluiten in welke gevallen zij haar bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan aan het college wil delegeren. Dit wordt vastgelegd in een delegatiebesluit.

Om ruimtelijke initiatieven na de invoering van de Omgevingswet goed te kunnen behandelen, moet de gemeenteraad dus vóór invoering van de wet besluiten nemen over de onderdelen: verplichte participatie en adviesrecht (bij aanvragen om omgevingsvergunningen die niet passen in het omgevingsplan) en het delegatiebesluit (voor het wijzigen van het omgevingsplan).

Het voorstel

Op basis van diverse sessies met de raad zijn de denkrichtingen voor uiteindelijke besluitvorming uitgewerkt in een discussiememo. Hierin zijn de consequenties van het adviesrecht, het delegatiebesluit en de verplichte participatie in beeld gebracht. Het college wordt voorgesteld om deze discussiememo vast te stellen en aan te bieden aan de raad voor bespreking.

Beoogd resultaat

Het beoogde resultaat is om voor de invoering van de Omgevingswet duidelijkheid te hebben over de bevoegdheidsverdeling tussen college en raad en duidelijkheid te hebben bij initiatiefnemers over de participatieplicht bij ruimtelijke initiatieven.

Kader

Omgevingswet

Argumenten voor en tegen

De basis van de huidige denkrichting ligt in het uitgangspunt dat we zoveel mogelijk aansluiten op de bestaande

werkwijze en afspraken met de raad (beleidsneutraal).

Het voordeel van het beleidsneutraal overgaan is dat we in de eerste fase van de omgevingswet kunnen focussen op de veranderende processen en op het kunnen doorgaan van de initiatieven. Indien er hiernaast veel wijzigingen plaatsvinden in bijvoorbeeld het verplaatsen van bevoegdheden, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de voortgang van initiatieven.

Extern draagvlak (partners)

Het onderdeel participatie is van belang voor externe partners. Enerzijds kunnen zij initiatiefnemer zijn en mogelijk verplicht worden tot participatie (een verzwaring van hun proces). Anderzijds zullen belanghebbenden actiever en eerder benaderd worden bij ruimtelijke initiatieven waarvoor een participatieplicht geldt.

Uit onderzoek is gebleken dat initiatiefnemers in het algemeen niet afwijzend staan tegenover participatie en hiervan de voordelen wel degelijk onderkennen.

Financiële consequenties

Dit besluit heeft geen financiële consequenties.

Aanpak/uitvoering

Deze discussiememo wordt aangeboden aan de raad voor bespreking in een raadstafel.

De input uit de consultatie bij de raad zal worden uitgewerkt in inhoudelijke voorstellen voor het adviesrecht, participatie en delegatie. Het college wordt vervolgens voorgesteld de raadsvoorstellen en concept raadsbesluiten vast te stellen en de stukken in september 2021 aanbieden aan de raad.

Op dit moment wordt tevens een procesaanpak voor het opstellen van het Omgevingsplan uitgewerkt. In september 2021 zal deze aanpak aan het college en de raad worden voorgelegd.

RAADSMEDEDELING

Onderwerp Omgevingswet - discussiememo adviesrecht, delegatiebesluit, participatie

Mededelingennr 2021-001271

Portef.houder

Weth. Grijsen

Team DEV-PRO

BenW-besluit d.d.:

18 mei 2021

1. Inleiding: waarom deze mededeling

We werken aan de implementatie van de Omgevingswet, een van de grootste wijzigingen in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving vereenvoudigd. 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;
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen

Op basis van diverse sessies met de raad zijn de denkrichtingen voor uiteindelijke besluitvorming uitgewerkt in een discussiememo. In deze discussiememo die het college aan de raad aanbiedt, zijn de consequenties over adviesrecht, delegatie en participatie in beeld gebracht. Deze discussiememo wordt aangeboden aan de raad voor bespreking in de raadstafel. De raad wordt geconsulteerd over deze denkrichting alvorens het raadsvoorstel wordt opgesteld.

2. Kader

Omgevingswet

3. Kern van de boodschap

Het beoogde resultaat is om voor de invoering van de Omgevingswet duidelijkheid te hebben over de bevoegdheidsverdeling tussen college en raad en duidelijkheid te hebben bij initiatiefnemers over de participatieplicht bij ruimtelijke initiatieven.

4. Nadere toelichting

Waarom deze discussienotitie?

Met de invoering van de Omgevingswet is er sprake van een Omgevingsplan van rechtswege. De bestaande regels uit onder andere de bestemmingsplannen vallen binnen dit omgevingsplan. Voor initiatieven die niet passen binnen dit omgevingsplan, kunnen vergunningen verleend worden in afwijking van het omgevingsplan (een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa)) of kan het omgevingsplan zelf aangepast worden.

Vanuit de huidige wetgeving zijn er afspraken gemaakt over bevoegdheden en verantwoordelijkheid. Deze afspraken moeten goed vertaald worden naar de manier van werken zoals verwacht vanuit de Omgevingswet.

In beginsel bepaalt de Omgevingswet dat het college bevoegd is voor het verlenen van de omgevingsvergunningen (ook al wijken die af van het omgevingsplan) en dat de raad bevoegd is voor het wijzigen van het omgevingsplan.

Bij het verlenen van de omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan, is het mogelijk om participatie verplicht te stellen of om of advies te vragen aan de gemeenteraad.

Voor initiatieven waarvoor het omgevingsplan gewijzigd moet worden kan de gemeenteraad besluiten in welke gevallen zij haar bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan aan het college wil delegeren. Dit wordt vastgelegd in een delegatiebesluit.

Om ruimtelijke initiatieven na de invoering van de Omgevingswet goed te kunnen behandelen, moet de gemeenteraad dus vóór invoering van de wet besluiten nemen over de onderdelen: verplichte participatie en adviesrecht (bij aanvragen om omgevingsvergunningen die niet passen in het omgevingsplan) en het delegatiebesluit (voor het wijzigen van het omgevingsplan).

Het onderdeel participatie is van belang voor externe partners. Enerzijds kunnen zij initiatiefnemer zijn en mogelijk verplicht worden tot participatie (een verzwaring van hun proces). Anderzijds zullen belanghebbenden actiever en eerder benaderd worden bij ruimtelijke initiatieven waarvoor een participatieplicht geldt. Uit onderzoek is gebleken dat initiatiefnemers in het algemeen niet afwijzend staan tegenover participatie en hiervan de voordelen wel degelijk onderkennen.

De basis van de huidige denkrichting ligt in het uitgangspunt dat we zoveel mogelijk aansluiten op de bestaande werkwijze en afspraken met de raad (beleidsneutraal).

Het voordeel van het beleidsneutraal overgaan is dat we in de eerste fase van de omgevingswet kunnen focussen op de veranderende processen en op het kunnen doorgaan van de initiatieven. Indien er hiernaast veel wijzigingen plaatsvinden in bijvoorbeeld het verplaatsen van bevoegdheden, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de voortgang van initiatieven.

Het college werkt de inhoudelijke voorstellen voor het adviesrecht, participatie, delegatie en nota uitgangspunten Omgevingsplan verder uit op basis van deze consultatie. Het college zal vervolgens de definitieve besluitvorming in september 2021 aanbieden aan de raad.

DISCUSSIONMEMO OMGEVINGSWET

Denkrichting participatieplicht, adviesrecht en het delegatiebesluit

1. Algemene toelichting

Aanleiding

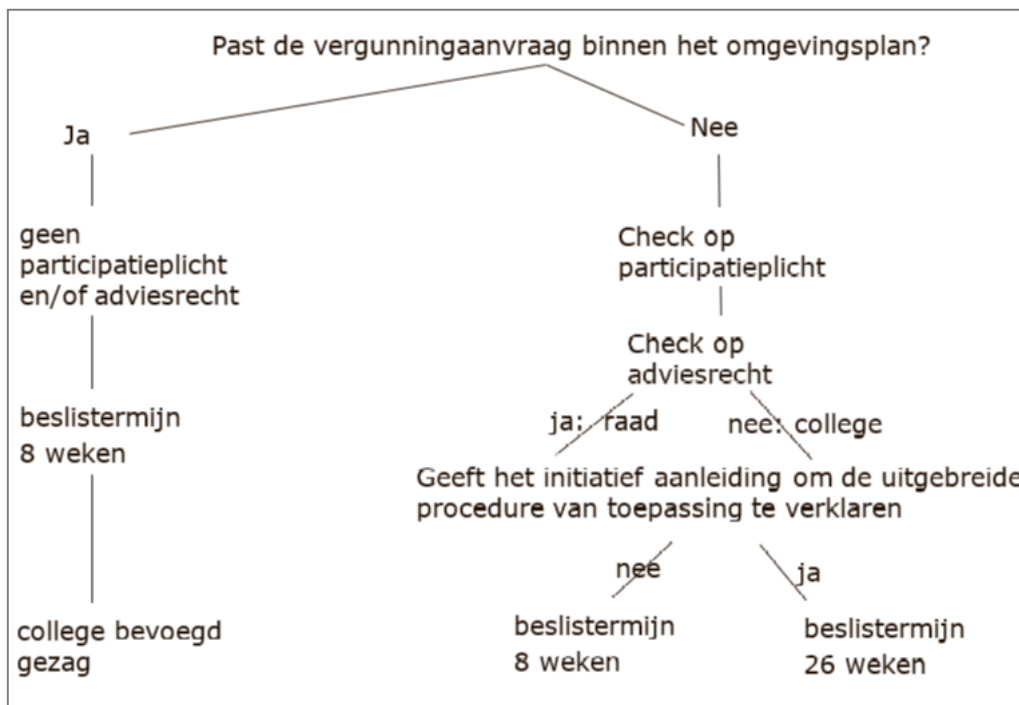
Met de invoering van de Omgevingswet verandert een aantal regels en procedures rondom ruimtelijke initiatieven. Alle juridische regels die nu vastliggen in bestemmingsplannen, diverse verordeningen en diverse rijksregels (AMvB's) dienen te worden opgenomen in 1 Omgevingsplan. Op het moment dat de wet in werking treedt, worden al deze regels (de rijksregels zijn opgenomen in een 'bruidschat') van rechtswege het Omgevingsplan.

In een omgevingsplan worden 'functies' als term niet meer gebruikt, maar wordt gebruik gemaakt van het begrip 'omgevingsplanactiviteiten'. Het omgevingsplan bepaalt of voor een bepaalde omgevingsplanactiviteit wel of geen vergunning nodig is. Ruimtelijke initiatieven die activiteiten bevatten die niet passen in een omgevingsplan heten buitenplanse omgevingsplan activiteiten (BOPA).

Als onder de omgevingswet een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, dan zal het bevoegd gezag op deze aanvraag binnen 8 weken moeten besluiten. Het college kan besluiten om een uitgebreide procedure van 26 weken van toepassing te verklaren. Dit kan alleen bij buitenplanse omgevingsplan activiteiten.

De gemeenteraad moet vóór invoering van de wet besluiten nemen over verplichte participatie en adviesrecht bij aanvragen om omgevingsvergunningen voor initiatieven die niet passen in het omgevingsplan. Ook dient de gemeenteraad te besluiten in welke gevallen zij hun bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan aan het college wil delegeren.

In onderstaande is de te doorlopen vragenboom opgenomen bij omgevingsvergunning aanvragen.



Deze memo geeft de eerste denkrichting weer hoe we deze besluiten willen inrichten.

Scope

Zeer belangrijk om te realiseren is, dat deze discussiememo betrekking heeft op ruimtelijke initiatieven die afwijken van een (toekomstig) omgevingsplan. Alleen bij die initiatieven kan er iets gezegd worden over het adviesrecht van de raad, het wijzigen van het omgevingsplan (om die initiatieven mogelijk te maken) en de eventuele participatieplicht.

Context tot nu toe

In het najaar 2020 zijn er 3 technische informatiesessies gehouden met gemeenteraad. Doel was om u aan de voorkant te betrekken bij een aantal onderdelen van de implementatie van de Omgevingswet, namelijk het ontwikkelen en vaststellen van nota van uitgangspunten omgevingsplan en delegatiebesluit, bindend adviesrecht raad en participatie. In deze sessies is de gemeenteraad meegenomen in de huidige wetgeving en nieuwe wetgeving, wat gaat er op detail veranderen.

De gemeenteraad heeft als vervolg op deze informatiesessie op 25 november opiniërend gesproken over mogelijke richtingen/richtlijnen. In deze werksessie is een aantal casussen besproken waarbij richtinggevende elementen zijn uitgesproken voor de inhoudelijke documenten die het kernteam Omgevingswet aan het vormgeven is.

In deze discussiememo die het college aan de raad aanbiedt, zijn de consequenties over adviesrecht, delegatie en participatie in beeld gebracht. Deze discussiememo wordt aangeboden aan de raad voor bespreking in de raadstafel. De discussiememo zal eindigen met een college advies aan de raad over de inhoudelijke keuzes per besluit. De raad wordt geconsulteerd over deze denkrichting alvorens het raadsvoorstel wordt opgesteld.

Vervolproces

Het college werkt de inhoudelijke voorstellen voor het adviesrecht, participatie, delegatie en nota uitgangspunten Omgevingsplan verder uit op basis van deze consultatie. Het college zal vervolgens de definitieve besluitvorming in september 2021 aanbieden aan de raad.

Evaluatie

De besluiten rond het adviesrecht en het delegatiebesluit gaan over de bevoegdheidsverdeling tussen college en raad. Omdat het een nieuwe wet betreft is het op voorhand niet geheel duidelijk hoe die bevoegdheidsverdeling in de praktijk gaat uitvallen. In de informatiesessie 25 november 2020 heeft de raad aangegeven periodiek te willen evalueren.

Het voorstel van het college is dan ook om jaarlijks de werkwijze te evalueren. Minimaal zal het college hierbij de raad informeren over de aantallen besluiten rondom buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Er zijn 2 belangrijke punten die bij de evaluatie een rol spelen:

- Snelheid in procedure (is de bevoegdheidsverdeling werkbaar);
- Rol verdeling tussen raad die gaat over kaderstelling en het college dat gaat over uitvoering (komt de bevoegdheidsverdeling in de praktijk goed overeen met deze rolverdeling).

De raad is altijd bevoegd om de besluiten rondom het adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en de delegatie voor het wijzigen van het Omgevingsplan te herzien.

Leeswijzer

In de discussiememo starten we met een samenvatting op hoofdlijnen van de voorstellen over adviesrecht, delegatie en participatieplicht (hoofdstuk 2).

De verhouding tussen adviesrecht, delegatiebesluit en participatieplicht wordt verder toegelicht (hoofdstuk 3)

Daarna zijn de deze drie onderwerpen toegelicht en uitgewerkt.

- Adviesrecht (hoofdstuk 4)
- Delegatiebesluit (hoofdstuk 5)
- Participatieplicht (hoofdstuk 6)

In de bijlage is achtergrondinformatie over de huidige afspraken opgenomen. Dit betreft kruimelgevallenlijst (bijlage 1) en Verklaring van geen bedenkingen (bijlage 2).

2. Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen het voorstel over adviesrecht, delegatie en participatieplicht samengevat.

Adviesrecht

De gemeenteraad kan zichzelf voor bepaalde gevallen als adviseur aanwijzen bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA).

De gemeenteraad kan in principe alle afwijkactiviteiten van het omgevingsplan aanwijzen als gevallen waarover advies van de raad nodig is. Zou dat worden gedaan, dan moeten al die vergunningsaanvragen worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Dat vraagt nogal wat van de agenda en capaciteit van de raadsvergaderingen. Als de raad daarentegen niets vastlegt over wanneer zij betrokken wil worden, dan worden alle omgevingsvergunningen die betrekking hebben op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten uitsluitend de bevoegdheid van het college. Het college weegt dan zelfstandig af of kan worden meegewerkt aan een afwijking van het Omgevingsplan.

Omdat een initiatiefnemer de keuze heeft altijd te gaan voor een omgevingsvergunningaanvraag, zou in theorie alle ruimtelijke initiatieven zonder betrokkenheid van de raad kunnen worden afgewogen. Dit is onwenselijk. Wij introduceren daarom een lijst met gevallen waarvoor een advies nodig is die uitgaat van een ondergrens. Dit betekent dat projecten die 'groter zijn' dan deze ondergrens aan de raad ter advisering worden voorgelegd. Beneden die grens is geen advies van de gemeenteraad nodig.

Met het opstellen van de lijst van adviesrecht is aangesloten bij de huidige werkwijze onder het huidige recht. Als ondergrens is de huidige kruimelgevallenlijst (bijlage II, artikel 4 Bor) aangehouden, dit is een lijst met ruimtelijke initiatieven waar in het geval van strijd met het bestemmingsplan zelfstandig door het college op kan worden besloten.

Daarnaast wordt als uitgangspunt voorgesteld dat bij initiatieven waarvoor de gemeenteraad al beleid of kaders heeft vastgesteld, geen nader advies van de gemeenteraad is vereist, mits de aanvraag past binnen de kaders. Dit uitgangspunt is overgenomen uit de zogenaamde 'Verklaring van Geen Bedenkingen', waar het adviesrecht voor in de plaats komt.

De huidige denkrichting omvat nog een aantal keuzemogelijkheden voor de raad. De raad bepaalt zo zelf de ondergrens en de inzet van hun adviesbevoegdheid.

Delegatiebesluit

In het delegatiebesluit worden categorieën opgenomen waarvan de gemeenteraad aangeeft dat het college bevoegd is om het omgevingsplan te wijzigen. Het delegatiebesluit wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

De denkrichting is om bij het delegatiebesluit de verschillende categorieën op te nemen, waarbij zoveel mogelijk de bevoegdheden zoals we die in de huidige praktijk kennen, gevolgd wordt.

Eveneens is er aansluiting gezocht bij de omgevingsvergunningen voor een bopa waarbij adviesrecht van de raad van toepassing is. Dit om te voorkomen dat er verschil ontstaat in bevoegdheid die afhankelijk is van de gekozen procedure.

Verplichte participatie

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om gevallen van activiteiten aan te wijzen waarbij participatie vooraf verplicht is. Dit kan alleen voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit én als het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is. In die gevallen moet een aanvrager een participatieproces vormgeven en doorlopen. Hij moet aangeven wat er aan participatie gedaan is en wat de resultaten ervan zijn. Als niet aan participatie is gedaan, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

De denkrichting is dat de categorieën van participatieplicht gelden in alle gevallen waar adviesrecht voor geldt, ook als deze gevallen passen in het door de raad vastgestelde beleid of kaders.

Daarnaast zijn categorieën benoemd die grote maatschappelijke impact of grote impact op de leefomgeving hebben of tastbare, onomkeerbare veranderingen zijn.

De verschillende punten zijn in de volgende hoofdstukken verder toegelicht en uitgewerkt.

3. De verhouding tussen adviesrecht, delegatiebesluit en participatieplicht

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de relatie die de 3 onderwerpen adviesrecht, delegatiebesluit en participatieplicht hebben.

In de volgende hoofdstukken wordt ieder onderdeel afzonderlijk toegelicht.

Overzicht

In onderstaande figuur is een totaal overzicht opgenomen van de verhouding tussen de diverse besluiten.

De basiskeuze staat bovenaan. Als er een ruimtelijk initiatief is die afwijkt van het omgevingsplan, zijn er 2 mogelijkheden:

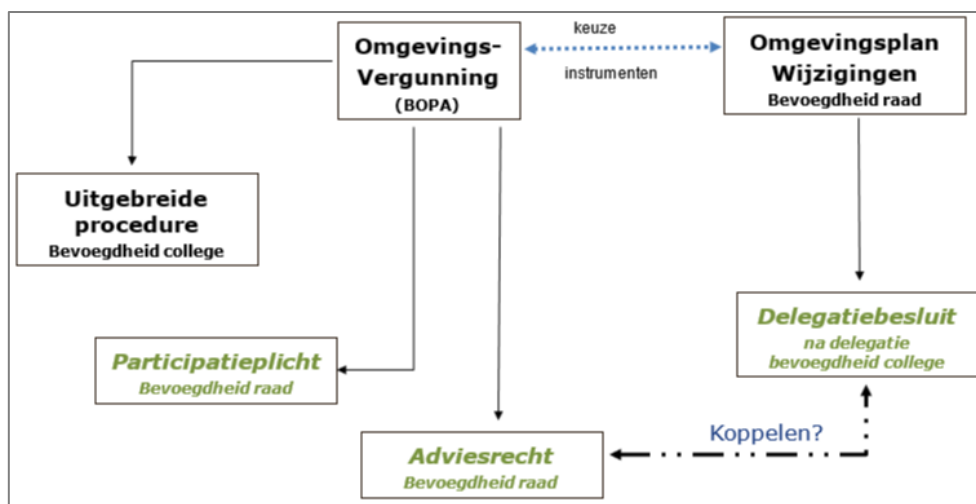
- a) Het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA);
- b) Het verzoeken om een herziening van het omgevingsplan en daarna (mits nog nodig) het aanvragen van een omgevingsvergunning (die niet meer afwijkt van het omgevingsplan).

Ad a)

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) zal het college op de aanvraag moeten besluiten binnen 8 weken!. Het college heeft wel de bevoegdheid om een uitgebreide procedure te doorlopen. Daarnaast kan de raad categorieën/activiteiten vaststellen waarbij aan een participatieplicht moet worden voldaan (door de initiatiefnemer) en waarbij de raad om advies moet worden gevraagd voordat het college een besluit neemt.

Ad b)

Als de initiatiefnemer verzoekt om eerst het Omgevingsplan te wijzigen (bv in een anterieure overeenkomst) is de raad bevoegd het Omgevingsplan te wijzigen. Hiervoor gelden geen termijnen. De raad kan echter een delegatiebesluit nemen en categorieën/activiteiten vaststellen waarvoor geldt dat het college bevoegd wordt het Omgevingsplan te wijzigen.



Koppelen adviesrecht en delegatiebesluit

Het voorstel is om de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college bij adviesrecht en delegatiebesluit gelijk te laten zijn. Hieronder wordt toegelicht waarom deze koppeling van belang is.

Een initiatiefnemer heeft zoals aangegeven twee keuzes als het initiatief in strijd blijkt te zijn met het omgevingsplan: het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het verzoeken om het wijzigen van het omgevingsplan.

Om de keuze in procedure niet te laten afhangen van het bevoegd gezag of de snelheid in procedure, wordt voorgesteld om het bindend adviesrecht en het delegatiebesluit in categorieën op elkaar af te stemmen.

Dit betekent dat voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die op de *'lijst van gevallen voor bindend adviesrecht'* staan, voor dezelfde activiteiten de raad bevoegd blijft voor het wijzigen van het omgevingsplan. Deze omgevingsplanactiviteiten nemen we dus niet op in de lijst voor het delegatiebesluit. Het omgekeerde geldt ook. Staat een omgevingsplanactiviteit niet in de *'lijst van gevallen voor bindend adviesrecht'*, dan kan de besluitvorming in beginsel gedelegeerd worden aan het college.

4. Adviesrecht

Inleiding

In vervolg op de informatiesessie eind 2020, wordt een volgende invulling van het adviesrecht voorgesteld. Allereerst wordt kort de huidige situatie toegelicht. Vervolgens beschrijven we de mogelijke invulling van de toekomstige situatie en het proces van het adviesrecht.

Het adviesrecht

De gemeenteraad kan zichzelf voor bepaalde gevallen als adviseur aanwijzen bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA).

De gemeenteraad kan in principe alle afwijkactiviteiten van het omgevingsplan aanwijzen als gevallen waarover advies van de raad nodig is. Zou dat worden gedaan, dan moeten al die vergunningsaanvragen worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Dat vraagt nogal wat van de agenda en capaciteit van de raadsvergaderingen. Als de raad daarentegen niets vastlegt over wanneer zij betrokken wil worden, dan worden alle omgevingsvergunningen die betrekking hebben op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten uitsluitend de bevoegdheid van het college. Het college weegt dan zelfstandig af of kan worden meegewerkt aan een afwijking van het Omgevingsplan.

Huidige situatie

De huidige vergunningplicht voor het afwijken van het bestemmingsplan staat in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)¹.

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) geeft een nadere uitwerking en een lijst van kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan waar het college zelfstandig op kan beslissen. Dit betreft de zogenaamde 'kruimelgevallenlijst' (zie bijlage 1). De vergunningen die op basis van deze lijst worden verleend, noemen we "2e graads afwijkingen".

Voor grote afwijkingen die niet passen binnen deze kruimellijst, is het ook mogelijk een vergunning te verlenen. Dit noemen we de "3e graads afwijkingen". Voor deze grote afwijkingen is een 'Verklaring van Geen Bedenkingen' (VvGB) van uw raad vereist. Om het aantal benodigde verklaringen in te perken, heeft u een lijst met categorieën vastgesteld waarbij het college alsnog zelfstandig bevoegd is de vergunning te verlenen (zie bijlage 2). Dit onder de voorwaarde dat het initiatief past binnen het door u vastgesteld ruimtelijk beleid en/of kaders.

Naast het afwijken van het bestemmingsplan met een vergunning bestaat de mogelijkheid van een bestemmingsplanherziening. In overleg met de initiatiefnemer wordt de afweging gemaakt om het initiatief mogelijk te maken met een bestemmingsplanherziening of een vergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De volgende criteria spelen hierbij een rol.

- a. Is het initiatief voldoende concreet, zoals vereist voor een omgevingsvergunning.
- b. Maakt het (bouw)plan onderdeel uit van een groter project dat gefaseerd plaatsvindt? In dat geval is het wenselijk eerst het ruimtelijk kader voor het gehele project vast te stellen en vervolgens voor de onderdelen aparte omgevingsvergunningen te verlenen.
- c. Is het wenselijk de onderliggende bestemming te herzien.

Opmerking:

Het merendeel van de initiatieven waarvoor een bestemmingsplan procedure wordt gevoerd past in beginsel in het door u vastgesteld ruimtelijk beleid/kader. De huidige procedure van de bestemmingsplanherziening voorziet er voornamelijk in dat deze door u wordt vastgesteld. In het geval dat aan een initiatief wordt meegewerkt met een vergunning (2e of 3e graads) in plaats van een bestemmingsplanherziening, dan kan deze zonder VvGB worden afgedaan. Het college kan in de huidige situatie dan in theorie zonder u daarbij te betrekken op het initiatief besluiten. Huidige praktijk is dat bij politiek of maatschappelijk gevoelige dossiers u op andere wijze door het college vooraf wordt betrokken.

Hieronder de huidige situatie schematisch met aantallen (gemiddelden op jaarbasis uit het verleden).

¹ Wabo, artikel 2.1 lid 1 sub c / artikel 2.12 lid 1 sub a onder 1°, 2° en 3°

Waar ligt de besluitvorming als een initiatief afwijkt van het bestemmingsplan			
Initiatieven die voorkomen op de 'kruimelgevallenlijst', geen VvGB van toepassing, reguliere procedure 8 weken (2 ^e graads vergunning)	Initiatieven die niet voorkomen op de 'kruimelgevallenlijst', uitgebreide procedure 26 weken		
	afgedaan via bestemmingsplan-herziening	afgedaan via vergunning (3 ^e graads vergunning)	
		zonder VvGB	met VvGB
college	Raad	college	raad
125	25	3	1
'kleine' afwijkingen bouw/gebruik (110) 50%afwijken omvang, positionering etc. bij bouwen van een of meerdere woningen 25% afwijken omvang, positionering etc. bij verbouwen van een woning 25% afwijken omvang, positionering etc. bij bedrijfsbebouwing 10% naast bouwen tevens wijziginggebruik bestaande bebouwing <i>kleine' afwijkingen enkel gebruik (15)</i> 33% in relatie tot openbaar gebied 67% overig (van zorgwoning tot inrit tot tijdelijk bedrijfsmatige functie)	<i>Bestemmingsplanherzieningen en vergunningen voor grote afwijkingen</i> 30% inbreiding van een of meer woningen 30% buitengebied met name woningbouw 30% veranderingen in openbaar gebied 10% bedrijf gerelateerd		

Toekomstige situatie

Om te komen tot de lijst van 'gevallen van bindend adviesrecht' voor het vergunnen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) is de huidige bevoegdheidsverdeling van college en raad ten aanzien van de ruimtelijke initiatieven als uitgangspunt genomen. Daarnaast zijn de uitkomsten van de sessie met de gemeenteraad meegenomen.

Dit betekent het volgende voor de concept lijst van gevallen:

- Een initiatief dat past binnen door u vastgesteld beleid en/of kaders voor de fysieke leefomgeving hoeft niet aan u te worden voorgelegd.
Met het onderschrijven van dit uitgangspunt zet u de huidige werkwijze in belangrijke mate voort en perkt u het aantal mogelijke 'gevallen van bindend adviesrecht' in. Komt een initiatief niet voor op de lijst van 'gevallen voor bindend adviesrecht' of past deze binnen het door u vastgesteld beleid en/of kader, dan kan het college zelfstandig op een vergunningaanvraag voor een dergelijk initiatief besluiten. Als u het uitgangspunt niet overneemt kan het wenselijk zijn om de voorgestelde aantallen en/of maatvoering in de lijst van gevallen aan te passen.
- Bij het in detail uitwerken van de lijst van gevallen, is de 'kruimelgevallenlijst' als ondergrensaangehouden. De maatvoering is aangepast op die van het geldende bestemmingsplan. Een initiatief buiten de bebouwde kom wordt daardoor eerder aan u voorgelegd voor bindend advies dan een initiatief binnen de bebouwde kom (nr. 3 en 4 uit de lijst).
- Gelet op de beeldvormende sessie, zijn een aantal gebruikswijzigingen apart benoemd. Deze gebruikswijzigingen vallen nu volgens de kruimelgevallenlijst onder de bevoegdheid van het college. In de praktijk kunnen deze gebruikswijzigingen van de bestaande bouwwerken een meer dan gemiddelde impact hebben op en reactie ontlokken uit de omgeving (nr. 10 uit de lijst).
- Ten slotte is er een aantal gevallen in de lijst opgenomen die indien deze in strijd zijn met het omgevingsplan, ongeacht het door u vastgestelde beleid en/of kader voor bindend advies aan u worden voorgelegd. Dit betreft onder andere het vestigen van een grondgebonden zonnepark (nr. 11 t/m 14 uit de lijst).

Schematisch ziet de opzet er dan als volgt uit. De getallen zijn een inschatting. De verwachting is dat onder de Omgevingswet grote initiatieven vaker met een vergunning worden afgedaan. De reden hiervoor is dat de beslistermijn van de omgevingsvergunning voor deze gevallen wordt verkort.

Waar ligt de besluitvorming op een initiatief dat afwijkt van het Omgevingsplan		
Initiatieven die <i>niet</i> voorkomen op de vastgestelde 'lijst gevallen van bindend adviesrecht'	Initiatieven die <i>wel</i> voorkomen op de vastgestelde 'lijst gevallen van bindend adviesrecht' (onderstaande tabel)	
	passend in vastgesteld ruimtelijk beleid (visie etc.)	in afwijking van vastgesteld ruimtelijk beleid (visie etc.) en/of bijzonder geval
college	college	raad via adviesrecht
125	20	10

Categorieën voor adviesrecht

In onderstaande tabel is de concept lijst van gevallen die voor adviesrecht van de raad in aanmerking komen opgenomen.

Voor de gehele onderstaande concept lijst geldt dat het enkel initiatieven betreft die niet passen in het omgevingsplan (en waarvoor een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) wordt verleend)	
Algemeen uitgangspunt: Initiatieven punt 1 t/m 10 van onderstaande lijst die passen binnen door u vastgesteld beleid en/of kaders voor de fysieke leefomgeving, worden niet aan u voorgelegd en kunnen als zodanig zelfstandig door het college worden afgedaan. Past een initiatief niet in het door u vastgesteld beleid en/of kaders en komt het voor op onderstaande lijst (punt 1 t/m 11) dan wordt het aan uw raad voor advies voorgelegd.	
1	Het nieuw bouwen van 1 of meer woningen
2	Het nieuw bouwen van een hoofdgebouw voor onder andere detailhandel, horecagelegenheden, maatschappelijke voorzieningen, sport, recreatie, ontspanning, cultuur, kantoren en bedrijven, combinaties daarvan of gecombineerd met wonen.
3	Het buiten de bebouwde kom bouwen of uitbreiden van een bijbehorend bouwwerk met uitzondering van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw en voor zover: <ul style="list-style-type: none"> a. de hoogte meer is dan 6 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf, b. de oppervlakte meer is dan 150 m²; (uitzondering hobbyboer in bestemmingsplan 250m²) <p>NB bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak.</p>
4	Het buiten de bebouwde kom wijzigen van het gebruik van gronden of van bouwwerken met aansluitend terrein, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, met uitzondering van gebruik dat betreft: <ul style="list-style-type: none"> a. een logiesfuncties voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;
5	Het bouwen, uitbreiden of functiewijziging van een bouwwerk ten behoeve van een nutsvoorziening, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer, ten behoeve van infrastructurele of openbare voorziening in openbaar gebied en: <ul style="list-style-type: none"> a. hoger is dan 5 m, en b. de oppervlakte meer is dan 50 m².

6	Het bouwen van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: a. hoger dan 10 m, en b. de oppervlakte meer dan 50 m ² ;
7	Het gebruiken van gronden voor een ingrijpende herinrichting van een openbaar gebied.
8	Als sprake is van een MER plicht
9	Een activiteit die leidt tot overschrijding van in het omgevingsplan opgenomen omgevingswaarden (geluid, geur, trilling enz.)
Gevallen met een meer dan gemiddelde impact op de leefomgeving (in afwijking van gestelde ondergrens, de kruimelgevallenlijst en zodoende in afwijking van van de huidige werkwijze) Onder de huidige werkwijze kan het college op onderstaande initiatieven zonder uw tussenkomst besluiten.	
10	Het gebruiken van gronden en/of bouwwerken voor (gebruikswijziging) binnen de bebouwde kom voor: b. (woon)zorg voorzieningen; c. functieveranderingen in binnenstad (horeca ect.)
Ongeacht vastgesteld beleid	
11	Het plaatsen van een antenne-installatie hoger dan 40 meter
12	Voorzieningen voor de grootschalige opwek van (duurzame) energie, zoals windturbines, grondgebonden zonnevelden, waterstofproductie en -opslag, biomassacentrales en warmtepompcentrales.
13	Ontwikkelingen waarop de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (inclusief Kwaliteitsimpuls Agro & Food en Kwaliteitsimpuls zonnevelden) van toepassing is en waarbij maatwerk wordt geleverd bij het bepalen van de investering in de ruimtelijke kwaliteit die nodig is om de gevraagde ontwikkelingsruimte te compenseren.
14	Realisering, verandering, vervanging en uitbreiding van bouwwerken en/of functiewijziging ten behoeve van volumineuze en grootschalige detailhandel.

Het voorgaand betekent dat het college (zonder tussenkomst van de raad) kan besluiten op initiatieven die niet op de lijst staan. Specifiek wil het college hierbij wijzen op de volgende gevallen:

1. Aanvragen voor allerhande verbouwingen en uitbreidingen binnen de bebouwde kom
2. Aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die betrekking hebben op een *gebruikswijziging van een bestaand gebouw met aansluitend terrein gelegen binnen de bebouwde kom.* (Uitzondering hierop vormen de gebruikswijzigingen genoemd onder punt 10 en 14.)
3. Aanvragen voor het tijdelijk gebruik van bouwwerken en/of gronden tot ten hoogste tien jaar.

Het proces en kosten van adviesrecht

Een besluit op een vraag van bindend advies is gelijk aan een doorsnee raadsvoorstel van het college en dient dus een formeel besluit te zijn (geen consultatie). Het raadsvoorstel omvat bijvoorbeeld het initiatief met alle bijbehorende relevante informatie en een voorstel waar u mee kunt instemmen of dat u kunt afwijzen. Afhankelijk van het initiatief kan het voorstel als hamerstuk of agendastuk worden afgehandeld.

Het verkrijgen van 'een bindend advies' komt in de plaats van een Verklaring van Geen Bedenkingen waaraan in de huidige legesverordening een tarief is verbonden van 331 euro. Het is voorstelbaar dat aan het verkrijgen van een bindend advies een vergelijkbaar legesbedrag wordt verbonden.

Het adviesrecht kan plaatsvinden in het vergunningstraject. Echter, in de reguliere procedure van acht weken is het, met de huidige procesafspraken, onmogelijk om een advies van de raad te verkrijgen. Het bestuurlijk proces tot het verkrijgen van het advies van de raad bedraagt op zichzelf al 6 tot 8 weken. Hier zijn de ambtelijke voorbereiding en afhandeling van uw advies nog niet inbegrepen. Onderzocht wordt of het mogelijk is om de bestuurlijke besluitvormingsprocedure te verkorten. Daarnaast kan het adviesrecht mogelijk een plek krijgen in het vooroverleg. Waarbij het verkrijgen van het formele advies van de raad tijdens de behandeling van de vergunningaanvraag sneller kan verlopen. We kennen vooroverleg waarbij gemeente en initiatiefnemer na een eerste beoordeling een

intentieovereenkomst sluiten om de haalbaarheid van het initiatief te onderzoeken of waarbij de initiatiefnemer na de eerste beoordeling zelfstandig het plan verder uitwerkt.

Wat als het noodzakelijk is om advies aan u te vragen in het vergunningstraject?

- a. Als geen vooroverleg heeft plaatsgevonden kan worden overwogen om de beslistermijn met 6 weken te verlengen omdat een nadere beoordeling vereist is.
- b. Het college kan, na het horen van de initiatiefnemer, de uitgebreide procedure van 26 weken van toepassing verklaren als:
 - de activiteit aanzienlijke gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving, en
 - er naar verwachting meerdere belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.Deze bevoegdheid kan enkel worden toegepast als het initiatief afwijkt van het omgevingsplan, net als bij het aanwijzen van de gevallen van participatieplicht en adviesrecht,. Per geval moet het college afwegen of het gewenst is om van deze bevoegdheid gebruik te maken.
- c. Met de initiatiefnemer kan een verlenging van de beslistermijn overeen worden gekomen

5. Delegatiebesluit

Inleiding

Eén van de verbeterdoelstellingen van de omgevingswet is snellere bestuurlijke besluitvorming. Ook in de procedure voor het wijzigen van het omgevingsplan is een mogelijkheid opgenomen de besluitvorming te versnellen, namelijk het delegatiebesluit.

Het delegatiebesluit

Het delegatiebesluit houdt in dat de gemeenteraad de bevoegdheid om onderdelen van het omgevingsplan te wijzigen, kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

De gemeenteraad stelt hiervoor een lijst met gevallen vast waarvoor zij het college bevoegd achten om het omgevingsplan te wijzigen. Voor het delegeren van de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan zal een apart besluit worden voorbereid. Hierbij zal in samenhang gekeken worden naar het adviesrecht en de gevallen van verplichte participatie.

Categorieën voor delegatie

Hieronder wordt een aantal situaties beschreven waarin aan delegatie kan worden gedacht:

1. *Overnemen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan.*

De Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa's) binnen vijf jaar moet verwerken in het omgevingsplan. De raad stuurt op hoofdlijnen en het overnemen van verleende omgevingsvergunningen is een administratieve handeling. Daarom leent dit zich goed voor delegatie.

2. *Vertalen van beleid(sregels) van raad en college in het omgevingsplan.*

Voor het opstellen van een omgevingsplan stelt de gemeenteraad kaders. Dit gebeurt via de omgevingsvisie. In omgevingsprogramma's worden onderdelen uit de omgevingsvisie uitgewerkt. De bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsprogramma's ligt bij het college. Concrete ambities uit de omgevingsvisie en uit de omgevingsprogramma's waarvan doorvertaling in het omgevingsplan nodig is, kunnen gedelegeerd worden aan het college.

Ook andere door de raad of het college vastgestelde beleidsregels die doorvertaling in het omgevingsplan behoeven, kunnen door het college worden verwerkt in het omgevingsplan. Het gaat immers om het vertalen van beleid waar al sprake is geweest van een inhoudelijke afweging en kaderstelling door de gemeenteraad. Een dergelijke aanpassing van delen van het omgevingsplan is aan te merken als uitvoering en daarmee ligt delegatie aan het college voor de hand.

Bij het delegeren van het wijzigen van het omgevingsplan aan het college bij reeds vastgesteld beleid zijn enkele uitzonderingen te benoemen. Voor de volgende onderwerpen blijft de raad altijd bevoegd gezag:

- Het plaatsen van een antenne-installatie hoger dan 40 meter
- Voorzieningen voor de grootschalige opwek van (duurzame) energie, zoals windturbines, grondgebonden zonnevelden, waterstofproductie en -opslag, biomassacentrales en warmtepompcentrales.
- Ontwikkelingen waarop de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (inclusief Kwaliteitsimpuls Agro & Food en Kwaliteitsimpuls zonnevelden) van toepassing is en waarbij maatwerk wordt geleverd bij het bepalen van de investering in de ruimtelijke kwaliteit die nodig is om de gevraagde ontwikkelingsruimte te compenseren.
- Realisering, verandering, vervanging en uitbreiding van bouwwerken en/of functiewijziging ten behoeve van volumineuze en grootschalige detailhandel.

3. *Nieuwe ontwikkelingen in lijn met bestaande categorie-indeling bij de verklaring van geen bedenkingen.*

Onder de huidige wetgeving worden initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan mogelijk gemaakt door middel van een omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan (2^e of 3^e graads omgevingsvergunningen) of een bestemmingsplanherziening.

De bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (3^e graads omgevingsvergunningen) ligt in beginsel bij de gemeenteraad. Echter

heeft de gemeenteraad categorieën van gevallen benoemd waarvoor zij het college bevoegd acht de vergunning te verlenen. Dit betreft de algemene verklaring van geen bedenkingen (zie bijlage 1). Deze categorie-indeling biedt een goede basis voor delegatie bij nieuwe ontwikkelingen indien hiervoor het omgevingsplan gewijzigd dient te worden.

4. Projecten die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt

Projecten en ontwikkelingen die vallen binnen de categorieën waarvoor het niet nodig is om bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een advies te vragen aan de raad, kunnen in het geval van een wijziging van het omgevingsplan ook door het college worden vastgesteld. Zie voor het onderwerp adviesrecht hoofdstuk 2 in deze notitie. Het gaat hierbij om de koppeling tussen adviesrecht en delegatiebesluit om een verschil in bevoegd gezag te voorkomen.

5. Bestaande uitwerking- en wijzigingsbevoegdheden

In de huidige bestemmingsplannen zijn wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten opgenomen waarin wordt bepaald dat voor deze specifieke gevallen of locaties het college bevoegd gezag is voor het wijzigen of uitwerken van het bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet bestaan deze instrumenten tot het wijzigen of uitwerken van het omgevingsplan niet meer. De aangewezen locaties zijn echter wel onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan (het oude bestemmingsplan). De kaders (wijzigingsvoorwaarden en uitwerkingsregels) zijn reeds vastgesteld door de raad, voor deze gevallen kan het college bevoegd blijven voor het wijzigen van het omgevingsplan.

6. Instructieregels vanuit de provincie of het Rijk, voor zover hier geen afwegingsruimte in aanwezig is

Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Vanuit het Rijk en de Provincie zijn nu ook al instructieregels onder de huidige wetgeving opgenomen. Bijvoorbeeld het opnemen van de beschermingszones van de primaire waterkeringen in het bestemmingsplan. Indien binnen deze regels geen afwegingsruimte aanwezig is, kan de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan naar aanleiding van een instructieregel gedelegeerd worden aan het college.

Samengevat het delegatiebesluit

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de volgende gevallen een delegatiebesluit nemen, waarbij in ieder geval wordt gedacht aan het delegeren van de volgende gevallen aan het college:

1. het overnemen van verleende omgevingsvergunningen in het omgevingsplan.
2. het vertalen van beleid(sregels) van raad en college (waaronder omgevingsvisie en omgevingsprogramma's) in het omgevingsplan.
3. het opnemen van nieuwe ontwikkelingen in lijn met bestaande categorie-indeling bij de verklaring van geen bedenkingen.
4. het opnemen van nieuwe ontwikkelingen die onderdeel uitmaken van de categorieën waarvoor geen adviesrecht geldt.
5. het uitwerken van bestaande uitwerking- en wijzigingsbevoegdheden volgens de door de raad gestelde regels en voorwaarden.
6. het uitvoeren van de instructieregels vanuit de provincie of het Rijk, voor zover hier geen afwegingsruimte in aanwezig is.

6. Verplichte participatie

Inleiding

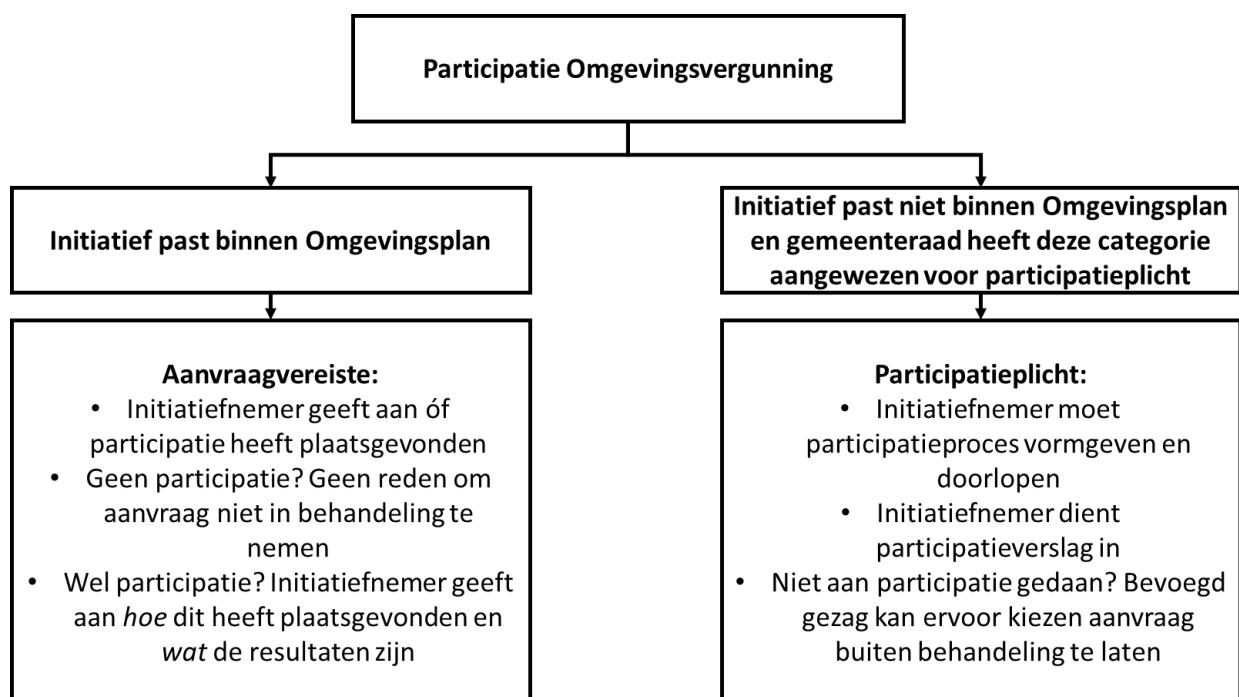
Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Met de invoering van de wet geldt voor alle vergunningaanvragen om een Omgevingsvergunning dat:

- een initiatiefnemer moet aangeven of participatie heeft plaatsgevonden (indieningsvereiste);
- als participatie heeft plaatsgevonden, de initiatiefnemer aangeeft *hoe* dit heeft plaats gevonden en *wat* de resultaten zijn;
- Heeft er geen participatie plaatsgevonden? Dan is dat geen grond om de aanvraag niet in behandeling te nemen.

De verplichte participatie

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om gevallen van activiteiten aan te wijzen, waarbij participatie vooraf verplicht is. Dit kan alleen voor activiteiten die niet binnen het Omgevingsplan passen en als het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is. In die gevallen moet een aanvrager een participatieproces vormgeven en doorlopen. Hij moet aangeven wat er aan participatie gedaan is en wat de resultaten ervan zijn. Als niet aan participatie is gedaan, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

De vorm van participatie mag initiatiefnemer zelf bepalen. Hij is verantwoordelijk voor het vormgeven en doorlopen van het participatieproces. Als gemeente ondersteunen we hem met een nog te ontwikkelen participatiegids en bijbehorende tools. De participatie moet hebben plaatsgevonden voordat de vergunningaanvraag wordt ingediend. Bij het indienen van de aanvraag wordt van initiatiefnemer een participatieverslag verwacht, waarin in ieder geval wordt aangegeven wie zijn betrokken, hoe belanghebbenden zijn benaderd, hoe de inbreng is gegeven, hoe die is verwerkt in het plan en welke afwegingen zijn gemaakt.



Uitgangspunt voor de participatieplicht: alle gevallen waar adviesrecht voor geldt, ook als deze passen in het door de raad vastgestelde beleid of kaders. Aangevuld met andere activiteiten die grote maatschappelijke impact of grote impact op de leefomgeving hebben of tastbare, onomkeerbare veranderingen zijn.

Categorieën voor verplichte participatie

In onderstaande tabel is de concept lijst van gevallen die voor delegatie in aanmerking komen opgenomen.

Gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit		
Voor adviesrecht kruimelgevallenlijst aangehouden als ondergrens, gelet op huidige bevoegdheidsverdeling tussen college en raad.	Adviesrecht	Participatieplicht
Het nieuw bouwen van 1 of meer woningen.	v	v
Het nieuw bouwen van een hoofdgebouw voor onder andere detailhandel, horecagelegenheden, maatschappelijke voorzieningen, sport, recreatie, ontspanning, cultuur, kantoren en bedrijven, combinaties daarvan of gecombineerd met wonen.	v	v
Binnen de bebouwde kom gebruikswijziging van gronden of van een bestaand gebouw met aansluitend terrein, gelegen binnen de bebouwde kom.	-	v
Het buiten de bebouwde kom bouwen of uitbreiden van een bijbehorend bouwwerk met uitzondering van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw en voor zover: <ul style="list-style-type: none"> a. de hoogte meer is dan 6 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf, b. de oppervlakte meer is dan 150 m² (uitzondering hobbyboer in bestemmingsplan 250 m²). <p>NB bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak.</p>	v	v (voor participatieplicht zijn a en b niet van toepassing)
Het binnen de bebouwde kom bouwen of uitbreiden van een bijbehorend bouwwerk	-	v
Kleine verbouwing met impact op de omgeving zoals, dakkapel, dakterras, balkon enz.	-	v
Het buiten de bebouwde kom wijzigen van het gebruik van gronden of van bouwwerken met aansluitend terrein, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein.	v	v
Het bouwen, uitbreiden of functiewijziging van een bouwwerk ten behoeve van een nutsvoorziening, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer, ten behoeve van infrastructurele of openbare voorziening in openbaar gebied en: <ul style="list-style-type: none"> a. hoger is dan 5 m, en b. de oppervlakte meer is dan 50 m². 	v	v (voor participatieplicht zijn a en b niet van toepassing)
Het bouwen van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: <ul style="list-style-type: none"> a. hoger dan 10 m, en b. de oppervlakte meer dan 50 m²; 	v	v (voor participatieplicht zijn a en b niet van toepassing)
Als sprake is van een MER plicht	v	v
Een activiteit die leidt tot overschrijding van in het omgevingsplan opgenomen omgevingswaarden (geluid, geur, trilling enz.)	v	v
Gevallen met een meer dan gemiddelde impact op de leefomgeving (in afwijking van gestelde ondergrens)		

het gebruiken van gronden en/of bouwwerken voor (gebruikswijziging): buiten de bebouwde kom voor a. logiesfuncties voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen; binnen de bebouwde kom voor b. (woon)zorg voorzieningen; c. functieveranderingen in binnenstad (horeca enz.)	v	v
Ongeacht vastgesteld beleid		
Een antenne-installatie hoger dan 40 meter	v	v
Voorzieningen voor de opwek van (duurzame) energie, zoals windturbines, grondgebonden zonnepanelen, waterstofproductie- en opslag en biomassa centrales	v	v
Ontwikkelingen waarop de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (inclusief Kwaliteitsimpuls Agro & Food en Kwaliteitsimpuls zonnepanelen) van toepassing is en waarbij maatwerk wordt geleverd bij het bepalen van de investering in de ruimtelijke kwaliteit die nodig is om de gevraagde ontwikkelingsruimte te compenseren.	v	v
Realisering, verandering, vervanging en uitbreiding van bouwwerken en/of functiewijziging t.b.v. volumineuze en grootschalige detailhandel.	v	v

Beoordelen van participatie

Uitgangspunten voor het beoordelen:

- Participatie haalt de belangen op, de democratie weegt de belangen. Het participatieverslag beoordelen we daarom op proces en niet op inhoud.
- Dient een initiatiefnemer een aanvraag in, dan toetsen we als gemeente op verschillende manieren of dat initiatief vergunbaar is. Allereerst kijken we natuurlijk naar de (technische) eisen en regels en wetten die verbonden zijn aan de vergunningverlening. Dit soort kaders zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en eventueel Omgevingsprogramma's. De inhoudelijke toetsing van het initiatief is dus iets anders dan participatie. Het hebben van voldoende of onvoldoende draagvlak betekent niet automatisch dat een initiatief al dan niet wordt vergund. Het inzicht in de verschillende belangen helpt het bevoegd gezag bij het maken van een juiste afweging.

Bij het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, waarbij de raad heeft aangegeven dat participatie verplicht is, levert de initiatiefnemer een participatieverslag aan. De gemeente maakt daar een format voor. In dit verslag staat:

- wie zijn uitgenodigd om iets te vinden van het plan;
- op welke manier initiatiefnemer met deze mensen/organisaties in gesprek is gegaan
- wat de inbreng was van de participanten;
- wat initiatiefnemer al dan niet met de inbreng heeft gedaan en
- op welke manier initiatiefnemer het plan op basis van die inbreng heeft aangepast.

Checklist voor casemanager om participatieverslag te beoordelen

- Is er een overzicht van betrokken personen/groepen/bedrijven/organisaties?
- Zijn de participanten een goede afspiegeling van de betrokkenen uit de stakeholdersanalyse?
- Is aangegeven hoe met deze betrokkenen het gesprek is gevoerd en welke mate van invloed betrokkenen hadden op het plan?
- Heeft initiatiefnemer aangegeven welke belangen en eventuele bezwaren betrokkenen hebben?
- Heeft initiatiefnemer aangegeven waarom hij met de inbreng al dan niet zijn plan heeft aangepast?

Wat als de participatie als onvoldoende wordt beoordeeld?

Vinden we de participatie (bij activiteiten waarvoor de participatieplicht geldt) niet goed genoeg, omdat belangen niet goed in kaart zijn gebracht, dan bieden we initiatiefnemer de gelegenheid dit zelf

te herstellen. Wil hij dat niet, dan heeft bevoegd gezag de mogelijkheid om de aanvraag buiten behandeling te laten.

Eventueel kan het bevoegd gezag zelf belanghebbenden horen. De procedure wordt in dat geval met 6 weken verlengd.

Participatie in relatie tot inspraak

Participatie vervangt geen formele inspraak! Voor belanghebbenden bestaat altijd de mogelijkheid om na vergunningverlening alsnog gebruik te maken van de officiële bezwaar- en beroepsprocedures.

Voorbeelden van voorkomende initiatieven

In onderstaande tabel zijn enkele voorbeelden opgenomen van veel voorkomende initiatieven waarbij een vergelijking wordt gemaakt met het adviesrecht.

Initiatief	Participatieplicht	Adviesrecht
Initiatief tot het gebruiken van een kantoorcomplex voor bewoning binnen de bebouwde kom <i>in strijd met het omgevingsplan</i>	ja	nee (gebruikswijziging in bebouwde kom)
Initiatief tot het gebruiken van een kantoorcomplex voor bewoning binnen de bebouwde kom <i>in passend in het omgevingsplan</i>	nee	nee
Het gebruiken van een agrarische gebouw voor bewoning, buiten de bebouwde kom	ja	nee, als gebruikswijziging past in beleid ja, als gebruikswijziging in strijd is met het beleid
Het plaatsen van een windturbine	ja	ja, ongeacht of het wel of niet past in vastgesteld beleid
Het plaatsen van een dakopbouw (als deze bij uitzondering in strijd is met het omgevingsplan)	ja	nee
Initiatief tot het oprichten van een opvang voor asielzoekers in een bestaand gebouw <i>binnen</i> de bebouwde kom in strijd met het omgevingsplan	ja	nee (ongeacht beleid; betreft gebruikswijziging binnen de bebouwde kom)
Initiatief tot het oprichten van een opvang voor asielzoekers in een bestaand gebouw <i>buiten</i> de bebouwde kom in strijd met het omgevingsplan	ja	nee, als de gebruikswijziging past in het beleid. Ja, als de gebruikswijziging in strijd is met het beleid

BIJLAGE 1: KRUISELGEVALLENLIJST (ARTIKEL 4)

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
 - b. de oppervlakte niet meer dan 150 m²;
2. een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, onder a, dat niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemde eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 10 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
4. een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;
5. een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;
6. een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in ;
7. een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren tot krachtens [artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet](#) aangewezen eindproducten van een krachtens dat artikellid omschreven bewerkingsprocedé dat ziet op het vergisten van ten minste 50 gewichtsprocenten uitwerpselen van dieren met in de omschrijving van dat procedé genoemde nevenbestanddelen;
8. het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;
9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;
10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de [Woningwet](#) aan een bestaande woning gestelde eisen;
 - b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de [Wet milieubeheer](#), de [Wet geluidhinder](#), de [Wet ammoniak en veehouderij](#) en de [Wet geurhinder en veehouderij](#) gestelde regels of de [Reconstructiewet concentratiegebieden](#),
 - c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
 - d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;
11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Uitzonderingen/voorwaarden (artikel 5)

Bij de toepassing blijft het aantal woningen gelijk. Deze eis is niet van toepassing op de gevallen, bedoeld in:

- b. artikel 4 (kruiemelgevallenlijst), onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,
- c. artikel 4 (kruiemelgevallenlijst), onderdelen 9 en 11.

Artikel 6

MER plichtig niet kruimellijst aantal woningen begrensd

BIJLAGE 2: CATEGORIEËNLIJST VERKLARING VAN GEEN BEDENKINGEN

De algemene verklaring van geen bedenkingen voor de volgende categorieën als volgt vast te stellen, mits er *geen sprake is van strijd met door de gemeenteraad vastgesteld ruimtelijk beleid en/of kaders*:

- 1.** realisering, verandering, vervanging en uitbreiding van woningen/woongebouwen/wooneenheden met bijbehorende gronden, bouwwerken en voorzieningen;
- 2.** realisering, verandering, vervanging en uitbreiding van bouwwerken en/of functiewijziging ten behoeve van detailhandel, horecagelegenheden, maatschappelijke voorzieningen, sport, recreatie, ontspanning, cultuur, kantoren en bedrijven met de daarbij behorende gronden en voorzieningen, met dien verstande dat:
 - a) deze categorie niet van toepassing is op volumineuze en grootschalige detailhandel;
 - b) combinaties van genoemde voorzieningen hieronder vallen, evenals de combinatie met het wonen;
- 3.** realisering van nieuwe en het aanpassen van bestaande weg-, water-, parkeer, fiets- en groenvoorzieningen, inclusief bijbehorende bouwwerken en gronden, aanlegsteigers hieronder begrepen;
- 4.** realisering van openbare nutsvoorzieningen en algemene voorzieningen, zoals fietsenstallingen, trafohuisjes, ontmoetingsplaatsen, etc;
- 5.** realisering, verandering, vervanging en uitbreiding van agrarische gebouwen met bijbehorende gronden, bouwwerken en voorzieningen;
- 6.** realisering van projecten/initiatieven die passen binnen de wijzigingsregels die zijn opgenomen in vastgestelde bestemmingsplannen en voor zover het college van burgemeester en wethouders bevoegd is deze wijzigingsbevoegdheid toe te passen.