



Gemeente **Zeist**

RAADSVOORSTEL

Adviesrecht Omgevingswet

Portefeuillehouder	M. Fluitman	Ronde Tafel	23 december 2021
Opsteller	A. Steen / R. Jutstra	Debat	13 januari 2022
Zaak/stuknummer	430756	Raadsvergadering	25 januari 2022
Raadsvoorstel	22RV002		

Maatschappelijk effect en doel van het voorstel

Voorstel

1. Vaststellen van het bindend adviesrecht voor buitenplanse initiatieven conform de categorieënlijst in dit voorstel.
2. Voor buitenplanse initiatieven participatie verplicht te stellen.
3. Besluiten 1 en 2 toe te passen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (gepland op 1-7-2022).

Besluit Raad 25 januari 2022:

Inleiding

Onder de Omgevingswet verandert de manier waarop wij keuzes maken in ontwikkeling, gebruik en bescherming van onze fysieke leefomgeving. De beoogde verandering gaat van *nee, tenzij* (..een initiatief aan alle regels voldoet) naar *ja, mits* (..alle belangen een stem krijgen in het afwegingsproces en we rekening houden met de huidige en toekomstige kwaliteiten en kenmerken van onze leefomgeving). De omslag in denken die hieraan ten grondslag ligt is voor iedereen nieuw. Er worden nieuwe instrumenten ontwikkeld die ons – samenleving, overheid, marktpartijen – behulpzaam kunnen zijn om steeds weer het antwoord te vinden op de vraag: wat is hier het beste voor Zeist? De gereedschapskist heeft echter nog beperkte inhoud en we moeten bovendien leren werken met die nieuwe instrumenten. Dit is een proces van oefenen, ervaren, betekenis geven, nieuwe routines opbouwen en positie bepalen.

In voorliggend raadsvoorstel over twee nieuwe instrumenten (het adviesrecht van de raad en de participatiekaders bij buitenplanse initiatieven) is invulling gegeven aan dit planvormingsproces: het is in zorgvuldige afstemming tot stand gekomen en door middel van monitoring en evaluatie kunnen ervaringen en inzichten worden gedeeld en aanleiding zijn om het adviesrecht en de participatiekaders bij te stellen.

Adviesrecht onder de Omgevingswet

Voor initiatieven, de wat grotere ruimtelijke projecten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er geen bedenkingen zijn. Dit gebeurt nu nog met de 'verklaring van geen bedenkingen' (VVGB). Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin de VVGB niet nodig is, zoals nu bij projecten voor versnelde huisvesting. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

Onder de Omgevingswet die naar verwachting op 1-7-2022 in werking treedt is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin een bindend advies van de raad wel nodig is. Voor alle overige gevallen is geen bindend advies van de raad nodig en kan het college van B&W buitenplanse initiatieven zelfstandig afdoen.

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Het college krijgt wel meer ruimte bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met kaderstelling en het monitoren van de resultaten.

Het blijft straks mogelijk om aan een ruimtelijk initiatief dat niet binnen de kaders van de raad valt toch medewerking te verlenen. Onder de Omgevingswet wordt de gemeente nog meer dan nu aangespoord om dergelijke initiatieven niet direct af te wijzen maar te onderzoeken onder welke voorwaarden zo'n initiatief haalbaar en wenselijk kan worden gemaakt. Dit staat bekend als de "ja, mits" houding. We bespreken samen met de initiatiefnemer wat er nodig is om te onderbouwen om goed gemotiveerd te kunnen afwijken van een kader van de raad. Dit vraagt een andere houding van de gemeente en ook zal de initiatiefnemer meer zelf moeten doen in bijvoorbeeld het betrekken van de omgeving voor draagvlak. Dit gesprek met de initiatiefnemer voeren we zoveel mogelijk in het informele voortraject van de aanvraag. Uiteindelijk neemt de gemeente een besluit: we geven wel of niet een vergunning af voor het initiatief. In het adviesrecht wordt geregeld of het college het besluit voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit met of zonder bindend advies van de raad kan verlenen. De raad kan vooraf situaties aanwijzen waarbij een bindend advies wordt uitgebracht aan het college bij zo'n buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 16.15a, lid b onder 1 Omgevingswet). In die gevallen mag het college niet zonder tussenkomst van de raad besluiten. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

Belangrijk aandachtspunt voor de concrete uitvoering van het adviesrecht is dat een vergunningaanvraag onder de Omgevingswet standaard regulier binnen 8 weken moet zijn behandeld. In slechts beperkte gevallen kan deze termijn van orde met 6 weken worden verlengd. Het informele vooroverleg wordt daarom van groot belang.

Invulling adviesrecht voor Zeist

Het voorstel is om het bindend adviesrecht van de raad vast te leggen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (initiatieven) die in aanzienlijke mate afwijken van beleidskaders van de raad, zoals Omgevingsvisie, thematische sectorale beleidskaders of vrijwillige programma's. Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn bij voorbaat in strijd met een belangrijk kader van de raad, namelijk met het omgevingsplan. We hanteren in feite een categorie waarbij in aanzienlijke mate wordt afgeweken van een kader van de raad. Om hier richting aan te geven, zijn de volgende categorieën van gevallen geformuleerd:

- 1) Woningbouwprojecten met meer dan 5 nieuwe woningen in het buitengebied (buiten de rode contouren), tenzij het gaat om transformatie (functiewijziging) van bestaande bebouwing die een minder dan 10% vergroot bouwvlak toestaat én waarbij de woningdifferentiatie uit de woonvisie wordt toegepast of waarbij minstens 1/3^e van het aantal te realiseren woningen bestaat uit sociale woningen en minstens 3/4^e van het aantal te realiseren woningen bestaat uit sociale woningen of middenhuurwoningen volgens de definitie van de Woonvisie
- 2) Woningbouwprojecten met meer dan 40 nieuwe woningen, tenzij het gaat om transformatie van bestaande bebouwing die een minder dan 10% vergroot bouwvlak toestaat en waarbij minstens 1/3^e van het aantal te realiseren woningen bestaat uit sociale woningen en minstens 3/4^e van het aantal te realiseren woningen bestaat uit sociale woningen of middenhuurwoningen volgens de definitie van de Woonvisie
- 3) Alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die beschermde en beschermenswaardige flora en/of fauna, habitats van beschermde soorten, bestaande of voorgenomen ecologische verbindingen en/of de in de huidige Structuurvisie of het huidige Groenstructuurplan aangegeven te beschermen of te versterken gebieden en groenstructuren, waaronder ook bosachtige tuinen, in significante wijze kunnen aantasten of de bescherming of ontwikkeling van genoemde flora, fauna, ecologische verbindingen, gebieden en/of groenstructuren kunnen doorkruisen of belemmeren
- 4) Omgevingsplanactiviteiten die instemming vereisen van de provincie (GS of PS)

- 5) Omgevingsplanactiviteiten die de vestiging mogelijk maken van een of meer bedrijven in de (milieu)categorie 3 en hoger van de VNG Handreiking Bedrijven en milieuzonering 2007
- 6) Recreatiewoningen die worden omgezet naar permanente bewoning
- 7) Antenne installaties, voor zover niet vergunningsvrij, hoger dan 7 meter binnen een straal van 100 meter van woningen, ziekenhuizen, zorgwoningen, scholen en andere gevoelige bestemmingen, elke antenne installatie, voor zover niet vergunningsvrij, die gebruik van 5G of hogere frequenties mogelijk maakt en elke antenne installatie die hoger is dan 12 meter.

Deze categorieënlijst is gebaseerd op de “Handreiking Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan” van de VNG en besproken in de raads werkgroep Omgevingswet.

Aanvullend op de categorieënlijst wordt adviesrecht van de raad uitgebreid met een facultatief deel. Op initiatief van het college of raad kan een omgevingsplanactiviteit voor bindend advies aan de raad worden voorgelegd, bijvoorbeeld vanwege de te verwachten politieke gevoeligheid of impact in de samenleving. Hier wordt dus het principe gehanteerd dat er altijd ruimte is voor het college of de raad om alsnog aan te sturen op een advies van de raad. In deze werkwijze zou de raad formeel eerst de lijst van gevallen voor advies moeten aanpassen. Door te werken met dit facultatieve deel wordt naar verloop van tijd met een soort ‘piepsysteem’ een lijst samengesteld door na het advies het geval toe te voegen tot de lijst voor vergelijkbare gevallen. Ook wordt met het facultatieve adviesrecht een te strikte of te losse interpretatie van het begrip ‘aanzienlijke mate van afwijking’ ondervangen. Op deze manier blijft de nieuwe situatie zo dicht mogelijk bij de situatie zoals deze nu is en is een pragmatische oplossing voor de relatief lage aantallen (< dan 10 gevallen per jaar). Er worden in de uitvoering duidelijke werkafspraken gemaakt om het facultatieve adviesrecht praktisch toe te passen. De pragmatische oplossing betekent ook monitoring en het leren van het nieuwe instrument. Anderzijds wordt de raad actief geïnformeerd over de verwachten uitkomst van de *Omgevingstafel*, een proces voorafgaand aan de daadwerkelijke vergunningaanvraag waarbij de gemeente de regie voert over bespreking van haalbaarheid en wenselijkheid van een initiatief met alle betrokkenen (initiatiefnemer, belanghebbenden, marktpartijen, uitvoeringsorganisaties en bevoegd gezagen).

Vaststellen participatiekaders voor buitenplanse initiatieven

In veruit de meeste gevallen is het college het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning. De gemeente toetst dan ook of het initiatief past in het Omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels van het Omgevingsplan. Gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders.
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo’n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.
3. Het initiatief past niet binnen de kaders. Als de gemeente wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo’n initiatief is dan een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa).

Bij mogelijkheid 1 en 2 is afstemming en overleg door een initiatiefnemer verstandig en onderdeel van de motivatie en het burenenrecht. Het is vanuit de Omgevingswet echter niet verplicht en we kunnen het ook niet afdwingen. Het gaat hier om activiteiten die binnen de regels van het Omgevingsplan of andere raads kaders vallen waar al participatie over is geweest.

Het voorstel is om participatie verplicht te stellen als iemand een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het Omgevingsplan staan. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. Bij deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten geldt dan dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. Dit wordt een indieningsvereiste genoemd. De aanvrager mag echter zelf weten op welke manier hij dat heeft gedaan. De gemeente denkt mee in de aanpak en biedt een handreiking in mogelijke vormen. De wet stelt: participatie in deze gevallen is vormvrij. Bij de beoordeling van de uiteindelijke aanvraag wordt de participatie in de belangenafweging voor het verlenen van de vergunning door het college van B&W meegenomen. Het *Handvat Participatie* kan hier input voor geven.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit is het wenselijk om in het informele voortraject dialooggesprekken te voeren. De te beantwoorden vraag is dan: op welke manier kunnen we gezamenlijk met alle betrokken partijen een initiatief haalbaar en wenselijk maken? Hiertoe biedt de

vorm van een Omgevingstafel uitkomst voor participatie over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een verplichting op te nemen voor initiatiefnemers om het omgevingsoverleg via de Omgevingstafel van de gemeente eerst succesvol te doorlopen. Participatie is dan een van de aspecten dat tijdens de Omgevingstafel wordt besproken. De daadwerkelijke participatie is vormvrij en moet door de aanvrager of initiatiefnemer vooraf zelf worden uitgevoerd. Eén van de uitgangspunten moet wel zijn dat de initiatiefnemer tips en wensen van belanghebbenden overneemt of gemotiveerd weerlegt.

Argumenten

Ter voorbereiding op de Omgevingswet is het noodzakelijk om vooraf besluiten te nemen over de voorgestelde besluiten. Hiermee wordt invulling gegeven aan het doel van de Omgevingswet.

Toelichtingen

x	Financiën	x	Juridisch		Risico's
	Communicatie		Automatisering	x	Anders

Verdere proces

Financiën

Er zijn geen financiële risico's.

Juridisch

Grondslag van het adviesrecht is artikel 16.15a onder b van de Omgevingswet.

De gemeenteraad stelt regels vast met betrekking tot de wijze waarop inwoners, belanghebbenden en anderen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Gemeentewet, artikel 150.1).

Communicatie

Communicatie met omwonenden en een zorgvuldig proces van participatie is onder de Omgevingswet van groot belang. De regeling leidt in gevallen dat er geen bindend adviesrecht van toepassing is tot een snellere besluitvorming en geeft invulling aan de doel van de Omgevingswet.

Planning en uitvoering

Voor wat betreft de concrete invulling van het adviesrecht (zowel categorieënlijst als facultatieve deel) zal de ambtelijke organisatie in samenwerking met de griffie een procedure met werkafspraken uitwerken. Onderdeel van de afspraken is dat de raad alleen een interventie bij meerderheid kan doen.

Het besluit wordt gepubliceerd in het gemeenteblad en op overheid.nl

Monitoring, evaluatie en bijstelling

Het adviesrecht van de raad – inclusief het facultatieve deel waarin de samenwerking en afstemming tussen college en raad centraal staan - en de participatiekaders bij initiatieven zijn nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet. Door middel van monitoring en jaarlijkse evaluatie gedurende twee jaar kunnen ervaringen en inzichten worden gedeeld en aanleiding zijn om het adviesrecht en de participatiekaders bij te stellen. Er wordt hiertoe een lijst samengesteld van alle buitenplanse initiatieven die bij de gemeente zijn binnengekomen en die niet in behandeling zijn genomen (inclusief beargumentatie) of door college in behandeling zijn genomen (inclusief afweging en besluit).

BIJLAGEN

Geen

RAADSBESLUIT



Gemeente **Zeist**

Behoort bij raadsvoorstel

Nr. 22RV002

De raad van de gemeente Zeist;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 30 november 2022;

BESLUIT:

1. Het bindend adviesrecht voor buitenplanse initiatieven vast te stellen conform de categorieënlijst in dit raadsvoorstel.
2. Verplicht stellen van participatie bij alle buitenplanse initiatieven.
3. Besluiten 1 en 2 toe te passen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (gepland op 1-7-2022).

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 25 januari 2022.

De raad voornoemd,

mr. J. Janssen, griffier

drs. J.J.L.M. Janssen, voorzitter