

Inspraakreactie Stichting Milieuzorg Zeist e.o. inzake: 'Rv Adviesrecht Omgevingswet'

Geachte raadsleden,

1. Zoals ook in het voorliggende raadsvoorstel aangegeven zal naar verwachting in juli 2022 de nieuwe Omgevingswet in werking treden, zij het dat in de invoering al enige malen is uitgesteld;
2. Met de invoering van de Omgevingswet vindt dan op het gebied van de ruimte ordening een algehele stelselherziening plaats, waarbij niet alleen een groot aantal wetten die de fysieke leefomgeving betreffende worden samengevoegd, maar ook een verandering wordt beoogt van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits'. Daarbij, maar ook in de: 'Invoeringswet', de: 'Omgevingsregeling' en het: 'Omgevingsbesluit', wordt dan wel ook aan participatie een bepaalde/belangrijke betekenis toegekend (zie in deze dus o.a. ook de: 'Omgevingswet', Art. 16.55, lid 6 en 7 en Art. 16.88, lid 2 onder d);
3. Inmiddels is dan door het College het besluit genomen de: 'Ontwerp-Omgevingsvisie Zeist' voor de periode van 17 januari t/m 27 februari ter inzage te leggen. Daarbij kan dan wel worden aangetekend dat door een aantal maatschappelijke organisaties nog wel op diverse tijdstippen naar voren is gebracht dat het hen goed lijkt dat over met name de ambities en de keuzen die daarbij worden gemaakt nog een brede dialoog zou worden gevoerd met de samenleving (zie in deze o.a. de dialoogbijeenkomst van 14 oktober 2021), maar kennelijk heeft het College daar niet voor gekozen;
4. Hoe een en ander ook zij, thans ligt er dus het: 'Rv Adviesrecht Omgevingswet' ter besluitvorming van de gemeenteraad voor. Daarbij gaat het dan in het voorliggende voorstel met name het adviesrecht m.b.t. zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (opa's)¹. Was het eerder zo dat de gemeenteraad feitelijk de bevoegdheid toekwam om t.a.v. buitenplanse activiteiten een besluit te nemen, tenzij zij die bevoegdheid via een 'Algemene Verklaring van Geen Bedenkingen' aan het College toekende (zie in deze dus ook de WABO, Art. 2.27 en met name ook het BOR, Art. 6.5, lid 3), in het kader van de: 'Omgevingswet' wordt die bevoegdheid kennelijk omgedraaid, namelijk dat het College het bevoegde gezag is, tenzij de Raad zichzelf daarbij een bindend Adviesrecht toekent. In het voorliggende 'Raadvoorstel Adviesrecht' wordt daarbij dan een aantal categorieën voorgesteld waarvoor dat dan van toepassing moet worden geacht.
Daarnaast wordt ook tegelijkertijd aangegeven dat participatie van belang wordt geacht, waarbij dan met name ook wordt verwezen naar het 'Handvat Participatie', zij het dat dat nog niet door de gemeenteraad is vastgesteld (zie in deze dus wel ook de: 'Raadsinformatiebrief 21-180: 'Handvat Participatie');
5. Gaarne maakt de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. van de geboden gelegenheid gebruik op het voorliggende Raadsvoorstel nog een reactie te geven. Daarbij zal eerst nog kort een reflectie worden gegeven op de proces en vervolgens op een aantal inhoudelijke aspecten;

Planproces

6. Op zich dus goed dat het: 'Rv Adviesrecht Omgevingswet' op dit moment aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, dat ook i.r.t. de verwachte invoering van de Omgevingswet per 1 juli 2022;

¹ Overigens bestaat er naast de optie om van een Omgevingsplan af te wijken d.m.v. een buitenplanse vergunning natuurlijk ook nog altijd de optie dat d.m.v. een wijziging van het Omgevingsplan zelf te doen, inclusief een bijbehorende meer uitgebreide procedure (zie in deze dus ook de factsheet: 'Behandelen van initiatieven tijdens de Overgangsfase – Wijzigen of afwijken van het Omgevingsplan (VNG, 2020)')

7. Wat betreft dat Adviesrecht gaat het dan met name om het afwijken buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, dus vooralsnog om afwijkingen van de vigerende bestemmingsplannen, die dan als het goed is per 1 juli 2022 zullen worden omgezet in het Omgevingsplan. Wel wordt dus verplicht binnen 3 jaar nadat de Omgevingswet is ingetreden een Omgevingsvisie te hebben vastgesteld en eind 2029 een (daarop gebaseerd) Omgevingsplan, die dan dus beide als de belangrijk(st)e toetsingskaders kunnen worden aangemerkt. Teneinde tot een eenduidig toetsingskader was het dus mooi geweest als er al een Omgevingsvisie lag, dat ook met eenduidige ambities/kaders, maar zoals bekend loopt dat proces nog, zij het dat dat bij veel gemeenten het geval is;
8. Alhoewel dan op basis van een ander wettelijk kader bestaat er in die zin dus wel in die een bepaald verband met de eerder in 2017 en daarna in 2021 door de raad vastgestelde 'Algemene Verklaring van Geen Bedenkingen Versnelde Huisvestingsopgave', waarbij dan een aantal categorieën zijn aangegeven waarbij delegatie naar het College plaatsvindt. In die zin is bij de behandeling van het betreffende raadsvoorstel in 2021 daar toen ook door een aantal organisaties een reactie op gegeven, waarna het raadsvoorstel toen ook is aangepast, namelijk dat alsnog is toegevoegd dat bij de betreffende plannen waarvoor dan onder de gegeven voorwaarden een Algemene Verklaring van Geen Bedenkingen wordt afgegeven op zich dus wel alsnog dient te worden voldaan aan de gemeentelijke beleidskaders (zie in deze dus ook het: 'Rv Algemene Verklaring van Geen Bedenkingen Versnelde Huisvestingsopgave', d.d. 9 november 2021);
9. Voor zover dat uit het voorliggende Raadsvoorstel kan worden afgeleid is het voorliggende voorstel dus kennelijk wel voorgelegd aan de 'Raadswerkgroep Omgevingswet', maar heeft daarover verder geen participatie plaatsgevonden, althans niet voor zover bij de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. bekend;
10. In ieder geval was het o.i. dus wel goed geweest als ook hierover wel participatie had plaatsgevonden, dat ook vanuit een bredere perspectief, juist ook aangezien hiervan toch een bepaalde impact uit kan gaan, dat mede ook in relatie tot de doelen en ambities zoals deze uit de Ontwerp-Omgevingsvisie naar voren komen. In ieder geval kan een en ander o.i. daarvan niet geheel los worden gezien, evenals van het 'Handvat Participatie', dat overigens ook nog dient te worden vastgesteld;

Inhoudelijke aspecten

11. Meer in het algemeen kan hierbij worden aangesloten bij hetgeen in die zin door zowel de Stichting Beter Zeist en ook de Werkgroep Natuurlijk Zeist-West in hun reacties op het voorliggende Raadsvoorstel naar voren is gebracht;
12. Juist gezien de mogelijke gevolgen van het voorstel was het o.i. wel goed geweest als toch aan de voorstellen uitgebreider op de context was ingegaan, alhoewel dus in die zin wel wordt verwezen naar de lijst van categorieën zoals deze door de VNG in de: 'Handreiking Adviesrecht gemeenten bij Afwijkingen van het Omgevingsplan' wordt aangegeven;
Wat hierbij dan wel opvalt dat bij lang niet alle in die zin in de: 'Handreiking Adviesrecht gemeenten bij Afwijkingen van het Omgevingsplan' wordt stilgestaan, dus is het dan toch voor de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. de vraag of voor gegeven afwijkingen dan automatisch het College het bevoegde gezag is, zoals bij het plaatsen van windmolens en zonnevelden, of dat daarvoor toch de gemeenteraad het bevoegde gezag blijft;
13. Ook gezien aanwezige kwetsbare waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie, evenals de ambities van Zeist t.a.v. de leefomgevingskwaliteiten, zoals dus o.a. aangegeven in de Brede Milieuvisie, is de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. de mening toegedaan, dat voor zover plannen daadwerkelijk afwijken van een Omgevingsplan deze

toch gewoon in beginsel aan de gemeenteraad zouden moeten worden voorgelegd. Dat dus zeker indien daarbij bepaalde kwaliteiten/waarden in het geding zijn, hetgeen dus vrijwel overal het geval is (zie in deze dus ook diverse kaarten uit de: 'Ontwerp-Omgevingsvisie'). Juist dan moet het van belang worden geacht dat deze plannen ook aan de gemeenteraad worden voorgelegd, zodat ook een afweging van belangen, inclusief samenspraak d.m.v. de Ronde Tafel kan plaatsvinden.

Hierbij kan dan nog worden aangetekend dat het toch de ervaring van de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. dat bij veel buitenplanse afwijkingen toch vrijwel altijd waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie in het geding zijn, evenals leefomgevingskwaliteiten, ook bij transformaties van bestaande gebouwen. In die zin zou de gemeenteraad dus ook vooralsnog kunnen besluiten, dat ook nadat eerst een aantal ervaringen met de vernieuwde aanpak is opgedaan, inclusief de daarbij mogelijke optie van het gebruik maken van de participatie van zogenaamde 'Omgevingstafels', om gewoon het 'Adviesrecht' bij alle plannen die afwijken van het/de Omgevingsplan/Omgevingsplannen aan zichzelf te behouden. Mede op basis van een vooruitzicht evaluatie en monitoring kan dan later mogelijk tot een bewuste keuze worden gekomen²;

14. Het aan zichzelf houden van het Adviesrecht zou o.i. dus in ieder geval plaats dienen te vinden bij plannen waarbij bepaalde groene waarden in het geding zijn, evenals bepaalde leefomgevingskwaliteiten.

Gelukkig wordt aan met name die groene waarden dus wel in het voorliggende Raadsvoorstel bijzondere aandacht gegeven, althans voor zover het natuurwaarden betreft, inclusief ook beschermde soorten, hetgeen op zich ook wordt gewaardeerd, maar dus bijvoorbeeld weer niet expliciet aan de met die groene waarden samenhangende cultuurhistorische waarden, of cultuurhistorische waarden in het algemeen. Wat betreft die groene waarden wordt dan tevens verwezen naar als zodanig aangegeven waarden in de Structuurvisie en het Groenstructuurplan, hetgeen inderdaad naast de Biodiversiteitsvisie de belangrijkste documenten zijn waar die waarden zijn aangegeven, maar de vraag is dan wel wat de status van de betreffende documenten en dan in het bijzonder de Structuurvisie is als de nieuwe Omgevingsvisie is vastgesteld. Dus wat dat dan op dat moment voor het Adviesrecht betekent.

Verder wordt dan wel aan bepaalde leefomgevingskwaliteiten aandacht gegeven, dat dus in relatie tot bepaalde Milieucategorieën voor bedrijven, maar ook bij lichtere categorieën kan er wel degelijk van een bepaalde milieu-overlast sprake zijn. Wel is het dus zo dat in de lijst van mogelijk categorieën van de VNG dat wel ook in algemene zin wordt verwezen naar plannen waarbij bepaalde omgevingskwaliteiten worden overschreden, zoals dat mogelijk met bepaalde door de gemeente in haar Omgevingsvisie gestelde kwaliteitseisen m.b.t. bijvoorbeeld de luchtkwaliteit het geval kan zou kunnen zijn (vergelijk in die zin dus bijvoorbeeld ook de: 'WHO-Advieswaarden');

15. Het zou thans te ver voeren in die zin op alle als zodanig aangegeven lijst met categorieën detail in te gaan, dat ook al aangezien daar door de Werkgroep Natuurlijk Zeist-West al uitgebreid wordt stilgestaan, maar het zou o.i. dus goed zijn als de gemeenteraad nog eens goed naar de mogelijke impact van bepaalde categorieën kijkt, dus zowel op waarden van natuur, cultuurhistorie en het landschap, evenals op de leefomgeving, alvorens zij daarover bepaalde besluiten neemt;
16. Meer in het bijzonder zouden dus afwijkingen van het Omgevingsvisie, inclusief daarbij aangegeven ambities, dus ook als harde randvoorwaarde moeten worden aangegeven,

² Overigens is het dus zo dat ook met binnenplanse afwijkingen er dus al veel kan, evenals op basis van de zogenaamde lijst met kruimelgevallen, dus het BOR, Bijlage II, Art. 4. Dat dus nog naast de mogelijkheden die er op basis vergunningvrij bouwen zijn, met dus overigens alle gevolgen vandien.

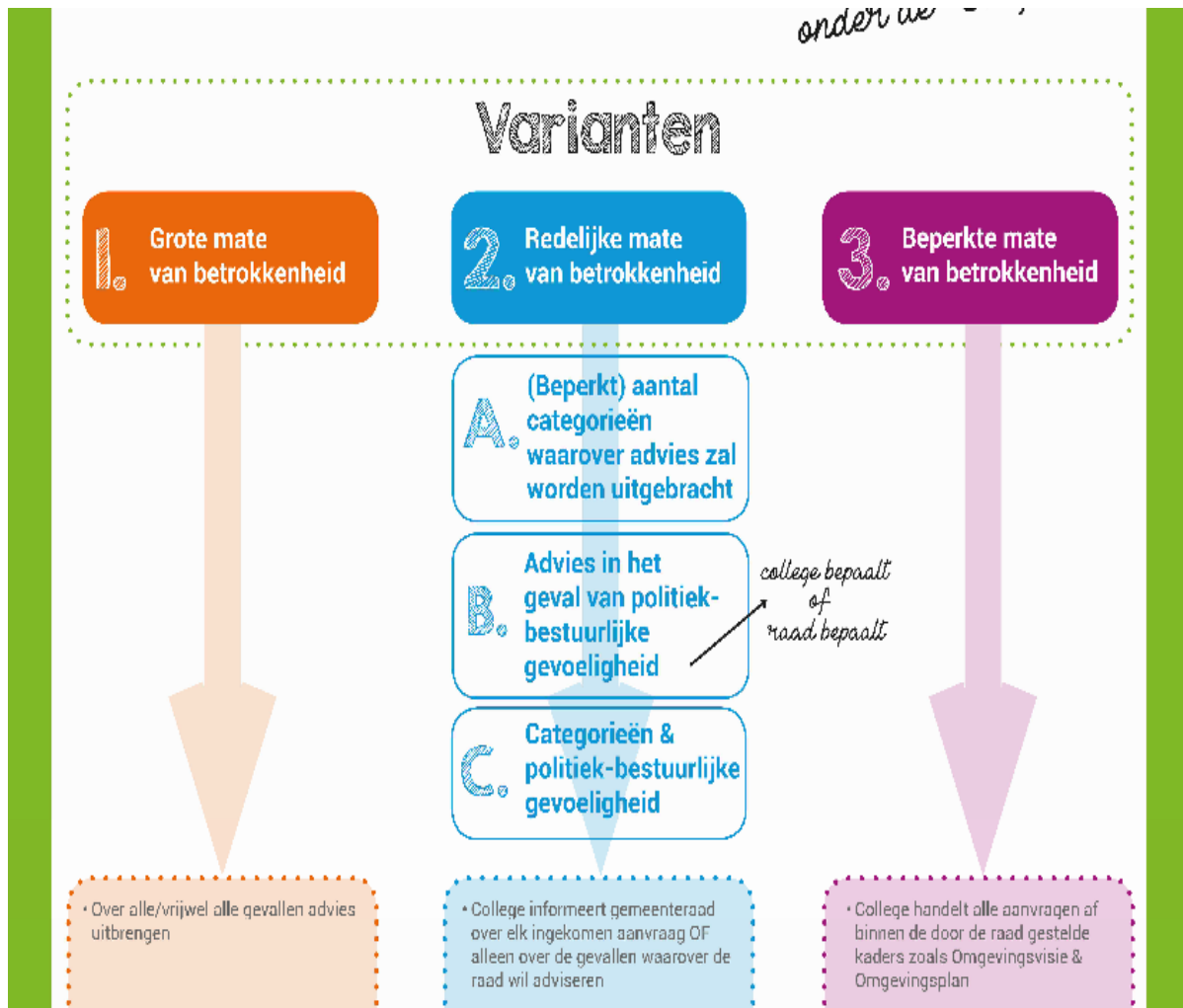
- dat dus naast afwijking van provinciale kaders, zoals de Provinciale Omgevingsvisie en dan met name ook de 'Provinciale Omgevingsverordening';
17. Wel dus ook goed dat in het voorliggende Raadsvoorstel dus wel ook aandacht wordt gegeven aan een 'facultatief deel', inclusief ook een 'piepsysteem', maar onduidelijk blijft o.i. toch wanneer daar nu wel of niet toepassing aan wordt gegeven. In ieder geval zou het o.i. dus goed zijn als het om 'gevoelige plannen' gaat (zie in deze bijvoorbeeld ook Bijlage 1: 'Mate betrokkenheid gemeenteraad bij plannen');
18. Ook wat betreft de participatie zou het o.i. goed zijn, als dat toch nog nader worden uitgewerkt, want ook het: 'Handvat Participatie' biedt o.i. in die, alhoewel het een goed overzicht geeft van mogelijk opties, nog weinig houvast/zekerheid. Daarbij komt dat participatie dan wel m.b.t. buitenplanse omgevingsplanactiviteiten verplicht kan worden gesteld, maar alleen voor die gevallen waarvoor deze door de gemeenteraad zijn aangewezen, althans voor zover de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. dat uit de in die zin beschikbare informatie heeft begrepen.
- In ieder geval zou het o.i. dus mooi zijn, dat toch ook bepaalde richtlijnen worden opgesteld hoe met participatie wordt omgegaan, dus wanneer deze in bepaalde gevallen voldoende moet worden geacht en wat dat dan eventueel voor de procedure betekent. Het mooiste zou natuurlijk zijn als daarbij het bereiken van consent tussen de initiatiefnemer en de belanghebbenden zijn, dat dus in brede zin, dus niet alleen direct omwonenden, maar afhankelijk van de schaal van het project dus ook de daarbij relevante maatschappelijke organisaties, daarbij als uitgangspunt worden genomen (vergelijk ook werkwijze GONS), zoals ook in de bijdrage van de Werkgroep Natuurlijk Zeist-West voorgesteld en voor zover daar niet aan wordt voldaan dat dan in ieder geval gewoon het Adviesrecht voor de gemeenteraad van kracht blijft.
- Voor zover dat wettelijk ook mogelijk is, zou het dan goed dus zijn een en ander wel ook in beleidsregels vastgelegd, zodat een en ander ook rechtskracht krijgt (zie voor nadere informatie in deze overigens o.a. ook de website www.iplo.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/paticipatie-omgevingsvergunning/ en als voorbeeld ook Bijlage 2: 'Participatie bij uitgebreide omgevingsplanprocedure');
19. Dan in ieder goed dat eer een evaluatie en monitoring plaatsvindt, zodat ook echt van ervaringen kan worden geleerd en er met enige regelmaat aanpassing van de lijst met categorieën plaats kan vinden. Wel dus goed bij de betreffende evaluatie en daaruit volgende eventuele aanpassing lijst van categorieën ook de diverse belanghebbenden of hun vertegenwoordigers te betrekken;

Conclusie

20. Vooralsnog is de Stichting Milieuzorg Zeist e.o. de mening toegedaan dat je uiterst voorzichtig zou moeten zijn om bij afwijkingen het Adviesrecht niet aan de gemeenteraad zelf te houden. Beter zou het o.i. zijn om basis opgedane ervaringen diverse plannen en projecten in samenspraak met de samenleving tot een mogelijke lijst te komen, inclusief ook een formele inspraakperiode. Dat met name gezien het groene karakter van Zeist en dus ook de kwetsbaarheid daarvan, inclusief de leefomgeving, hetgeen o.i. gewoon een grote betrokkenheid van de gemeenteraad bij toekomstige ontwikkelingen vraagt;

Patrick Greeven

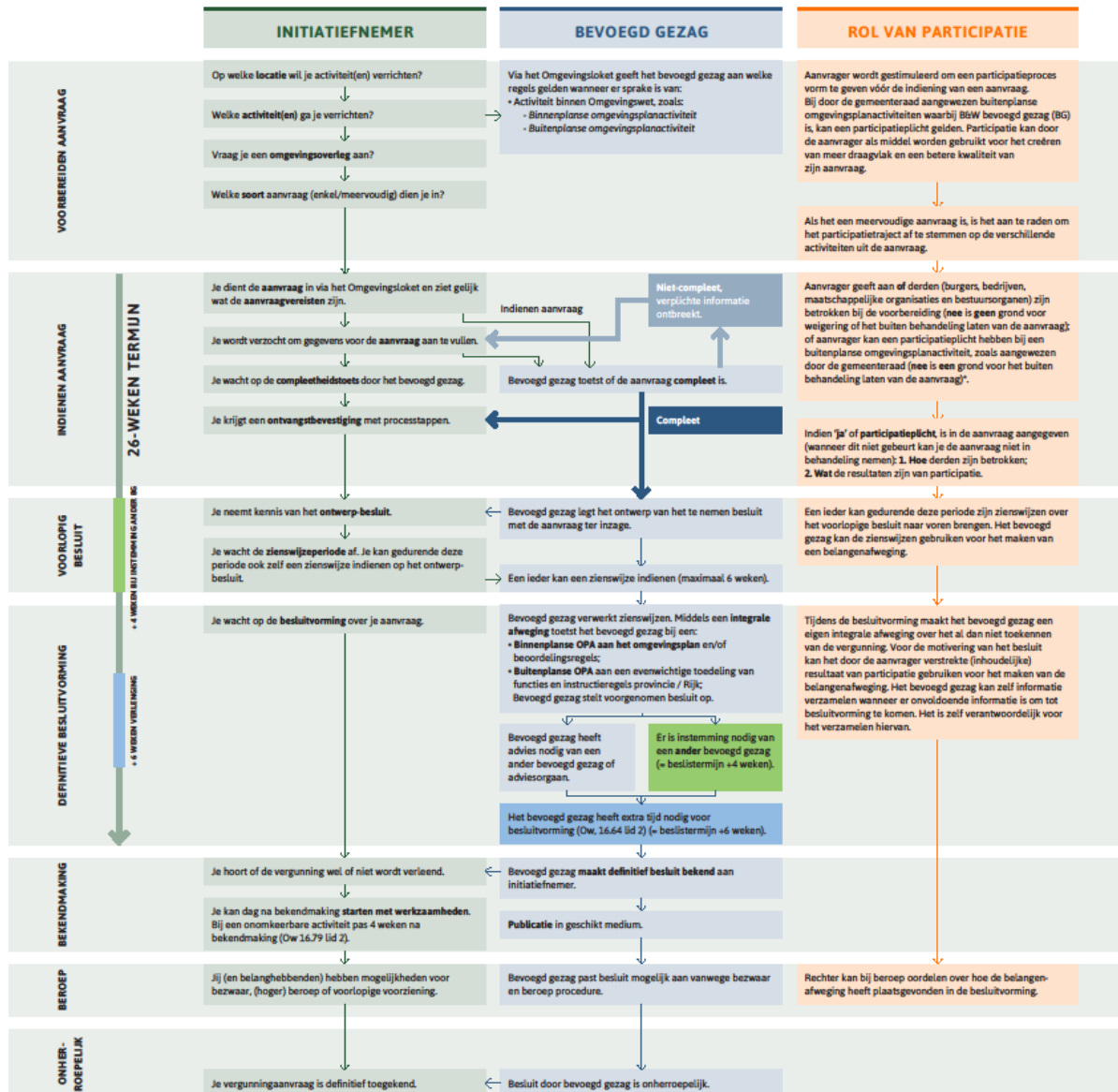
Bijlage 1: 'Mate betrokkenheid gemeenteraad bij plannen



Bijlage 2: Participatie bij uitgebreide omgevingsplanprocedure

Participatie bij de uitgebreide vergunningprocedure

Deze wegwijzer geeft weer welke stappen er doorlopen worden rondom participatie bij vergunningverlening. Hierin zijn de stappen voor het bevoegd gezag en de initiatiefnemer (de aanvrager) weergegeven. Hoe je deze stappen invult en vormgeeft kan in de praktijk verschillen. Zo kunnen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag deze stappen bijvoorbeeld in een Omgevingsstafel samen voorbereiden en doorlopen. Deze leeswijzer is daarom nadrukkelijk geen product om het participatieproces rondom vergunningverlening vorm te geven.



Dit is een uitgave van **Programma Aan de slag met de Omgevingswet en de VNG**.
 www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
 November 2019
 Het programma Aan de slag met de Omgevingswet is een initiatief van VNG, IPO, UWW en het Rijk

* Participatie is alleen verplicht indien een participatieplicht door de raad is aangewezen voor een buitenplase omgevingsplanactiviteit. Als informatie van belanghebbenden echt noodzakelijk is voor het nemen van een besluit, dan kan het bevoegd gezag op grond van Awb 4.5 lid 1c de initiatiefnemer proberen te verplichten om deze informatie (belangen) te verstrekken.