



**Nummer 84**

<b>datum raadsvergadering</b>	: 21 december 2023
<b>onderwerp</b>	: Bindend adviesrecht en participatie
<b>portefeuillehouder</b>	: V. Frequin
<b>datum raadsvoorstel</b>	: 15 november 2023

## Samenvatting

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert het stelsel omtrent de fysieke leefomgeving. De implementatie van de wet zorgt voor een andere manier van samenwerken tussen raad, college en inwoner. De Omgevingswet is een stelselverandering die ziet op drie onderdelen: de wet zelf, het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en een verandering van denken. Dit laatste zorgt ervoor dat we nadenken over de rollen van de diverse actoren binnen het vergunningen stelsel.

Uitgangspunten van de Omgevingswet zijn 'vertrouwen', 'loslaten' en 'samenwerken'. Vanuit dat perspectief zal opnieuw invulling worden gegeven aan de kaderstellende rol en taak van de raad. Een onderdeel voor de invulling van deze taak is het bindend adviesrecht van de raad. Daarnaast kan de raad categorieën van gevallen aanwijzen waarbij initiatiefnemer verplicht wordt om te participeren en hierover te rapporteren. Dit voorstel heeft betrekking op de invulling van het adviesrecht en de participatieplicht

## Wat is de juridische grondslag?

- Bindend adviesrecht: artikel 16.15a lid b onder 1 en artikel 16.15 b van de Omgevingswet,
- Verplichte participatie: artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet.

## Wat is de voorgeschiedenis?

In geval er een vergunningaanvraag gedaan wordt, die niet past binnen een bestemmingsplan zijn er onder de huidige wetgeving twee mogelijkheden om toch mee te werken:

1. Kruimelregeling (de reguliere procedure, waarvan de bevoegdheid bij het college van B&W ligt).
2. Uitgebreide voorbereidingsprocedure (de uitgebreide procedure, waarvan de bevoegdheid bij het college van B&W ligt, maar waarvoor een 'verklaring van geen bedenkingen' van de gemeenteraad nodig is).

Onder de huidige wetgeving zijn er dus twee verschillende procedures. In de wet is bepaald wanneer iets onder de 'kruimelregeling' valt. Is het geen kruimel, dan dient de uitgebreide procedure te doorlopen te worden.

Onder de huidige wetgeving is er een directe betrokkenheid van de gemeenteraad bij uitgebreide voorbereidingsprocedures (zoals bedoeld in artikel 2.12, onder 1 a3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Omdat dit de 'grotere' afwijkingen zijn (deze kunnen immers niet met een reguliere voorbereidingsprocedure afgehandeld worden), moet de gemeenteraad voor deze gevallen een 'verklaring van geen bedenking' (VvGB) af geven. Met het af geven van een VvGB stemt de gemeenteraad in met de betreffende ontwikkeling en de afwijking van het bestemmingsplan.

In 2012 heeft de gemeenteraad een lijst van gevallen vastgesteld, waarvoor een algemene VvGB geldt. Voor deze categorieën van gevallen hoeft geen 'individuele' VvGB

af gegeven te worden. In geval een situatie niet onder één van de categorieën op de lijst valt, moet er gericht een VvGB van de gemeenteraad aangevraagd worden tijdens de vergunningprocedure. In 2015 is deze lijst geëvalueerd.

## Waarom dit raadsvoorstel?

### Betrokkenheid gemeenteraad bij vergunningverlening

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert dit en:

- is altijd de reguliere procedure van toepassing op vergunningsverlening;
- is het college van B&W bevoegd voor alle vergunningverlening;
- kunnen vergunningen niet meer van rechtswege ontstaan (o.g.v. artikel 16.64, lid 4 van de Omgevingswet);
- heeft de gemeenteraad geen rol meer bij vergunningverlening.

Dit geldt ook in geval er sprake is van een afwijking van het (tijdelijke) omgevingsplan. Zo'n afwijking van een omgevingsplan wordt een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) genoemd. Het college hoeft dan niet vooraf toestemming aan de gemeenteraad te vragen als een initiatief afwijkt van het omgevingsplan. De raad heeft achteraf altijd de mogelijkheid zijn controlerende rol uit te oefenen en het college ter verantwoording te roepen. Een dergelijke werkwijze is een van de pijlers van de Omgevingswet: 'vertrouwen'.

Wel heeft de raad de mogelijkheid een lijst vast te stellen van initiatieven waar zij vooraf advies wenst te geven aan het college (artikel 16.15a, onder b van de Omgevingswet). Dit advies is een bindend advies (artikel 16.15b van de Omgevingswet). Het college kan daar niet 'omheen'. Omdat onder de Omgevingswet alle vergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure volgen, dient de raad dus binnen 8 weken een advies te geven (onder de huidige wetgeving heeft de gemeenteraad immers uitsluitend een rol bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken).

Dit heeft de wetgever bewust zo gedaan omdat dat één van de doelstellingen is: sneller en flexibeler werken. Dit houdt in dat de termijn voor de beoordeling van de aanvraag en advisering door de gemeenteraad kort is. Hierdoor kan de doelstelling om snel en flexibel te werken onder druk komen te staan. Het is daarom gewenst om de lijst van het bindende adviesrecht zo beperkt mogelijk te houden.

De gemeenteraad dient vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet het besluit te nemen over de gevallen waarin zij een bindend advies wenst te geven. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college van burgemeester en wethouders niet naar de gemeenteraad voor de activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan (de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten). De gemeenteraad dient bij het vaststellen van de lijst voor het adviesrecht mee te wegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

### Participatie

De Omgevingswet stelt nieuwe eisen aan het proces van de vergunningverlening. Bij een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet wordt participatie standaard opgenomen als een aanvraagvereiste. Hierbij geeft de initiatiefnemer aan of en hoe er gebruik is gemaakt van participatie. Als de omgeving niet betrokken is bij de voorbereiding, is dat echter geen weigeringsgrond.

De Omgevingswet biedt (in artikel 16.55, lid 7) de mogelijkheid om een lijst van gevallen op te stellen door de gemeenteraad voor BOPA's, waarvoor participatie *verplicht* is. Voor deze vergunningaanvragen geldt dat als er niet geparticipeerd is, dat de vergunning buiten behandeling gelaten worden. Het college moet de aanvrager wel in de gelegenheid bieden om het gebrek te herstellen (o.g.v. artikel 4:5, Algemene wet bestuursrecht).

In 2021 is er een handreiking participatie (Samen maken er Ouder-Amstel) opgesteld. De handreiking geeft praktisch en overzichtelijk weer wat de ambities en afspraken zijn in Ouder-Amstel over participatie en hoe de omgeving goed betrokken kan worden bij een initiatief. Geadviseerd wordt de handreiking als leidraad toe te passen bij de beoordeling of er genoeg geparticipeerd is.

## **Wat gaan we doen?**

### Bindend Adviesrecht

In werkgroep verband is een voorstel voorbereid waarin per gebied een lijst van gevallen is opgesteld waarvoor de gemeenteraad een bindend advies gaat geven. Daarbij is er rekening mee gehouden wat wel of niet een grote impact kan hebben op een bepaald gebied. Bij het opstellen van de lijst van gevallen (per deelgebied) is het uitgangspunt geweest om de huidige VvGB lijst te vertalen naar de omgevingswet. Door te starten met een lijst die is gebaseerd op de huidige lijst met VvGB-categorieën vindt een min of meer beleid neutrale overgang plaats naar de Omgevingswet. Daarnaast geldt als hoofduitgangspunt voor alle gebieden is dat wanneer de raad voor een bepaald gebied een ruimtelijk kader zoals een visie, masterplan, of stedenbouwkundig plan heeft vastgesteld er geen bindend advies van de raad nodig. Het college kan dan na vaststelling van de visie voortvarend aan de slag met vergunningverlening. Dit betekent een verkorting van procedures en een versnelling in de (woningbouw)ontwikkeling. Mocht een vergunningaanvraag afwijken van de visie, dan wordt deze alsnog aan de raad voorgelegd.

### Participatie

Geadviseerd wordt om voor de aan te wijzen gevallen waarvoor participatie verplicht wordt gesteld, dezelfde lijst van gevallen te gebruiken waarvoor het bindende adviesrecht van de gemeenteraad gaat gelden. Het gaat namelijk om vergunningaanvragen die niet passend zijn binnen het omgevingsplan en die een wat grotere impact hebben op de fysieke leefomgeving. Door participatie voor de in de lijst genoemde activiteiten verplicht te stellen krijgt de raad vooraf al een beeld hoe de directe omgeving tegen het initiatief aankijkt.

### Uitgebreide procedure

Met de Omgevingswet worden alle vergunningen met de reguliere procedure voorbereid. Uitzondering hierop vormen de bij AmvB (Omgevingsregeling) aangewezen gevallen, waarvoor instemming of advies van een ander bestuursorgaan nodig is. Dit betreft de grotere milieubelastende activiteiten.

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om, onder voorwaarden, toch de uitgebreide procedure toe te passen. Dit besluit moet per geval worden genomen. Daarbij moeten de voorwaarden uit artikel 16.65, lid 4 van de Omgevingswet in acht worden genomen:

1. het moet gaan om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; en
2. waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

Daarnaast heeft de aanvrager van de omgevingsvergunning voor een BOPA de mogelijkheid een zienswijze naar voren te brengen voordat uw college besluit om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.

Het ligt in de lijn der verwachtingen om in die situaties dat er sprake is van een bindend adviesrecht, en het niet haalbaar is om binnen de termijn van 14 weken (8+6) een besluit te kunnen nemen, dat aan het college wordt voorgesteld om gebruik te maken van de bevoegdheid om toch de uitgebreide procedure toe te passen. Aan uw college zal ter zijner tijd een voorstel worden voorgelegd om dit besluit te mandateren.

## **Wat is het maatschappelijke effect?**

Met het verplicht stellen van participatie wordt het maatschappelijk belang beter gediend. Een initiatiefnemer dient, aan de hand van de handreiking participatie uit 2021, aan te tonen dat (en hoe) er geparticipeerd. Tevens dient bij de aanvraag van een vergunning aangegeven te worden wat er met de inbreng uit de participatie gedaan is om te komen tot de uiteindelijke aanvraag.

Doordat voor deze zelfde gevallen ook bindend adviesrecht van de gemeenteraad geldt, is het voor de gemeenteraad ook duidelijker welke acties zijn ondernomen om het draagvlak voor een initiatief te vergroten.

## **Welke argumenten en keuzemogelijkheden zijn er?**

1. Geen adviesrecht van de raad vastleggen waarmee wordt aangesloten bij de kern gedachten van de Omgevingswet; loslaten, vertrouwen, vereenvoudigen en versnellen. Daarmee heeft de gemeenteraad per 1 januari 2024 geen betrokkenheid meer bij het verlenen van vergunningen.
2. Het uitbreiden van de betrokkenheid van de gemeenteraad ten opzichte van de huidige werkwijze, waarmee de betrokkenheid van de raad bij het verlenen van vergunningen juist groter wordt
3. Participatie nooit verplicht te stellen.
4. Participatie voor veel meer gevallen verplicht te stellen.

Gezien:

- de doelstellingen van de Omgevingswet; en
- de huidige betrokkenheid van de gemeenteraad bij het verlenen van vergunningen (door het verlenen van de VvGB);

wordt geadviseerd om per 1 januari 2024 de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het verlenen van vergunningen gelijk te houden. Voor de gevallen waar momenteel de gemeenteraad (aanvullend op de vastgesteld VvGB-lijst) een specifieke VvGB verleend, krijgt de gemeenteraad onder de Omgevingswet een bindend adviesrecht. Voor deze gevallen wordt ook participatie verplicht gesteld.

## **Wat hebben we hiervoor nodig?**

Om de huidige betrokkenheid van de raad bij vergunningverlening voort te zetten onder de Omgevingswet dient een lijst 'Categorieën van gevallen bindend adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' vastgesteld te worden, waarvoor het bindende adviesrecht van de gemeenteraad geldt. Voor deze gevallen wordt ook participatie verplicht gesteld.

## **Wie is erbij betrokken en hoe communiceren we?**

De lijst zal worden gepubliceerd op [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl), de gemeentelijke website en het Weekblad Ouder-Amstel.

## **Wat is het vervolg, hoe monitoren en evalueren we?**

Geadviseerd wordt om een jaar na inwerkingtreding van de wet de lijst 'Categorieën van gevallen bindend adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' te evalueren en indien gewenst aan te passen.