

2021

raadsvoorstel

Burgemeester en Wethouders

Leiderdorp,

6 april 2021

Onderwerp: Aanwijzing van categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de raad als adviseur wordt aangewezen en waarvoor participatie verplicht wordt gesteld. - Bijlage 2: Raadsvoorstel

Aan de raad.



* Z 0 3 5 2 D E 5 1 7 B *

Beslispunten

1. De lijst van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de raad als adviseur wordt aangewezen (bijlage 1) vast te stellen.
2. De lijst van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld (bijlage 1) vast te stellen.

1 SAMENVATTING

Op grond van de Omgevingswet kan de gemeenteraad besluiten om gevallen aan te wijzen waarin de raad betrokken moet worden (adviesrecht) als het gaat om een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit'¹. De gemeenteraad kan ook gevallen van buitenplanse activiteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is voorafgaand aan het indienen van de aanvraag².

Een van de doelstellingen van de Omgevingswet betreft het inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik maken van het omgevingsrecht. Hierbij hoort het bundelen van regels- en regelingen. Middels dit raadsvoorstel wordt uw raad voorgesteld om in één regeling (bijlage 1) het besluit tot aanwijzing van gevallen van 'buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' waarvoor de raad als adviseur wordt aangewezen en het besluit tot aanwijzen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is vorm te geven en deze als zodanig vast te stellen.

¹ Dat is bepaald in artikel 16.15a, lid b onder 1 van de Omgevingswet.

² Dat is bepaald in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet.

2 Inleiding

De Omgevingswet introduceert nieuwe begrippen en de werkwijze verandert ten opzichte van de huidige wetgeving. Om dit toe te lichten wordt in dit voorstel een aantal begrippen en de systematiek nader toegelicht. Met deze achtergrondinformatie over de Omgevingswet worden de keuzes voor de regeling voor het adviesrecht van de gemeenteraad duidelijker.

Op 15 december 2020 is tijdens een openbare informatieavond (15 december 2020) gesproken door de raad over de rol als adviseur bij 'buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan', onder de Omgevingswet zogeheten 'buitenplanse omgevingsplanactiviteiten'. Met dit voorstel wordt beoogt tegemoet te komen aan de wensen en bedenkingen die toen kenbaar zijn gemaakt.

Adviesrecht van de gemeenteraad

De gemeenteraad wordt onder de Omgevingswet niet langer door Rijkswetgeving rechtstreeks betrokken bij de omgevingsvergunning voor bepaalde activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan (onder de Omgevingswet het omgevingsplan).

Op grond van de huidige wetgeving geldt dat voor bepaalde afwijkingen van het bestemmingsplan het college de omgevingsvergunning alleen kan verlenen als de raad heeft aangegeven hiertegen geen bedenkingen te hebben. Onder de huidige wetgeving gaat dit om het verlenen van de omgevingsvergunning voor een bouwwerk in strijd met de bouwregels uit het bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor het gebruik van gronden of van een bouwwerk in strijd met de gebruiksregels uit het bestemmingsplan (dan wel een combinatie van beide strijdigheden).

Deze zogeheten 'verklaring van geen bedenkingen' van de raad komt te vervallen. Het college besluit dus straks zelfstandig (zonder raadsbetrokkenheid) over medewerking aan een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan (dualisme). *Tenzij!*

De raad *kan* besluiten om gevallen aan te wijzen waarin de raad betrokken moet worden (adviesrecht) als het gaat om een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit'.

Om de raad bij bepaalde afwijkingen van het omgevingsplan te betrekken wordt de raad voorgesteld de lijst van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de raad als adviseur wordt aangewezen (bijlage 1) vast te stellen. In de basis wordt de raad betrokken via het adviesrecht, tenzij het gaat om een in de lijst geformuleerd uitzonderingsgeval.

Deze werkwijze sluit aan bij de systematiek van de huidige wetgeving waarin het Rijk de minder ingrijpende afwijkingen van het bestemmingsplan (bouwactiviteiten en gebruiksactiviteiten) heeft aangewezen als 'kruimelgevallen' (gevallen waarbij de raad niet wordt betrokken). Voor het aanbrengen van een dergelijke 'knip' (of ondergrens) in gevallen waar de raad bij betrokken dient te worden is nu dus de gemeenteraad zelf aan zet.

2021

raadsvoorstel

De in de lijst (bijlage 1) benoemde uitzonderingsgevallen kunnen in feite als ‘nieuwe kruimelgevallen’ of nieuwe ‘vrijgesteld van een verklaring van geen bedenkingen’ gevallen worden gezien.

Bij deze werkwijze dient nadrukkelijk een kanttekening te worden geplaatst. De omgevingswet beoogt dat het college als uitvoerend bestuursorgaan de aanvragen sneller afhandelt. Het inwinnen van raadsadvies werkt vertragend en vraagt om een goede organisatie / nieuwe werkwijze (zie ook de kanttekening).

De omgevingsplanactiviteit

Met de Omgevingswet is het begrip ‘omgevingsplanactiviteit’ geïntroduceerd. In de Omgevingswet wordt onder een ‘omgevingsplanactiviteit’ verstaan:

omgevingsplanactiviteit: activiteit, inhoudende: a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan, b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Uit deze driedeling in sub a, b en c van het begrip volgt een onderscheid in zogeheten ‘binnenplanse’ en ‘buitenplanse’ omgevingsplanactiviteiten. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de (beoordelings-)regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij realiseerbaar is op grond van Rijkswetgeving.

Bij dit raadsvoorstel is een technische toelichting (Bijlage 2) opgenomen over vergunningplichtige activiteiten (‘omgevingsplanactiviteiten’) en hoe deze onder de Omgevingswet moeten worden beoordeeld. Uit deze technische toelichting worden de veranderingen ten opzichte van de huidige wetgeving verduidelijkt.

Activiteiten waarvoor geen raadsadvies wordt ingewonnen

Voor de niet in de regeling benoemde activiteiten (o.a. kappen, inrit maken, gemeentelijk monument veranderen) neemt het college geheel zelfstandig en zonder raadsadvies het besluit over de aanvraag. De raad heeft voor de beoordeling van deze activiteiten de kaders al vastgesteld in de lokale verordeningen (zoals de Verordening op de Beplantingen Leiderdorp (kappen) en de Algemene plaatselijke verordening (inrit)). Deze activiteiten zullen op termijn in het omgevingsplan worden gereguleerd en worden daarmee dus omgevingsplanactiviteiten. Indien deze activiteiten een ‘buitenplanse omgevingsplanactiviteit’ zijn en het college toch medewerking wenst te verlenen wordt de raad hierover niet om advies gevraagd. Voor deze activiteiten werd de raad in het kader van de vergunningverlening onder de huidige wetgeving ook niet betrokken.

2021

raadsvoorstel**Participatieverplichting**

Onder de Omgevingswet is er veel aandacht voor het betrekken van inwoners en andere betrokkenen bij bestuurlijke besluiten. Dit heet participatie. Zo vroeg mogelijk participeren leidt tot een hogere kwaliteit van besluiten en tot meer draagvlak. De gemeenteraad ontleent aan de Omgevingswet de bevoegdheid om gevallen aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is. Voor de op grond van de regeling (bijlage 1) aangewezen gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten moet de aanvrager verplicht aan participatie doen voordat de aanvraag in behandeling kan worden genomen.

De aanvrager dient in die gevallen bij de aanvraag aan te tonen op welke wijze hij heeft geparticipeerd en wat de uitkomsten zijn geweest voor het uiteindelijke initiatief waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Hoe dit inhoudelijk moet worden vormgegeven schrijft de Omgevingswet niet voor. Om de initiatiefnemer een handvat te bieden is een handreiking voor het organiseren van participatie opgesteld (bijlage 3).

Er is in de regeling gekozen voor een brede participatieverplichting. Bij enkele kleinschaligere ontwikkeling wordt deze niet verplicht gesteld.

3 Beoogd effect

- Te borgen dat de raad bij inwerkingtreding van de Omgevingswet betrokken blijft bij de besluitvorming over een omgevingsvergunning voor een afwijking van het (vooralsnog tijdelijke deel van het) omgevingsplan.
- De betrokkenheid van de raad te beperken tot gevallen waarin mogelijk impact ontstaat op de omgeving of waartegen naar verwachting veel bedenkingen zullen bestaan.
- De ondergrens bij het benoemen van gevallen objectief en juridisch toetsbaar aan te brengen door in de lijst objectief begrensde uitzonderingsgevallen te omschrijven.
- Participatie breed te borgen door dit voor afwijkingen van het omgevingsplan verplicht te stellen, behoudens in enkele uitzonderingsgevallen (kleinschalige gevallen).

4 Argumenten

1.1 Het is wenselijk om bij de vergunningsverlening van plannen met mogelijke impact op de omgeving de raad te betrekken.

Anders dan onder het huidige stelsel waarin de raad via een besluit verklaart geen bedenkingen te hebben krijgt de raad onder de Omgevingswet adviesrecht. Het advies is bindend, waardoor de raad betrokken blijft. Dit vraagt om een nieuwe werkwijze. Zie kanttekeningen 1.1 en 1.2.

1.2 De raad wordt significant meer betrokken bij afwijkingen van het omgevingsplan in vergelijking met de huidige kruimelgevallenregeling

De geformuleerde uitzonderingsgevallen in de lijst voor raadsadvies zijn minder ruim dan de door het Rijk geformuleerde kruimelgevallen in de huidige wetgeving. Met name de gebruiksverandering van een gebouw in combinatie met uitbreiding van het gebouw is teruggebracht in omvang. Zo is een functiewijziging van een bestaand gebouw binnen de bebouwde kom niet langer onbegrensd, als het

2021

raadsvoorstel

gaat om betrokkenheid van de raad bij de vergunningverlening. De raad zal bij dergelijke afwijkingen dus voortaan worden betrokken via het adviesrecht. Dat geldt eveneens voor uitbreidingen van een gebouw. Onder de kruimelregeling van het Rijk was de uitbreiding van een hoofdgebouw binnen bebouwde kom onbegrensd geformuleerd. De raad werd daarvoor door het college dus niet betrokken bij de besluitvorming. Hiertoe is nu een maximaal uitbreidingsvolume van 20% opgenomen als ondergrens. In geval van een volledige extra verdieping (optopping van een gebouw) wordt de raad om advies gevraagd, behalve als het gaat om de uitbreiding van een woning.

De uitzonderingscategorie voor de 'uitbreiding van een woning' ondervangt dat het bij woningen wél mogelijk is een extra verdieping te realiseren zonder dat de raad om advies wordt gevraagd. Onder deze categorie vallen alle denkbare vormen van uitbreiding van een woning.

2.1 Voor projecten van bepaalde omvang is het gewenst de participatie verplicht te stellen

De regeling gaat er vanuit dat de aanvrager van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in beginsel verplicht is aan participatie te doen voorafgaand aan het indienen van de aanvraag. De zwaarte van het participatieproces is sterk afhankelijk van de omvang, impact/gevoeligheid van het project alsook het aantal betrokkenen dat hierdoor in zijn belangen wordt of kan worden geschaad.

In de basis helpt de handreiking (bijlage 3) de initiatiefnemer het proces vorm te geven. Al naar gelang het project groter, complexer of gevoeliger is zal de gemeente het participatieproces actiever faciliteren / begeleiden.

Uitgezonderd van verplichte participatie zijn in de regeling een aantal minder ingrijpende gevallen geformuleerd. Het informeren van de belanghebbenden volstaat in die gevallen al. Niettemin kan in die gevallen ook participatie worden georganiseerd door de initiatiefnemer. Bezwaar en beroep blijven voor belanghebbenden overigens mogelijk.

5 Kanttekeningen/Risico-inventarisatie*1.1 Om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe werkwijze binnen de wettelijke beslistermijn dienen werkafspraken te worden gemaakt met de raad over de adviesrol*

De reguliere procedure is het uitgangspunt onder de Omgevingswet. De beslistermijn voor de reguliere procedure is 8 weken³. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn eenmalig verlengen met 6 weken (artikel 16.64 lid 2 Omgevingswet). Dit verlengingsbesluit is niet bedoeld om de termijn te verlengen in verband met het verkrijgen van het raadsadvies.

Gelet op de strakke termijn van 8 weken dient er een aangepaste werkwijze te worden vorm gegeven om binnen de beslistermijn het raadsadvies invulling te geven. Rond een zomerreces mag er niet teveel tijd verloren gaan. Aangezien het gaat om een advies (bindend) en niet om een besluit hoeft er geen openbare besluitvorming plaats te vinden middels de gebruikelijke vergadercyclus. Er zal met de raadsgriffier en het presidium nog worden besproken hoe dit werkproces vorm te geven.

³ Enkele uitzonderingen op het toepassen van de reguliere procedure staan in de Omgevingswet en in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit (bijvoorbeeld in geval van een rijksmonument).

1.2 De raad in kaderstellende rol, het college als uitvoerend bestuursorgaan

De raad heeft primair een kaderstellende rol als het gaat om het ruimtelijke ordeningsbeleid. De raad kan in de Omgevingsvisie en deeluitwerkingen, zoals gebiedsvisies, aangeven in welke richting een gebied zich mag/moet ontwikkelen.

De behandeling van aanvragen om een omgevingsvergunning die afwijken van huidige bestemmingsplanregels / straks omgevingsplan is primair een taak behorende tot het dagelijks bestuur (uitvoering) binnen de kaders die de raad stelt. Het college is immers het bevoegd gezag voor de behandeling van aanvragen. Door in de eerste twee jaar ervaring op te doen met de nieuwe werkwijze kan worden ervaren of de verhoudingen in 'kaderstellen' en 'uitvoering geven' nog met elkaar stroken. Dan is ook meer bekend over de extra urenlasten voor zowel de raad, griffier, als het ambtelijk apparaat.

De ten opzichte van de huidige kruimgevallenlijst geformuleerde nieuwe categorie voor kleine inbreidingen die bestaan uit maximaal 2 nieuwe woningen (al dan niet door sloop- nieuwbouw van aanwezige bebouwing) zal de extra urenlast per saldo enigszins beperken. In de situatie waar dat ging om de bouw van 1 nieuwe woning kostte dit onder de werkwijze van de verklaring van geen bedenkingen al relatief veel tijd. Door nu 2 woningen 'vrij te stellen' van raadsadvies kan op dit soort plannen een winst in tijdsbesteding ontstaan.

6 Communicatie

Het besluit tot vaststelling van deze regeling wordt bekendgemaakt op officiële bekendmakingen.nl en geplaatst in de landelijke voorziening voor beleidsregels en regelingen. De regeling bevat algemeen verbindende voorschriften. Deze treden in werking daags na de bekendmaking van het besluit tot vaststelling. De bekendmaking kan plaatsvinden op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt. Vanaf die dag bestaat formeel de bevoegdheidsgrondslag om de regeling vast te stellen. Onderhavig raadsbesluit wordt daarom op de dag van inwerkingtreding van de Omgevingswet formeel bekrachtigd alsook die nog dag bekendgemaakt.

7 Financiën

Er zijn geen directe financiële consequenties te verwachten. Dit is enigszins afhankelijk van de hoeveelheid extra uren die gepaard gaan met de nieuwe werkwijze.

8 Evaluatie

Gelet op de kanttekeningen in dit voorstel zal de regeling, voor zover hier niet eerder aanleiding toe bestaat, na 2 jaar worden geëvalueerd. Te zijner tijd is er voldoende ervaring met de nieuwe werkwijze om deze grondig te evalueren.

2021

raadsvoorstel

Het College van burgemeester en wethouders van Leiderdorp,

de secretaris,

de burgemeester,

H. Romeijn

L.M. Driessen-Jansen

Bijlagen:

1. De lijst van gevallen:

- van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de raad als adviseur wordt aangewezen.
- van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld.

Als vervat in:

Besluit tot aanwijzing van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de raad als adviseur zoals bedoeld in artikel 16.15, eerste lid onder b van de Omgevingswet wordt aangewezen, en gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie ingevolge artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet verplicht wordt gesteld.

2. Technische toelichting

3. Handreiking participatie