
Portefeuillehouder:	Wethouder N. Bonenkamp
Datum B&W vergadering	18 juli 2023
Documentkenmerk:	D/2023/121291 behorende bij zaak: Z/2023/033798

Aan de raad,

Onderwerp:

Het vaststellen van de lijst met activiteiten, waarvoor verplichte participatie nodig is, in het kader van vergunningverlening op grond van de Omgevingswet.

Voorgesteld raadsbesluit/c.q. beslispunten

1. De bijgevoegde lijst met activiteiten, waarvoor verplichte participatie nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, conform artikel 16.55 lid 6 jo lid 7 Omgevingswet, vast te stellen;
2. De bijgevoegde lijst met activiteiten in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Wettelijke grondslag voor raadsbevoegdheid

Artikel 16.55 lid 6 en 7 Omgevingswet; Gemeentewet 160 en 169.

Inleiding

Aanleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet kent een overgangperiode tot en met 2029. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt kaders vast, het college geeft uitvoering aan deze kaders en toetst of initiatieven passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Ook in de nieuwe situatie is het college het bevoegd gezag voor de Omgevingsvergunning. Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces goed in de gaten en stuurt op de gewenste doelen.

De Omgevingswet vereenvoudigt de wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving. Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever 4 verbeteringen bereiken. Een van deze vier verbeteringen is het versnellen van de bestuurlijke besluitvorming. Dat vraagt om een integrale (samenhangende) werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Kernwoorden zijn: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen. Voor de afhandeling van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is de reguliere procedure van 8 weken van toepassing (eenmaal met 6 weken te verlengen). De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, dit legt hij vast in een lijst (zie B1).

Voor de inwerkingtreding dient de gemeenteraad al enkele besluiten te nemen, die invloed hebben op zijn rol. In deze notitie staat besluitvorming over verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa's) centraal.

Kaders

- Omgevingswet;
- Omgevingsbesluit;
- Leidraad Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG);
- het advies dat op 17 september 2022 is gegeven door de Rekenkamercommissie (RKC);
- Provinciale omgevingsverordening Noord-Holland (OVNH2020).

Doelstelling/beoogd resultaat

Het vaststellen van de lijst van activiteiten waarbij participatie verplicht is in het kader van vergunningverlening op grond van de Omgevingswet.

Argumenten en afweging

Participatie onder de Omgevingswet

Participatie is een centraal element in de Omgevingswet en speelt in het bijzonder bij de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan, projectbesluit en omgevingsvergunning. Voor participatie bij omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan ligt het initiatief bij de gemeente. Deze notitie gaat hier niet over, maar over de verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit zijn initiatieven die niet passend zijn binnen de door de raad gestelde kaders.

Participatie is vormvrij

Participatie onder de Omgevingswet is vormvrij en steeds op maat. Afhankelijk van de impact op de omgeving, de aard van omgeving (kern, bedrijventerrein of buitengebied), het aantal belanghebbenden en direct betrokkenen zal de initiatiefnemer zelf bepalen hoe hij/zij de omgevingsdialoog inricht. De (online) tools, werkvormen en media, alsook locatie en tijdstippen zullen steeds anders zijn.

We stimuleren participatie, omdat we het belangrijk vinden inzicht te krijgen in de belangen van de omgeving bij een ontwikkeling. Tegelijkertijd kunnen er geen eisen gesteld worden aan de vorm van de omgevingsdialoog en niet te grote obstakels opgeworpen worden voor initiatiefnemers. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer ligt. Als gemeente geven we zelf het goede voorbeeld met zorgvuldige participatie bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan. We nemen de participatie door initiatiefnemers niet over maar pakken een neutrale faciliterende rol. In enkele gevallen is er een sterk gedeeld belang tussen gemeente en initiatiefnemer. Dan kiezen we ervoor om het participatietraject samen te organiseren en maken we hierover afspraken. Deze gevallen dienen nog nader uitgewerkt te worden bij de werkprocessen.

Verplichte participatie bij buitenplanse ontwikkelingen en activiteiten

De Omgevingswet stelt dat participatie een onderdeel moet zijn bij initiatieven (aanvraagvereiste, geen verplichting) maar dat deze vormvrij is. Dit houdt in dat de initiatiefnemer moet aangeven of hij aan participatie heeft gedaan, maar dat een vergunningsverzoek niet afgewezen kan worden op basis van het antwoord op deze vraag. Het antwoord op de vraag mag dus ook 'nee' zijn. Het college mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen, omdat er geen participatie is geweest. Ook mag het college de aanvraag niet buiten behandeling laten, omdat er te weinig participatie is geweest. De bedoeling van artikel 7.4 is namelijk alleen om de initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie. Als hij aan participatie doet, moet het bevoegd gezag weten wat de resultaten zijn. Meer dan dat houdt de plicht niet in.

Op het bovenstaande is met de laatste aanpassingen van de Omgevingswet (artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet) geregeld dat de gemeenteraad vooraf categorieën van gevallen kan aanwijzen waarbij participatie wél verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van een vergunning moet laten zien welke belanghebbenden hij bij de aanvraag heeft betrokken en wat de resultaten zijn van de omgevingsdialoog. Het gaat dan altijd om initiatieven die niet in het omgevingsplan passen, de zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (hierna: buitenplanse opa's) waarvoor het college bevoegd gezag is.

Het vrijwillige karakter van participatie vervalft dan. Bij de aangewezen activiteiten is de initiatiefnemer dus verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Ook dan blijft participatie overigens vormvrij: de initiatiefnemer mag zelf weten hoe hij het participatieproces aanpakt. In de lijst, zoals opgenomen in bijlage 1, van dit voorstel zijn buitenplanse opa's benoemd waarvoor in de gemeente Landsmeer participatie verplicht. Deze lijst correspondeert met de al vastgestelde lijst inzake het adviesrecht van de gemeenteraad, dit om de besluitvorming sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Als gekozen wordt om de aantallen en gevallen in de lijst te wijzigen zal het gevolg zijn dat het college te veel tijd

kwijt is aan het beoordelen van participatie. Gezien het feit participatie vormvrij is heeft de aanvrager de ruimte om zelf te bepalen hoe hij dit proces inricht. Dit brengt met zich mee dat het college bij de beoordeling hiervan secuur en planmatig te werk moet gaan en dat kost tijd. Hieronder zal nader toegelicht worden wat dit dan betekent voor de doorlooptijd van het vergunningverleningsproces.

Dit is van belang bij het aanwijzen van gevallen. Bij afwijking van het omgevingsplan is de reguliere proceduuretijd van 8 weken van toepassing (eenmaal met 6 weken te verlengen). Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn kan worden verlengd, onder meer op verzoek van de aanvrager of als het bevoegd gezag dat beslist, vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden. In het kader van participatie heeft het college de tijd nodig om vergunningsaanvragen te beoordelen. Door de lijst te volgen die gehanteerd is bij het adviesrecht hoeft niet elke aanvraag op het gebied van participatie afzonderlijk door het college beoordeeld te worden. Het college heeft een aantal instrumenten die zij kan gebruiken voor het beoordelen participatie (zie hieronder), maar de inzet hiervan kost tijd, waardoor het in het verlengde ligt dat de bovengenoemde termijn mogelijk niet wordt gehaald.

Als de aanvrager bij deze categorieën niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Het college vindt dan dat het niet over de informatie beschikt die nodig is voor de motivering van zijn besluit. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5 Awb) door alsnog via een participatieproces informatie en belangen bij derden op te halen. Er zijn aanvullend de volgende mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in te springen in het geval de informatie onvoldoende is:

- Het bevoegd gezag kan een ingediende aanvraag ter inzage leggen en meningen inwinnen;
- Het bevoegd gezag kan een ontwerpbesluit ter inzage leggen en zienswijzen inwinnen. Bij de uitgebreide procedure is dit verplicht op grond van artikel 3:11 Awb;
- Het bevoegd gezag kan, op grond van artikel 4:8 Awb, een zienswijze vragen aan derden/belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben tegen het voorgenomen besluit;
- Het bevoegd gezag kan rechtstreeks contact opnemen met belanghebbenden;
- Het bevoegd gezag kan een informatieavond of spreekuur houden.

Monitoring en evaluatie

De Omgevingswet is nieuw en brengt aantal stelselwijzigingen met zich. Dit betekent dat wanneer de Omgevingswet in werking treedt er ervaringen worden opgedaan met de hiervoor genoemde werkwijze van het adviesrecht. Het is raadzaam om deze lijst eens per twee jaar te evalueren en vanuit dat vertrekpunt bij te sturen waar nodig. Mocht deze werkwijze dan bijstelling behoeven, dan kan er een nieuw besluit door de gemeenteraad worden genomen. Met dit besluit kan de nu vastgestelde lijst dan worden gewijzigd, indien dit wenselijk blijkt.

Risico's

Het huidige recht kent geen regeling van vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning, met uitzondering van de toepasselijkheid van de zienswijzenprocedure bij bepaalde omgevingsvergunningen. Zo kunnen bij de omgevingsvergunning voor (buitenplannen) afwijken van het bestemmingsplan en bij de omgevingsvergunning milieu, thans zienswijzen worden ingebracht tegen de ontwerp-vergunning. Bij andere omgevingsvergunningen, zoals voor bouwen, is de zienswijzenprocedure niet van toepassing. In dit verband is het goed om op te merken dat onder de Omgevingswet op minder omgevingsvergunningen de zienswijzenprocedure van toepassing is. Zo is voor de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (in beginsel) niet langer deze procedure van toepassing. Dit betekent in vergelijking met het huidige recht een beperking van de participatiemogelijkheden. Een burger heeft immers geen mogelijkheid om zienswijzen tegen de ontwerp-omgevingsvergunning in te brengen. De regering wijst er in dit verband op dat het bevoegd gezag wel zienswijzen van derde belanghebbenden kan vragen voorafgaand aan de vergunningverlening. Dat is echter niet verplicht. Kortom, het bevoegd gezag heeft bij het bieden van participatiemogelijkheden voorafgaand aan de verlening van omgevingsvergunningen veel beleidsruimte. Participatie bij omgevingsvergunningen heeft daarmee een vrijblijvend karakter.

Deze nieuwe regeling beoogt een versterking van de participatiemogelijkheden voor burgers, met daarbij wel de belangrijke kanttekening dat zowel de aanvrager als het bevoegd gezag veel beoordelingsruimte hebben bij de toepassing daarvan. Het niet bieden van de mogelijkheid tot vroegtijdige participatie hoeft daarom geen juridische belemmering te zijn voor vergunningverlening. De rechter zal vanwege die grote mate van beoordelingsruimte terughoudend toetsen aan deze participatieverplichting.

Financiële aspecten

Het voorstel kent geen financiële aspecten.

Duurzaamheid

Het voorstel kent geen duurzaamheidsaspecten.

Uitkomsten advies en inspraak:

niet van toepassing

Communicatie

De nieuwe werkwijze gaat in als de Omgevingswet in werking treedt. In aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet vindt er een communicatietraject plaats. Dit besluit wordt hierin meegenomen.

Bijlagen

B1. Lijst met activiteiten waarbij verplichte participatie nodig is bij buitenplanse omgevingsplan gemeente Landsmeer.

U wordt uitgenodigd tot besluitvorming over te gaan.

namens het college van burgemeester en wethouders van Landsmeer,

L.A. (Léon) de Lange
Burgemeester

P.G. (Peter) Küppers
gemeentesecretaris

Portefeuillehouder:	Wethouder N. Bonenkamp
Datum raadsvergadering	28 september 2023
Documentkenmerk:	D/2023/121291 behorende bij zaak: Z/2023/033798

De raad van de gemeente Landsmeer

Gelezen het raadsvoorstel van het college, voorstelnummer: D/2023/121291 behorende bij zaak: Z/2023/033798

Gehoord de behandeling in de commissievergadering.

Raadsbesluit

1. De bijgevoegde lijst met activiteiten, waarvoor verplichte participatie nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, conform artikel 16.55 lid 6 jo lid 7 Omgevingswet, vast te stellen;
2. De bijgevoegde lijst met activiteiten in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

De raad van de gemeente Landsmeer,

P.M. (Pauline) Lodewegens,
griffier

L.A. (Léon) de Lange
voorzitter