

Raadsvoorstel

Agendapunt:

Zaaknummer: 2024-012945

Onderwerp

Raadsvoorstel Aanwijzingsbesluit bindend advies en verplichte participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en participatiebeleid Omgevingswet gemeente Goirle

Datum voorstel **Datum raadsvergadering**
21 mei 2024

Aan de gemeenteraad,

Voorstel

Het “Aanwijzingsbesluit bindend advies en verplichte participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en participatiebeleid Omgevingswet gemeente Goirle” vast te stellen.

Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet inwerking getreden. De kaders voor de fysieke leefomgeving worden gesteld door de gemeenteraad (hierna: de raad), bijvoorbeeld doordat deze zijn vastgelegd in de omgevingsvisie. De doelen van de omgevingsvisie worden opgenomen en verder uitgewerkt in het omgevingsplan, ook een instrument van de raad. In principe is de uitvoerende taak van vergunningverlening aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college).

In essentie blijft de rolverdeling tussen de raad en het college onder de Omgevingswet ongewijzigd. De raad stelt de kaders vast, het college geeft uitvoering aan deze kaders door te toetsen of initiatieven passen binnen de door de raad vastgestelde kaders.

Motie raadsvergadering 12 december 2023

In uw raadsvergadering van 12 december 2023 is een motie ingediend waarin het college, dat de motie heeft overgenomen, is verzocht om:

1. een lijst op te stellen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (hierna: bopa's) waarbij participatie verplicht is;
2. een lijst op te stellen van bopa's waarbij bindend adviesrecht van de gemeenteraad verplicht is;
3. de hiervoor onder 1 en 2 genoemde lijst te bespreken in de raads werkgroep Omgevingswet alvorens deze ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad.

In de motie is ook aangegeven dat de invloed van de raad in een zeer beperkt aantal gevallen gewenst is in verband met beschikbare capaciteit en een korte doorlooptijd.

Dit raadsvoorstel en raadsbesluit geven uitvoering aan de genoemde raads motie.

Daarnaast geeft dit raadsvoorstel en raadsbesluit uitvoering aan de invulling van participatiebeleid voor onder meer het omgevingsplan. Op deze onderwerpen wordt hierna nader ingegaan.

Ambtelijke bijstand: Jeroen Ludwig
Zaaknummer 2024-012945

Agendapunt:

Argumenten

1.2 De gemeenteraad bepaalt voor welke categorieën hij bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten het bindend adviesrecht heeft.

De Omgevingswet bepaalt dat voor alle omgevingsvergunningen, dus ook de bopa's, het college bevoegd gezag is.

De gemeenteraad kan echter gevallen aanwijzen waarin zijn bindend advies nodig is om een vergunning voor een bopa te verlenen. Het college moet, zodra de aanvraag voldoet aan de wettelijke eisen, eerst advies aan de gemeenteraad vragen voordat het een besluit kan nemen. De gemeenteraad kan zelf bepalen of en voor welke bopa's de gemeenteraad een bindend advies wil geven. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor dergelijke activiteit kan het college dan niet meer zelfstandig afdoen. Als de raad een negatief advies geeft mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

Het bindend adviesrecht¹ stond aanvankelijk niet in de Omgevingswet maar is ingevoegd bij amendement van maart 2019.²

De raad moet bij het bepalen van de lijst laten meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook moet de raad in acht nemen dat, zoals hiervoor al aangegeven, de raad de kaders stelt en het verlenen van vergunningen een bevoegdheid is van het college. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid van de raad kan leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden.

In lijn met de doelstellingen van de Omgevingswet, de raadsnotie van 12 december 2023 én met hetgeen opgehaald is tijdens de op 19 maart 2024 gehouden vergadering van de raads werkgroep Omgevingswet, is invulling gegeven aan de toepassing van het bindend adviesrecht.

In een afzonderlijke raadsvoorstel en -besluit zal uw raad de werkwijze worden voorgesteld in het geval het bindend adviesrecht van toepassing is.

1.3. De gemeenteraad bepaalt tevens voor welke categorieën van gevallen de participatieplicht geldt voor initiatiefnemers.

Tevens bestaat de mogelijkheid voor de raad om gevallen aan te wijzen waarin voor bopa's participatie verplicht is³. Participatie is alleen verplicht in de door de raad aangewezen gevallen van activiteiten. Ook dit stond aanvankelijk niet in de Omgevingswet maar is ingevoegd bij amendement van maart 2019.⁴

¹ De wettelijke grondslag van het bindend adviesrecht is te vinden in artikel 16.15a, aanhef, onder b, artikel 16.15b en artikel 16.16 Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit.

² Ingevoegd bij amendement van maart 2019, amendement Ronnes c.s., Kamerstukken II, 2018/19, 34986, nr. 53.

³ De wettelijke grondslag van verplichte participatie bij bopa's is te vinden in artikel 16.55, zevende lid, Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit.

⁴ Ingevoegd bij amendement van maart 2019, amendement Van Eijs c.s., Kamerstukken II, 2018/19, 34986, nr. 46.

Agendapunt:

De Omgevingswet staat een participatieve aanpak voor: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of een activiteit, met als doel het proces sneller en beter te laten verlopen. De wijze waarop geparticipeerd wordt, is niet in de Omgevingswet geregeld en daarmee vormvrij. Reden hiervan is dat elke situatie, locatie en activiteit anders is en de participatie daarop afgestemd moet worden. De wet geeft daarom ruimte voor een eigen invulling.

Participatie is onder de Omgevingswet een aanvraagvereiste. Dat betekent dat iedere initiatiefnemer bij het indienen van een vergunningaanvraag moet aangeven óf hij inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties of bestuursorganen heeft betrokken bij een initiatief.

Participatie bij een reguliere of binnenplanse vergunningaanvraag.

Als een initiatiefnemer een reguliere of binnenplanse vergunningsaanvraag⁵ doet, moet hij aangeven óf hij aan participatie heeft gedaan. En zo ja, hoe partijen zijn betrokken en wat daar het resultaat van is geweest. De participatie is vrijwillig en vormvrij. Als gemeente stimuleren we initiatiefnemers om participatie vorm te geven en bieden we hen daar handvatten voor via de gemeentelijke website (<https://www.goirle.nl/zoeken?q=omgevingsgesprek>) hoe dit vorm kan worden gegeven .

Het ontbreken van participatie is echter géén reden om een vergunningaanvraag te weigeren. Dat is ook logisch: de activiteit past immers binnen het omgevingsplan. En over het omgevingsplan heeft al verplicht participatie plaatsgevonden.

Als een initiatiefnemer een aanvraag om omgevingsvergunning doet, moet hij aangeven:

- óf hij aan participatie heeft gedaan en
- zo ja, hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Dit staat in artikel 7.4 Omgevingsregeling. De participatie is vrijwillig en vormvrij.

Dit artikel is ook van toepassing op een aanvraag om een bopa.

Artikel 7.4 Omgevingsregeling (participatie). Afdeling 7.2 Aanvraag omgevingsvergunningen

1. Bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
2. Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Uit de nota van toelichting bij dit artikel volgt dat er geen aanvullende eisen gesteld mogen worden aan participatie, al dan niet via een aanvraagvereiste. Er is geen verplichting voor de initiatiefnemer om aan participatie te doen. Het antwoord op de vraag of aan participatie is gedaan mag dus ook 'nee' zijn.

⁵ Het begrip 'binnenplanse omgevingsplanactiviteit' is gedefinieerd in de bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet en luidt als volgt: een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan. Voor een dergelijke omgevingsvergunning geldt de reguliere procedure.

Agendapunt:

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 (of geen) participatie is geweest. De bedoeling van artikel 7.4 Omgevingsregeling is namelijk alleen om initiatiefnemer te stimuleren om na te denken over participatie.

Participatie bij een bopa.

Bij bopa's kan de gemeenteraad verder gaan en categorieën aanwijzen, waarbij participatie verplicht is. Net als bij het bindend adviesrecht kan de gemeenteraad bopa's aanwijzen waarbij participatie verplicht is. Het vrijwillige karakter van participatie vervalt dan. Bij de aangewezen bopa's is de initiatiefnemer dus verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan.

Onder de Omgevingswet geldt voor een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bopa in beginsel hetgeen hiervoor is uiteengezet onder Participatie bij een reguliere of binnenplanse vergunningaanvraag. Initiatiefnemer moet dus aangeven of er participatie is georganiseerd en zo ja, hoe en wat de resultaten zijn. Maar een verplichting is het niet.

Ook onder de Omgevingswet blijft de gemeente de aanvrager van een bopa stimuleren een omgevingsgesprek/dialogo te voeren.

De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Het gaat hier om een bevoegdheid en niet om een verplichting. Bovendien kan de raad van deze bevoegdheid alleen gebruikmaken bij de bopa, dat wil zeggen voor gevallen die in strijd zijn met het omgevingsplan.

De wettelijke grondslag daarvoor wordt gegeven in artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet.

Artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet

7. De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.

Als de raad categorieën van gevallen aanwijst voor bopa's waarin participatie verplicht is dan vervalt het vrijwillige karakter van de participatie. Bij de aangewezen categorieën van gevallen is de initiatiefnemer dan verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Dit zal verder worden uitgewerkt in een door het college (dat het bevoegd gezag is ten aanzien van een bopa) nog vast te stellen beleidsregel.

In onderhavig besluit is voor bopa's ten aanzien waarvan het bindend adviesrecht geldt, participatie verplicht gesteld.

Agendapunt:

De beoordeling of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan, is aan het college als bevoegd gezag. Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen (artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht).

1.4. De gemeenteraad stelt het participatiebeleid vast voor instrumenten van de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is participatie verplicht bij het omgevingsplan, omgevingsvisie en programma.⁶ Hoe aan deze plicht invulling moet worden gegeven geeft de Omgevingswet niet aan. Door voor deze instrumenten participatiebeleid vast te stellen is duidelijke hoe vorm wordt gegeven aan de participatieplicht en wordt invulling gegeven aan de verplichting om participatiebeleid vast te stellen.

Kanttekeningen

1.1. Werkdruk wordt vergroot

De bedoeling van de Omgevingswet is minder werkdruk en meer bevoegdheden naar het college. Daarbij krijgt de raad handvatten om de kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te oefenen. Naar verwachting zal de werkdruk van de gemeenteraad en bijgevolg ook van het college en de ambtelijke organisatie, vergroten.

Financiën

Het nemen van dit besluit heeft geen financiële consequenties.

Samenwerking

Niet van toepassing.

Communicatie en vervolg

- Over dit voorstel heeft overleg plaatsgevonden met de raadswerkgroep Omgevingswet. De raadswerkgroep Omgevingswet is in verschillende bijeenkomsten meegenomen in het onderwerp bindend advies en participatie. In de vergadering van 19 maart 2024 van de raadswerkgroep Omgevingswet heeft AKD hierover een uitgebreide toelichting gegeven.
- Na vaststelling wordt dit besluit bekend gemaakt en gepubliceerd. Tegen het besluit zelf staan geen rechtsmiddelen open. Het besluit zal bekend worden gemaakt in het Gemeenteblad en op Lokale wet- en regelgeving, beiden te vinden op www.overheid.nl.
- De gemeenteraad kan de lijst uiteraard op een later moment weer wijzigen.

burgemeester en wethouders van Goirle

Mark van Stappershoef, burgemeester

Maud de Rooij, loco-secretaris

⁶ Een programma onder de Omgevingswet is een flexibel beleidsinstrument om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken met beleid en maatregelen. Een programma richt zich op een onderwerp, een bepaalde bedrijfssector of een gebied.

Agendapunt:

De raad van de gemeente Goirle;

overwegende dat,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 7 mei 2024;

gelet op de Gemeentewet en op artikel 16.15a en 16.15b en 16.55, zevende lid, Omgevingswet en artikel 4.21, 10.2, 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit;

b e s l u i t :

vast te stellen het:

Aanwijzingsbesluit bindend advies en verplichte participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en participatiebeleid Omgevingswet gemeente Goirle

Artikel 1. Bindend advies buitenplanse omgevingsplanactiviteit

1. De gemeenteraad wordt in de navolgende gevallen aangewezen als adviseur als bedoeld in artikel 16.15a, onder b Omgevingswet bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit:
 - a. indien de activiteiten in strijd zijn met de omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 Omgevingswet;
 - b. ten behoeve van ontwikkelingen die zijn genoemd in artikel 10.24 Omgevingsbesluit;
 - c. ten behoeve van de energietransitie, voor de opwekking van (duurzame) energie door:
 - een of meer windturbines met een bouwhoogte vanaf 25 meter, gemeten vanaf de bovenkant van de fundering tot aan de wiekenas;
 - een biomassacentrale met een vermogen vanaf 15 MW; of,
 - een zonnepark (grondopstelling), groter dan 1,5 hectare netto oppervlak.
 - d. ten behoeve van wonen: het bouwen van 20 of meer woningen binnenstedelijk (binnen de bebouwde kom), of 5 of meer woningen in het buitengebied (buiten de bebouwde kom);
 - e. voor het oprichten van een nieuw gebouw voor of transformatie van een bestaand gebouw naar een woonfunctie anders dan zelfstandige woningen, met meer dan 5 kamers/onzelfstandige wooneenheden en/of meer dan 5 studio's, bijvoorbeeld woonzorg, logiesgebouw, asielzoekers/statushouders, studenten, arbeidsmigranten, en dergelijke;
 - f. voor het bouwen, uitbreiden of verbouwen ten behoeve van maatschappelijke, sport, toeristisch-recreatieve, horecadoeleinden, bedrijfs- en kantoordoeleinden en detailhandel van meer dan 500 m² of een wijziging van het gebruik van gronden naar een van deze doeleinden van meer dan 500 m²;
 - g. ten behoeve van het realiseren van een installatie hoger dan 40 meter bestaande uit één of meerdere antennes, een antennedragers, de bedrading en de al dan niet in een of meer techniekkasten opgenomen apparatuur, met de daarbij behorende bevestigingsconstructie.

Agendapunt:

2. Het eerste lid is niet van toepassing:
 - a. als het college van burgemeester en wethouders voornemens is de aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te weigeren of buiten behandeling te laten;
 - b. als de gemeenteraad eerder ingestemd heeft met een conceptaanvraag dan wel heeft ingestemd met een ruimtelijk ontwerp, project of programma, en daarbij heeft aangegeven dat er voor de aanvraag geen bindend advies benodigd is binnen een bepaalde termijn, zoals bedoeld in het raadsbesluit, en binnen de daarbij gestelde termijn ingediende aanvraag past binnen een dergelijk ruimtelijk ontwerp, project, programma of de conceptaanvraag.

Artikel 2. Verplichte participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteit

1. Participatie wordt op grond van artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet verplicht gesteld bij aanvragen om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten in de in artikel 1 van dit aanwijzingsbesluit aangewezen categorieën van gevallen.
2. De wijze waarop participatie kan worden vormgegeven is opgenomen in de Participatieleidraad van burgemeester en wethouders.

Artikel 3. Participatie bij het wijzigen of vaststellen van het omgevingsplan

1. Burgemeester en wethouders leggen het concept-ontwerp omgevingsplan, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het concept-ontwerp omgevingsplan, ter inzage.
2. Voorafgaand aan de terinzagelegging als bedoeld onder lid 1, geven burgemeester en wethouders in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen of op een andere geschikte wijze kennis van het concept-ontwerp omgevingsplan. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.
3. In de kennisgeving als bedoeld onder lid 2, wordt vermeld:
 - a. waar en wanneer de stukken ter inzage liggen;
 - b. wie in de gelegenheid wordt gesteld om te reageren op het concept-ontwerp omgevingsplan; en
 - c. op welke wijze dit kan geschieden.
4. Eenieder kan bij burgemeester en wethouders schriftelijk reageren op het concept-ontwerp omgevingsplan.
5. De termijn voor het indienen van een reactie bedraagt 3 weken. De termijn vangt aan op de dag waarop het concept-ontwerp omgevingsplan ter inzage is gelegd. De artikelen 6:9 en 6:10 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
6. De resultaten van de procedure uit lid 1 tot en met 5 van dit artikel worden op grond van artikel 10.2 Omgevingsbesluit betrokken bij het vaststellen van het omgevingsplan.
7. Bij het wijzigen van het omgevingsplan op verzoek van een initiatiefnemer, wordt participatie toegepast op grond van artikel 2 lid 2 van dit aanwijzingsbesluit, alvorens de procedure uit de lid 1 tot en met 6 van dit artikel wordt doorlopen.

Agendapunt:

Artikel 4. Participatie bij het wijzigen of vaststellen van de omgevingsvisie

1. Bij de voorbereiding van een omgevingsvisie, wordt de procedure uit artikel 3, lid 1 tot en met 5 van dit aanwijzingsbesluit doorlopen, waarbij concept-ontwerpomgevingsvisie wordt gelezen in plaats van concept-ontwerpomgevingsplan.
2. De resultaten van de procedure uit lid 1 van dit artikel worden op grond van artikel 10.7 Omgevingsbesluit betrokken bij het vaststellen van de omgevingsvisie.

Artikel 5. Participatie bij het wijzigen of vaststellen van een programma

1. Bij de voorbereiding van een programma, wordt de procedure uit artikel 3, lid 1 tot en met 5 van dit aanwijzingsbesluit doorlopen, waarbij concept-ontwerpprogramma wordt gelezen in plaats van concept-ontwerpomgevingsplan.
2. De resultaten van de procedure uit lid 1 van dit artikel worden op grond van artikel 10.8 Omgevingsbesluit betrokken bij het vaststellen van het programma.

Artikel 6.

Twee jaar na het tijdstip van de inwerkingtreding van dit aanwijzingsbesluit, worden de ervaringen met dit aanwijzingsbesluit en de Participatieleidraad geëvalueerd.

Artikel 7.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

Artikel 8.

Dit besluit wordt aangehaald als "Aanwijzingsbesluit bindend advies en verplichte participatie buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en participatiebeleid Omgevingswet gemeente Goirle".

Aldus besloten door de raad van de gemeente Goirle in zijn vergadering van 21 mei 2024.

de raadsgriffier,

de voorzitter,

Frits Harteveld

Mark van Stappershoef