



Verantwoordelijk team

Team Beleid Ruimtelijk Domein

Nummer

Kenmerk

148169

Raad d.d.

26 januari 2022

Paragraaf begroting

2

Portefeuillehouder

J. (Joa) Maouche MSc

Steller

Y. (Yvonne) de Graaf

Datum

7 december 2021

Onderwerp

Bindend adviesrecht en verplichte participatie  
onder de Omgevingswet

## Geadviseerd besluit

1. Bijgevoegde lijst met activiteiten (categorieën/gevallen), waarvoor bindend advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning, conform artikel 16.15a lid b onder 1 Omgevingswet, vast te stellen (bijlage 1);
2. Bijgevoegde lijst met activiteiten (categorieën/gevallen), waarvoor participatie verplicht is bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning, conform artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet, vast te stellen (bijlage 1);
3. De besluiten genoemd onder 1 en 2 in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.
4. Na de verkiezingen een traject met de nieuwe raad te doorlopen met als doel heroverweging en zo nodig aanpassing van de besluitvorming onder 1 en 2.

## Toelichting op beslispunten

### Samenvatting

De Omgevingswet treedt naar alle waarschijnlijkheid op 1 juli 2022 in werking en vraagt vooraf om een aantal keuzes van uw raad. We leggen nu, vóór de verkiezingen, twee raadsvoorstellen gelijktijdig aan u voor die moeten zorgen voor een soepele en 'beleidsneutrale' invoering van de Omgevingswet. Dit raadsvoorstel gaat over bindend adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet. Het andere voorstel gaat over het vaststellen van de Verordening adviescommissie Omgevingskwaliteit gemeente Renkum 2022.

### Bindend adviesrecht en verplichte participatie

De Omgevingswet geeft uw raad de mogelijkheid om bij vergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan (aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) gevallen aan te wijzen waarbij u een bindend adviesrecht krijgt. Dit bindende advies moet ons college in acht nemen bij een beslissing op de aanvraag omgevingsvergunning. Ook kan uw gemeenteraad besluiten om participatie verplicht te stellen bij aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Op basis van dit voorstel kunt u besluiten voor welke type aanvragen (voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) u bindend raadsadvies en participatie verplicht stelt.

Met dit voorstel wijzigen we de rolverdeling tussen college en raad (nog) niet. Wel zorgen we er voor dat we de participatie onder de Omgevingswet juridisch borgen.

We leggen dit voorstel bewust nog vóór de verkiezingen aan u voor om al vast een goede start te kunnen maken met de Omgevingswet. Hiervoor is op korte termijn een besluit van uw raad nodig. Snel nadat de nieuwe raad is geïnstalleerd willen we een traject met de nieuwe raad doorlopen om te kijken of aanpassing van de nu voorgestelde besluitvorming gewenst is (zo nodig aanpassen van lijsten bindend adviesrecht en verplichte participatie). Op dat moment heeft de nieuwe raad ook de eerste ervaringen opgedaan met de Omgevingswet.

## **Inleiding**

### Bindend adviesrecht

Op grond van de Omgevingswet bent u straks bevoegd om het omgevingsplan vast te stellen en te wijzigen. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om omgevingsvergunningen te verlenen. Aanvragen worden getoetst aan het omgevingsplan. Het college is ook bevoegd voor het verlenen van omgevingsvergunningen die betrekking hebben op een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het gaat dan om aanvragen die niet passen binnen het door uw raad vastgestelde omgevingsplan.

Er is straks in principe géén rol meer weggelegd voor de gemeenteraad bij aanvragen die afwijken van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten), tenzij uw raad aangeeft dat 'bindend advies' nodig is. Dit is anders dan in de huidige situatie. Nu werkt het andersom. In de huidige situatie is er bij complexe aanvragen die afwijken van het bestemmingsplan in beginsel een 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) nodig van de raad, tenzij uw raad heeft besloten dat dit niet nodig is.<sup>1</sup>

Wij stellen u voor in te stemmen met bijgevoegde lijst bindend adviesrecht. Dit betekent dat u voor alle categorieën die op de lijst staan, bindend advies gaat geven aan ons college over afhandeling van een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor de afhandeling van alle overige aanvragen omgevingsgunning is ons college bevoegd en hoeft niet om uw advies gevraagd te worden.

Onder het kopje 'Argumenten' geven wij aan hoe de lijst tot stand is gekomen en hoe de nieuwe situatie zich verhoudt tot de huidige situatie. Het bijstellen van de lijst bindend adviesrecht is op ieder moment mogelijk. Zoals hiervoor aangegeven starten we kort nadat de nieuwe raad is geïnstalleerd een traject op om te komen tot een meer 'definitieve' lijst. Tot die tijd geldt de 'voorlopige' lijst die u nu vaststelt.

### Verplichte participatie

Uw gemeenteraad kan ook buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. In de aangewezen gevallen is de aanvrager verplicht om het gesprek met de omgeving aan te gaan en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Heeft de aanvrager niet aan participatie gedaan, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

---

<sup>1</sup> In de Renkumse praktijk wordt niet vaak een vvgb aan uw raad gevraagd. Dit omdat voor complexe projecten meestal een bestemmingsplanprocedure wordt doorlopen (waarbij het bestemmingsplan wordt herzien). Hierbij is de raad sowieso aan zet. In Renkum wordt zelden een uitgebreide vergunningprocedure met vvgb doorlopen (om af te kunnen wijken van het bestemmingsplan).

*Onderwerp*

Bindend adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet

*Datum*

7 december 2021

*Kenmerk*

148169

*Pagina*

2 van 8

Er kan in de praktijk overlap zijn tussen de lijst van buitenplanse activiteiten waar de gemeenteraad (bindend) over wil adviseren en buitenplanse activiteiten met verplichte participatie. In ons voorstel overlappen de lijsten volledig. Onder het kopje 'Argumenten' leggen wij uit waarom. Wij stellen voor in te stemmen met bijgevoegde lijsten bindend adviesrecht en verplichte participatie, die in één document zijn opgenomen (bijlage 1). Het bijstellen van de lijsten is op ieder moment mogelijk en een traject om tot een eerste bijstelling te komen wordt kort na installatie van de nieuwe gemeenteraad in gang gezet.

N.b.: Het staat aanvrager natuurlijk vrij om ook in gesprek met de omgeving te gaan als participatie niet verplicht is gesteld door uw raad.

## Beoogd effect

Met dit voorstel beogen we een tijdige implementatie van de Omgevingswet. Een besluit over bindend adviesrecht en verplichte participatie is nodig, vóórdat de wet in werking treedt en geeft duidelijkheid naar buiten over de wijze waarop u uw bevoegdheden straks onder de Omgevingswet (voorlopig) gaat uitoefenen.

Aan de hand van uw besluit kunnen we het (interne) vergunningproces voor een buitenplanse omgevingsactiviteit tijdig verder gaan uitwerken, samen met de ODRA en onze andere ketenpartners.

## Kader

Het wettelijk kader is de Omgevingswet. Naar verwachting treedt deze wet op 1 juli 2022 in werking. In het bijzonder gaat het om de artikelen 16.15a en 16.15b (bindend adviesrecht) en artikel 16.55 lid 7 van deze wet (verplichte participatie).

## Argumenten

### **1.1 De bijgevoegde lijst bindend adviesrecht waarborgt dat uw raad de kaders blijft stellen.**

Veel aanvragen in strijd met het bestemmingsplan kunnen in de huidige situatie via de kruimelgevallenregeling door ons college worden afgehandeld (artikel 4, bijlage II van het Besluit omgevingsrecht). De kruimelgevallenregeling verdwijnt straks. Straks worden alle buitenplanse aanvragen in beginsel door het college afgehandeld, tenzij uw raad aangeeft dat bindend advies nodig is.

We stellen voor de bevoegdheidsverdeling tussen college en raad zo veel mogelijk ongewijzigd te laten. We stellen waar mogelijk voor om 'beleidsneutraal' over te gaan naar de nieuwe situatie. We hebben daarom als uitgangspunt genomen dat alle type aanvragen die nu niet onder de kruimelgevallenregeling vallen, straks voor bindend advies aan uw raad worden voorgelegd. In bijlage 2 bij dit raadsvoorstel lichten we dit toe.

Bij het bovenstaande (dus bij de voorgestelde lijst bindend adviesrecht) geldt een uitzondering voor de gevallen waarvoor nu een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht in het

*Onderwerp*

Bindend adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet

*Datum*

7 december 2021

*Kenmerk*

148169

*Pagina*

3 van 8

bestemmingsplan is opgenomen. Mochten er in de toekomst aanvragen omgevingsvergunning (voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) binnenkomen, die passen binnen de voorwaarden van de huidige wijzigings- of uitwerkingsregels, dan is het voorstel om deze aanvragen door ons college te laten afhandelen. Uw raad heeft immers eerder al ingestemd met de wijzigings- en uitwerkingsregels en om de procedure hiervoor aan ons college over te laten. Ook dit past binnen het uitgangspunt om 'beleidsneutraal' over te gaan. Voor meer uitleg verwijzen we u naar bijlage 2.

## **1.2 en 2.1 Een besluit is nodig vóór de verkiezingen, om op tijd onze processen te kunnen 'inregelen' vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet.**

We vragen u bewust, nog vóór de verkiezingen, een besluit te nemen. Dit doen we zodat het nieuwe vergunningproces nog tijdig kan worden 'ingeregeld' (vóór 1 juli 2022). Dit 'inregelen' vergt behoorlijk wat tijd van uw raad, de organisatie, de ODRA en andere ketenpartners en duldt daarom geen uitstel. Wij gaan er vanuit dat een besluit vóór de verkiezingen haalbaar is, omdat het voorstel is om zo veel mogelijk 'beleidsneutraal' over te gaan naar de nieuwe situatie.

We vinden het belangrijk dat ook de nieuwe gemeenteraad zich straks kan committeren aan de besluitvorming over dit onderwerp. We komen daarom in de tweede helft van 2022 bij de nieuwe raad terug met een eerste evaluatie en zo nodig een voorstel voor heroverweging van uw besluit en wijziging van de aanwijzing van categorieën (lijsten bindend adviesrecht en verplichte participatie). Een nieuw raadsvoorstel maken we nadat we een voorbereidingstraject met de nieuwe raad hiervoor hebben doorlopen.

De nieuwe raad kan zelf ook al eerder initiatief nemen om de besluitvorming te wijzigen, indien de nieuwe raad hier aanleiding toe ziet.

## **2.1 Bij complexe initiatieven met een groot effect op de omgeving stellen wij bindend adviesrecht voor. In die gevallen is het wenselijk om ook participatie verplicht te stellen.**

Bij de lijst die u voor bindend advies vaststelt (kort gezegd bevat de voorgestelde lijst alle huidige 'niet kruimelgevallen'<sup>2</sup>), gaat het om activiteiten waarvoor de gemeenteraad echt aan het stuur wil blijven, zoals ontwikkelingen met een grote maatschappelijke impact, en/of activiteiten die niet overeenkomstig de bestaande beleidskaders zijn. Hierbij gaat het om complexe initiatieven die zich in de meeste gevallen ook kenmerken door een groot effect op de omgeving. Omdat het een afwijking van de bestemmingsplannen (straks omgevingsplan) betreft, hebben inwoners en belanghebbenden nog niet mee kunnen denken over het initiatief. Wij stellen daarom voor bij deze afwijkingen participatie verplicht te stellen. Zo worden belanghebbenden in een vroeg stadium bij de plannen betrokken. Dit draagt naar verwachting bij aan de kwaliteit van het plan en vergroot mogelijk ook het draagvlak voor de uiteindelijke besluitvorming.

Het verplicht stellen van participatie voor *alle* buitenplanse aanvragen is wettelijk gezien niet toegestaan, maar gelet op de beperkte impact van veel aanvragen ook niet nodig. Als straks voor alle huidige 'niet-kruimelgevallen' participatie verplicht is<sup>3</sup>, is participatie voor alle plannen met enige impact ruimschoots veilig gesteld. (N.b. Bij het vaststellen van een nieuw omgevingsplan is

<sup>2</sup> Uitgezonderd aanvragen die voldoen aan bestaande wijzigings- en uitwerkingsregels in de geldende bestemmingsplannen, waarvoor het college nu ook al bevoegd is. Voor meer uitleg verwijzen we naar bijlage 2.

<sup>3</sup> Idem als bij voetnoot 2.

Onderwerp

Bindend adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet

Datum

7 december 2021

Kenmerk

148169

Pagina

4 van 8

participatie sowieso wettelijk verplicht. Hiervoor is geen raadsbesluit nodig.)

## **4.1 De Omgevingswet vraagt om meer fundamentele keuzes die vóór de verkiezingen als controversieel kunnen worden beschouwd**

Eén van de vier hoofddoelstellingen van de Omgevingswet is snellere besluitvorming. Verder is zowel landelijk, regionaal als lokaal sprake van een aantal urgente en grote opgaven, die vragen om snellere en betere besluitvorming van de overheid. Denk bijvoorbeeld aan de opgaven voor woningbouw en duurzame energie. Het is belangrijk om het 'bindend adviesrecht', met tot gevolg langere procedures (zie hierna), ook in dit licht te beschouwen. Wat is een wenselijke rolverdeling tussen raad en college, alles in ogenschouw genomen? Deze meer fundamentele discussie laten we graag over aan een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college.

## Kanttekeningen

### **1.1 Het bindend adviesrecht brengt in de praktijk langere procedures met zich mee terwijl doelstelling van de wet nu juist versnelling is.**

Bij afwijkingen van het omgevingsplan is straks in beginsel de reguliere procedure van toepassing. Dat wil zeggen dat een uiterste proceduretermijn van acht weken geldt, met een mogelijkheid van een eenmalige verlenging met 6 weken. Initiatiefnemers weten dan snel waar ze aan toe zijn. Dit past binnen de uitgangspunten van de Omgevingswet (snellere besluitvorming). We constateren echter tegelijk dat het niet realistisch is om een aanvraag binnen  $8+6=14$  weken af te handelen als bindend raadsadvies nodig is. Dit is reden voor ons om, voor de gevallen waarvoor u straks een bindend adviesrecht vaststelt, de uitgebreide procedure (26 weken, met zienswijzentermijn) van toepassing te verklaren. Die mogelijkheid hebben wij als:

- er aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn te verwachten;
- bedenkingen van verschillende belanghebbenden zijn te verwachten.

Het doel van snellere besluitvorming van de Omgevingswet wordt dus niet bereikt in die gevallen. Wij zien dit echter niet als een probleem. We verwachten dat de aanvragen waarvoor u bindend adviesrecht wenst, zodanige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en belanghebbenden, dat een langere procedure met zienswijzenmogelijkheid gerechtvaardigd is.

### **2.1 De lijst verplichte participatie zegt alleen iets over het 'wanneer' (wanneer verplicht) en niet over het 'hoe' (vorm van participatie).**

Met het verplicht stellen van participatie is nog niet geregeld in welke vorm participatie moet plaatsvinden. De vraag is welke eisen we willen c.q. kunnen stellen als het gaat om de vorm van participatie. Willen we als gemeente bijvoorbeeld handreikingen voor participatie meegeven aan initiatiefnemers? Wat verwachten we straks van initiatiefnemers? Hiervoor gaan we participatiebeleid opstellen. Nieuw participatiebeleid bevat de visie op participatie en de aanpak om tot een goede participatie te komen (=het hoe). Nieuw beleid kunnen we, zo nodig, uitwerken in een participatieverordening.

Onderwerp

Bindend adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet

Datum

7 december 2021

Kenmerk

148169

Pagina

5 van 8

Omdat het 'wanneer' en het 'hoe' verschillende zaken zijn is er geen beletsel om nu de lijst 'verplichte participatie' (met categorieën aanvragen waarvoor participatie verplicht is), vast te stellen en pas later nieuw participatiebeleid vast te stellen en eventueel een participatieverordening<sup>4</sup>. Participatie wordt in de huidige praktijk ook al toegepast. De verwachting is dat initiatiefnemers hier straks in de praktijk op een goede wijze uitvoering aan zullen geven, zo nodig in overleg en/of samenwerking met de gemeente.

## Draagvlak

Bij het aanwijzen van gevallen waarin u bindend raadsadvies en participatie verplicht stelt gaat het in eerste instantie om politiek draagvlak, in dit geval draagvlak om voorlopig 'beleidsneutraal' over te gaan. Hierbij is het van belang om in te schatten wat het draagvlak in de samenleving is voor de consequenties van de te maken keuzes.

## Aanpak/Uitvoering

De griffie en de ambtelijke organisatie zullen met uw raad het concrete besluitvormingsproces voor bindend advies verder uitwerken. Dan wordt duidelijk op welk moment bindend advies aan u wordt gevraagd en binnen welke termijn en op welke wijze u advies uitbrengt. Daarnaast gaat de organisatie aan de slag om het nieuwe vergunningproces met de ODRA en de andere ketenpartners verder in te richten.

Verder zullen we na de verkiezingen starten met het maken van algemeen participatiebeleid en volgt zo nodig ook een gemeentebrede participatieverordening.

In de tweede helft van 2022 evalueren we met de nieuwe raad hoe de besluitvorming in de praktijk heeft uitgepakt en of bijstelling van de lijsten binden adviesrecht en verplichte participatie nodig en/of wenselijk is. Dit aan de hand van de dan opgedane ervaringen.

## Communicatie

Vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet dient dit besluit (dat algemeen verbindende voorschriften bevat) op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt.

Ook bekijken we op welke wijze we inwoners, bedrijven en adviseurs het beste kunnen informeren over het bindend adviesrecht en de verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

---

<sup>4</sup> Bij het opstellen van een (gemeentebrede) participatieverordening is het verstandig te wachten totdat de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treedt.

## Financiële consequenties

Aan de uitvoering van dit voorstel zijn geen specifieke kosten verbonden. Alle kosten voor implementatie van de Omgevingswet worden gedekt via het beschikbare budget voor uitvoering van deze wet.

## Juridische consequenties

### *Vaststellen lijst bindend adviesrecht*

Voor alle categorieën die u aanwijst gaat u bindend advies geven aan ons college over afhandeling van een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit bindende advies moet ons college in acht nemen bij een beslissing op de aanvraag.

### *Vaststellen lijst verplichte participatie*

Voor alle categorieën die u aanwijst is participatie verplicht. Heeft de aanvrager in een aangewezen geval niet aan participatie gedaan, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

## WMO-aspecten

Niet van toepassing.

## Gezondheid

Niet van toepassing.

## Duurzaamheid

Niet van toepassing.

## Effect op vermindering regeldruk

Of inwoners en bedrijven minder regeldruk gaan ervaren is op voorhand moeilijk te voorspellen. Uiteindelijk is het de bedoeling dat inwoners en bedrijven sneller en beter geholpen worden bij het indienen van aanvragen (met behulp van vragenbomen). Ook de afhandeling van aanvragen moet sneller en efficiënter gaan verlopen. Achter de schermen moet hiervoor echter veel geregeld worden. Op korte termijn vormt dit een grote uitdaging voor gemeenten en de ketenpartners vanwege de complexiteit en omvang van de totale wetgevingsoperatie. Ook is de landelijke (ICT-)voorziening om dit te ondersteunen nog niet gereed (Digitaal Stelsel Omgevingswet).

## Alternatieven

Er worden geen alternatieven voorgesteld. De bedoeling is nadrukkelijk om, in het licht van de aankomende verkiezingen, 'beleidsneutraal' over te gaan naar de nieuwe situatie.

### *Onderwerp*

Bindend adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet

### *Datum*

7 december 2021

### *Kenmerk*

148169

### *Pagina*

7 van 8

## Bijlagen

1. Lijst bindend adviesrecht en verplichte participatie.
  - 1a. Kaart behorende bij de Lijst bindend adviesrecht en verplichte participatie (met bebouwde komgrens).
  2. 'Was-wordt' lijst (deze lijst laat zien hoe de bevoegdheidsverdeling nu is en hoe deze straks wordt).

*Onderwerp*

Bindend adviesrecht en verplichte participatie onder de Omgevingswet

*Datum*

7 december 2021

*Kenmerk*

148169

*Pagina*

8 van 8