

raadsvoorstel

Onderwerp	Adviesrecht gemeenteraad, delegatie van bevoegdheden en verplichte participatie onder de Omgevingswet
Portefeuillehouder	drs. Jurgen Nobel, Marjolein Steffens- van de Water en mr. Charlotte van der Meij
Steller	mr. Jeroen Oosterhof
Collegevergadering	7 maart 2023
Raadsvergadering	
Raadsvoorstelnummer	2023

1. Voorstel Collegebesluit(en)

Het college besluit de raad voor te stellen om:

1. de bijlage "Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie" vast te stellen, inclusief de hierin opgenomen lijst van gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en inclusief de lijst van gevallen waarbij participatie verplicht wordt gesteld bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit,
2. de volgende situaties en/of bevoegdheden te delegeren aan ons college:
 - a. het vertalen van vastgesteld beleid in het nieuwe omgevingsplan;
 - b. het vastleggen van een project van een bepaalde omvang in het omgevingsplan;
 - c. het vertalen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan in het omgevingsplan;
 - d. het nemen van een voorbereidingsbesluit;
 - e. het verwerken van technische aanpassingen en verbeteringen van het omgevingsplan,
3. ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor, op grond van de bijlage "Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie" geen sprake zou zijn van een bindend adviesrecht, op basis van artikel 6.5 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht aan te wijzen als categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) niet is vereist,
4. ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor in de geldende bestemmingsplannen een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, maar gekozen wordt voor een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan, eveneens aan te wijzen als categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) niet is vereist, mits de ontwikkeling passen binnen de voorwaarden van die wijzigingsbevoegdheid,
5. het raadsbesluit van 3 oktober 2019, onder nummer 2019.0040560, in te trekken,
6. de beslispunten onder 1 en 2 bekend te maken en in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt,
7. de beslispunten onder 3 en 4 bekend te maken en in werking te laten treden met ingang van de dag van publicatie.

2. Samenvatting

De inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt veranderingen met zich mee voor de rol van de gemeenteraad in ruimtelijke procedures. Zowel bij het toestaan van nieuwe ontwikkelingen als bij het borgen van een goede fysieke leefomgeving zijn er aanzienlijke wijzigingen ten opzichte van de huidige werkwijze. Na een toelichting op de veranderende rol van de gemeenteraad doen wij het voorstel om een lijst van gevallen aan te wijzen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is en waar participatie verplicht wordt gesteld. Verder wordt voorgesteld om de vaststelling van het omgevingsplan in bepaalde situaties aan ons college te delegeren.

3. Uitwerking

3.1 Wat willen we bereiken?

Wij willen bereiken dat vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt duidelijkheid bestaat over onze wettelijke bevoegdheden en de procedures die wij zullen volgen om nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen al dan niet toe te staan.

3.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Wij stellen daarvoor de bijlage "Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie" vast. Ook delegeren wij een aantal bevoegdheden aan het college van burgemeester en wethouders en trekken wij, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, het raadsbesluit 'Aanwijzen categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb) vereist is (artikel 6.5 lid 3 Besluit omgevingsrecht)' met kenmerk 2019.0040560 in.

Wat zijn de argumenten?

Aanleiding

De Omgevingswet treedt op basis van de huidige planning op 1 juli 2023 in werking. De Omgevingswet moet zorgen voor een samenhangend stelsel van procedures en instrumenten op het gebied van de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet bepaalt onder andere dat de gemeenteraad een omgevingsvisie en een omgevingsplan dient vast te stellen. In de omgevingsvisie geeft de gemeente aan hoe zij het leefgebied wil ontwikkelen en beschermen. Die keuzes werkt zij uit in het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat zo de regels voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is het bouwen van een woonwijk, waardoor de ruimtelijke inrichting van een gebied verandert. Of het kappen van bomen, waardoor de omgeving minder groen wordt. Iedere gemeente heeft één omgevingsplan voor het hele grondgebied.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is er een omgevingsplan van rechtswege dat steeds zal worden gewijzigd om uiteindelijk alle regels van de bestemmingsplannen op te nemen in het omgevingsplan. Bijvoorbeeld wanneer een initiatiefnemer een plan heeft dat niet in het omgevingsplan van rechtswege past, maar dat wel op de één of andere manier bijdraagt aan de lange termijn opgaven van de gemeente Haarlemmermeer. Zo'n ontwikkeling zal dan in

het omgevingsplan worden opgenomen. Ook zullen er regionale- en/of landelijke ontwikkelingen zijn die het noodzakelijk maken om het omgevingsplan aan te passen.

Aan nieuwe ontwikkelingen die niet in overeenstemming zijn met het omgevingsplan kan op verschillende manieren medewerking worden verleend. Zo zal het in bepaalde gevallen nodig zijn om het omgevingsplan (gedeeltelijk) te wijzigen. Aannemelijk is dat grote planmatige ontwikkelingen of beleidswijzigingen door middel van een aanpassing van het omgevingsplan zullen worden vastgelegd. Voor bepaalde initiatieven zal het echter meer voor de hand liggen om van het omgevingsplan af te wijken. Te denken valt dan aan concreet uitgewerkte plannen voor woningbouw, infrastructuur, bedrijven en andere voorzieningen. Dit kan door een zogenaamde omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit (ook wel 'buitenplanse opa' of 'bopa' genoemd) te verlenen. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet dient een aantal keuzes te worden gemaakt over de gemeentelijke bevoegdheden en procedures onder de Omgevingswet.

Voorliggende keuzes

De Omgevingswet bepaalt wie het bevoegd gezag is voor de vaststelling van een omgevingsplan en voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Uitgangspunt is dat de gemeenteraad het omgevingsplan vaststelt en dat ons college van burgemeester en wethouders omgevingsvergunningen verleent. Verder is in de Omgevingswet aangegeven welke procedures daarbij moeten worden gevolgd. In afwijking van deze hoofdregel geeft de Omgevingswet de gemeenteraad echter de mogelijkheid om, binnen bepaalde randvoorwaarden, hieraan een nadere invulling te geven.

Voor het al dan niet aanpassen van de bevoegdheden zoals die in de Omgevingswet zijn vastgelegd, is het van belang dat een standpunt wordt ingenomen over drie situaties dan wel regelingen waar de gemeenteraad bepaalde gevallen kan aanwijzen waarin zij van die bevoegdheden afwijkt. Het gaat om de volgende situaties:

1. Het verplichte advies van de gemeenteraad voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
2. De verplichte participatie bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
3. Het delegatiebesluit voor het aanpassen van het omgevingsplan.

Daarnaast heeft ons college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om de uitgebreide voorbereidingsprocedure in plaats van de reguliere procedure van toepassing te verklaren voor een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse opa. Dit betreft een

bevoegdheid van ons college, maar vanwege de samenhang met de keuzes die uw raad dient te maken, komt ook die situatie in dit raadsvoorstel aan de orde.

Advies van de gemeenteraad voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

In artikel 4.21 van het Omgevingsbesluit is bepaald dat de gemeenteraad ervoor kan kiezen om zichzelf als adviseur aan te wijzen voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor bepaalde gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat gaat dus om aanvragen voor activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan, bijvoorbeeld de transformatie van een bedrijf of een kantoor naar woningen.

Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, ook als daarbij sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij het beoordelen van een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, toetst het college aan het criterium 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dat criterium komt in de plaats van het criterium 'goede ruimtelijke ordening'. In de gevallen waarvoor de raad zichzelf op grond van artikel 4.21 van het Omgevingsbesluit adviesrecht heeft gegeven, kan een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen worden verleend als dat in overeenstemming is met het advies van de raad. Het advies van de raad is daarmee een bindend advies, ook wel een verzwaard adviesrecht genoemd. Oftewel, bij een negatief advies zal het college van burgemeester en wethouders de aanvraag om omgevingsvergunning moeten weigeren.

De werkwijze onder de Omgevingswet wordt daarmee 'omgekeerd' ten opzichte van de huidige werkwijze onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In de huidige situatie heeft uw raad met het raadsbesluit 'Aanwijzen categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb) vereist is (artikel 6.5 lid 3 Besluit omgevingsrecht)' met kenmerk 2019.0040560 namelijk bepaald in welke gevallen er geen verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) is vereist. In alle andere gevallen is bij een omgevingsvergunningsaanvraag die wordt voorbereid met de uitgebreide procedure een vvgb van uw raad vereist.

De nieuwe situatie zal zijn dat uw raad op basis van de aangewezen categorieën een advies uitbrengt aan ons college. Als uw gemeenteraad niets zou vastleggen, dan is het wettelijk zo geregeld dat wij activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan en waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd zelf toetsen aan het criterium 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Oftewel, in die situatie hoeven wij aanvragen om omgevingsvergunning niet voor te leggen aan uw raad.

Gelet op het vorenstaande achten wij het van belang dat al vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt vastgelegd in welke gevallen uw gemeenteraad een advies over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan ons college wenst uit te brengen. Voor het aanwijzen van de gevallen waarover uw raad om advies moet worden gevraagd is vanzelfsprekend een zorgvuldige afweging van belangen nodig. We stellen voor om daarbij gebruik te maken van de ervaringen die zijn opgedaan met de categorieën van gevallen waarvoor thans een vvgb van de gemeenteraad nodig is. Verder dient bij het aanwijzen van de

gevallen waarover uw raad wenst te adviseren te worden bepaald of een activiteit aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving. De impact van een ruimtelijke ontwikkeling zal mede afhangen van de locatie waar de ontwikkeling wordt gerealiseerd. Een stedelijke ontwikkeling in het centrum van Hoofddorp zal bijvoorbeeld minder impact hebben dan een vergelijkbare ontwikkeling in één van onze kernen aan de Ringdijk.

Een ander belang om rekening mee te houden bij het aanwijzen van de gevallen waarover uw raad advies wenst uit te brengen, is de beslistermijn voor een aanvraag omgevingsvergunning. In de huidige situatie geldt voor aanvragen om omgevingsvergunning waarvoor een vvgb van de raad is vereist, een beslistermijn van 26 weken. Die termijn kan met zes weken worden verlengd. De hoofdregel van de Omgevingswet is dat voor aanvragen om omgevingsvergunning een beslistermijn geldt van acht weken, dit met de mogelijkheid om die termijn eenmalig te verlengen met zes weken. Deze beslistermijn geldt ook voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning waarbij sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Met andere woorden, de beslistermijn wordt in de nieuwe situatie flink verkort.

Daarom dient uw gemeenteraad bij het bepalen van de gevallen mee te wegen dat de Omgevingswet als doel heeft om de besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Zodoende ligt de bevoegdheid om een omgevingsplanactiviteit te vergunnen bij ons college. Het is daarbij van belang om te beseffen dat de (niet fatale) termijn voor het beslissen op een aanvraag waarover de raad wil adviseren ook 'slechts' acht weken is. Het behalen van die termijn, die weliswaar nog met zes weken mag worden verlengd tot veertien weken, is niet haalbaar op grond van het huidige bestuurlijke proces. Aldus dienen de categorieën waarvoor de raad bindend advies uitbrengt zorgvuldig te worden gekozen.

Daarbij speelt ook mee dat de rol van de gemeenteraad meer ligt bij kaderstelling en bij grootschalige ontwikkelingen. De gemeenteraad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid. Met de vaststelling van de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040 (2021.0003036) is al richting gegeven aan het gewenste omgevingsbeleid. Daarnaast stelt de raad (delen van) het omgevingsplan vast. De nadere uitvoering ligt bij het dagelijks bestuur, ons college.

Op basis van bovenstaande overwegingen hebben wij een bijlage "Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie" opgesteld. Ten opzichte van de huidige situatie, waarin voor niet aangewezen ontwikkelingen een verklaring van geen bedenkingen wordt gevraagd, zal uw raad op grond van de lijst vermoedelijk in minder gevallen om een advies worden gevraagd. Wij stellen u een bijlage voor met gevallen waarvoor uw raad advies dient uit te brengen, die in overeenstemming is met de wettelijke kaders en ook voldoende invulling geeft aan alle hiervoor genoemde belangen. We vragen u deze bijlage vast te stellen.

Verplichte participatie bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Vanuit de Omgevingswet wordt een initiatiefnemer gestimuleerd om derden actief bij de totstandkoming van zijn aanvraag om omgevingsvergunning te betrekken. Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling bepaalt dat een aanvrager dient aan te geven of de aanvrager aan participatie heeft gedaan en zo ja, hoe. Participatie is geen verplichting en is geheel vormvrij.

Initiatiefnemers die aan participatie doen, zullen moeten beschrijven hoe de participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan zijn. Initiatiefnemers behouden de vrijheid om niet te participeren. Daar kunnen goede redenen voor zijn, bijvoorbeeld als de omvang en de aard van de voorgenomen activiteit marginaal zijn en weinig impact op de leefomgeving zullen hebben.

Wanneer het bevoegd gezag niet genoeg informatie heeft om een goede belangenafweging te kunnen maken, dan kan het om meer informatie vragen aan de initiatiefnemer.

Bij gebrek aan participatie kan het bevoegd gezag zelf aanvullende informatie verzamelen om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen. Dit kan op drie manieren:

1. In overleg met een aanvrager kan het bevoegd gezag de ontwerpaanvraag ter inzage leggen. Daarna kan de aanvrager de eventuele nieuwe informatie verwerken in de aanvraag.
2. Het bevoegd gezag kan de aanvraag ter inzage leggen voor zienswijzen. Die zienswijzen dient het bevoegd gezag te betrekken bij de besluitvorming.
3. Het bevoegd gezag kan zelf rechtstreeks contact opnemen met potentiële belanghebbenden.

In aansluiting op de verplichting voor het bevoegd gezag om een belangenafweging te maken, kan de gemeenteraad kan ervoor kiezen om activiteiten aan te wijzen waarvoor participatie verplicht wordt gesteld voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse opa kan worden ingediend. Voor die activiteiten waarvoor de participatie verplicht is gesteld, zal de aanvrager moeten laten zien dat hij aan participatie heeft gedaan en waartoe de participatie heeft geleid. Op basis van de door de initiatiefnemer bij de vergunningaanvraag gevoegde informatie over participatie is het dan aan ons college om te bepalen of wij over voldoende gegevens beschikken om alle belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen.

Ons college blijft verantwoordelijk voor het te nemen besluit en de motivering om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. Voor de motivering van het besluit kunnen wij niet volstaan met verwijzen naar de door de initiatiefnemer bij de aanvraag verstrekte informatie over de resultaten van de participatie. Vanuit onze behartiging van het publieke belang moeten we een eigen afweging maken. Dat betekent dat wij ons moeten vergewissen dat de informatie uit de participatie volledig en zorgvuldig is gewogen bij het opstellen van het plan en dat wij moeten nagaan of aanvullende informatie over feiten of belangen nodig is. Het bestuursorgaan dat besluit over de aanvraag om omgevingsvergunning kan eventueel aanvullend derden-belanghebbenden benaderen als zonder die informatie geen goede belangenafweging kan worden gemaakt.

Let wel, participatie gaat over de mogelijkheid om belangen aan de orde te stellen en alle belangen af te wegen. Er kan ook na participatie weerstand blijven tegen bepaalde ontwikkelingen. Het bevoegd gezag en dus ook de gemeenteraad dient een eigenstandige

afweging te maken van het algemene publieke belang op basis van alle informatie, waaronder de uitkomsten van het participatieproces.

De gemeenteraad kan ervoor kiezen om de activiteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld, te benoemen in het participatiebeleid. Daarnaast kan de raad een apart raadsbesluit over participatie nemen. Omdat de lijst van gevallen waarover uw gemeenteraad advies dient te geven betrekking heeft op ruimtelijke ontwikkelingen met een grote(re) impact op de omgeving en voorstelbaar is dat juist voor die activiteiten participatie wenselijk is, het gaat vaker om ontwikkelingen die maatschappelijk gevoelig liggen, stellen wij voor om die lijst te combineren met de activiteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld. Zo ontstaat er een consistente lijn, namelijk dat ten behoeve van aanvragen om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, vooruitlopend op het bindende advies van uw raad, participatie met de omgeving plaatsvindt. De uitkomsten van de participatie kan uw raad dan betrekken bij het te geven advies aan ons college.

Daarom hebben wij een bijlage “Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie” opgesteld. Wij stellen voor de in die bijlage opgenomen lijst van gevallen van activiteiten waarvoor participatie verplicht wordt gesteld vast te stellen. Deze lijst is in overeenstemming is met de wettelijke kaders en geeft naar onze mening invulling aan alle hiervoor genoemde belangen.

Let wel, de wijze waarop aan participatie wordt gedaan blijft vormvrij. De initiatiefnemer blijft dus zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een degelijk participatietraject, op basis van de gestelde participatiebeginselen en kaders. De gemeente heeft diverse folders gemaakt om de initiatiefnemers op weg te helpen met participatie. Essentie is dat hoe groter een initiatief is, hoe meer overdenken en planning vooraf nodig is voor een goed participatietraject.

Delegatie vaststelling omgevingsplan

De gemeenteraad kan op grond van de Omgevingswet de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Deze ruime delegatiemogelijkheid komt in plaats van de mogelijkheid onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) om het bestemmingsplan uit te werken of te wijzigen, of om nadere eisen te stellen. Op grond van de Wro zijn dat bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders. Nieuw is dat de gemeenteraad ook het nemen van een voorbereidingsbesluit kan delegeren aan het college.

De geldende bestemmingsplannen in de gemeente Haarlemmermeer bevatten verschillende soorten wijzigingsbevoegdheden. Naast specifieke wijzigingsbevoegdheden om (kleine) ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan zijn er ook algemene wijzigingsregels die in elk bestemmingsplan zijn opgenomen, bijvoorbeeld om de bestemmingsgrens beperkt te

overschrijden. Uitwerkingsverplichtingen komen nog heel beperkt voor in de geldende bestemmingsplannen.

Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit van de raad, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders aan. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend.

Vanuit praktische redenen, zoals het voorkomen dat er dubbele besluitvorming moet plaatsvinden, een snellere dienstverlening en het aanbrengen van consistentie met betrekking tot het advies van de gemeenteraad voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, achten wij het raadzaam om bepaalde bevoegdheden te delegeren. Wij stellen uw raad dan ook voor om de volgende situaties en/of bevoegdheden te delegeren aan ons college:

- a. Delegatie van het vertalen van vastgesteld beleid in het nieuwe omgevingsplan.
- b. Delegatie van een project van een bepaalde omvang.
- c. Delegatie van het vertalen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan in het nieuwe omgevingsplan.
- d. Delegatie van het nemen van een voorbereidingsbesluit.
- e. Delegatie van het verwerken van technische aanpassingen en verbeteringen, zoals nummering, spelfouten, verwijzingen en dergelijke.

Ad a.

De door uw gemeenteraad vast te stellen beleidsregels dienen te worden verwerkt in het omgevingsplan. In deze situatie gaat het om de verwerking van een door de gemeenteraad genomen besluit in het omgevingsplan, wat voorkomt dat er dubbele besluitvorming zou plaatsvinden. Niettemin, er moet rekening mee worden gehouden dat het schaalniveau van beleidsregels kan verschillen. Er is beleid met brede strategische kaders en er is beleid met een concrete uitwerking over wat wel en wat niet wordt toegestaan. Regels in het omgevingsplan zullen heel concreet zijn en het is dus mogelijk dat er nog veel ruimte is tussen een breed strategisch kader en de vertaling daarvan naar concrete regels voor in het omgevingsplan. Het is daarom belangrijk om bij de vaststelling van nieuwe beleidsregels vervolgfafspraken te maken over de verdere invulling van het beleid. Dient ons college nog een keer terug te komen bij uw raad met een verdere invulling van de kaders of wordt het beleid direct vertaald naar het omgevingsplan? Wij stellen voor om in het desbetreffende beleidsstuk, dat door uw raad wordt vastgesteld, altijd vast te leggen dat ons college de beleidsregels kan vertalen in het omgevingsplan. In algemene zin stellen wij dan ook voor om de bevoegdheid van het vertalen van vastgesteld beleid in het nieuwe omgevingsplan aan ons college te delegeren.

Ad b.

Het is van belang dat de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de buitenplanse omgevingsplanactiviteit consistent is met de bevoegdheid van het college tot het vaststellen van wijzigingen van het omgevingsplan. De inhoud van de opgave of ontwikkeling zou leidend moeten zijn voor de beantwoording van de vraag wie bevoegd

gezag is. De initiatiefnemer bepaalt grotendeels zelf welk instrument wordt toegepast: een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een wijziging van het omgevingsplan. Slechts in een beperkt aantal gevallen is het niet mogelijk om te kiezen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omdat de vergunning gevolgen heeft voor de naastgelegen percelen. Bijvoorbeeld omdat de milieucategorie van de percelen in de buurt moet wijzigen. Dan is een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk.

Als de initiatiefnemer voor een ontwikkeling (bijvoorbeeld twintig woningen) een omgevingsvergunning aanvraagt dan is ons college het bevoegd gezag. Als een initiatiefnemer voor dezelfde ontwikkeling een wijziging van het omgevingsplan aanvraagt, dan zou uw raad het bevoegd gezag zijn. Wij zijn van mening dat het voor de hand ligt om de ontwikkelingen die via een buitenplanse opa mogelijk gemaakt kunnen worden, te delegeren aan ons college. Voor ruimtelijke ontwikkelingen met een grote impact op de omgeving zal uw raad, op basis van de bijlage "Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie", hoe dan ook om een bindend advies gevraagd moeten worden. Voorgesteld wordt om voor een project van bepaalde omvang uit te gaan van de situaties waarvoor geen advies van uw gemeenteraad nodig is en waarvoor ook geen verplichte participatie geldt.

Ad c.

Een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse opa moet binnen vijf jaar worden verwerkt in het omgevingsplan. Hierbij geldt nog een overgangstermijn die met een Koninklijk besluit wordt bepaald voordat deze verplichting in werking treedt. Uw raad neemt met dit raadsvoorstel, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een standpunt in over de aanvragen om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarover uw raad nog wenst te adviseren. Om te voorkomen dat uw raad ook voor die gevallen weer een besluit moet nemen als die vergunningen in het omgevingsplan worden verwerkt, is het raadzaam om het verwerken van verleende omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten te delegeren aan ons college. Tegen het verwerken van de (onherroepelijke) omgevingsvergunning(en) in het omgevingsplan kunnen ook geen zienswijzen meer worden ingediend en zal geen beroep open staan voor belanghebbenden. Er is slechts sprake van een administratieve handeling, er is geen enkele beleidsvrijheid om het plan nog afwijkend van de omgevingsvergunning aan te passen.

Ad d.

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid, waarmee voorbeschermingsregels gaan gelden voor nieuwe activiteiten. Hierdoor wordt voor het gebied waarvoor het besluit wordt genomen de bestaande situatie als het ware tijdelijk bevroren totdat het omgevingsplan is gewijzigd. Met het nemen van een

voorbereidingsbesluit wordt voorkomen dat een initiatiefnemer een aanvraag indient die vergund moet worden terwijl dat beleidsmatig niet langer als gewenst wordt beschouwd. Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet onderdeel van het omgevingsplan. Het besluit is niet langer meer een zelfstandig besluit. Hierdoor staan alle regels bij elkaar in het omgevingsplan en worden regelconflicten voorkomen.

Bij een voorbereidingsbesluit is het belangrijk dat er snel gehandeld kan worden. Ons college kan hierin sneller acteren dan uw gemeenteraad. Voorgesteld wordt dan ook om de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit te delegeren aan ons college. Aan de delegatie kan worden toegevoegd dat ons college verplicht is om uw raad te informeren wanneer wij gebruik maken van een voorbereidingsbesluit.

Ad e.

Het is naar onze mening het meest praktisch en efficiënt dat ons college technische aanpassingen, zoals vernummeringen en technische actualisaties en verbeteringen van het omgevingsplan kan aanbrenge. Het gaat dan om wijzigingen die passen binnen de door uw gemeenteraad vastgestelde kaders.

Reguliere of uitgebreide procedure voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

De hoofdregel van de Omgevingswet is dat op aanvragen om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Deze procedure is gebaseerd op de standaardregeling voor het afhandelen van aanvragen tot het geven van een beschikking uit titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 16.64, eerste lid van de Omgevingswet bedraagt de beslistermijn acht weken. De uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken wordt slechts in uitzonderingsgevallen doorlopen.

Allereerst kan dit het geval zijn als een aanvrager en het bevoegd gezag gezamenlijk de voorkeur geven aan het doorlopen van een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Bijvoorbeeld bij een grootschalig project, waarvoor een complexe afweging is vereist en waarbij het op voorhand vaststaat dat meerdere belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Dan kan het raadzaam zijn om de gelegenheid aan anderen te bieden tot het indienen van een zienswijze op het voorgenomen besluit, zodat deze zienswijzen in een definitief besluit (op voorhand) kunnen worden meegewogen. In een reguliere procedure wordt een besluit genomen, zonder dat vooraf de gelegenheid wordt geboden tot inspraak, tenzij participatie vooraf verplicht is gesteld.

Daarnaast zijn in de wet specifieke activiteiten benoemd, waarbij een uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden doorlopen. Dit betreft voornamelijk activiteiten, waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is, dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door eenieder, tenzij participatie vooraf verplicht is gesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval als voor een bepaalde (omgevingsvergunningplichtige) ontwikkeling een milieueffectrapport (MER) moet worden gemaakt of indien het gaat om specifiek in het Omgevingsbesluit aangewezen gevallen van activiteiten, zoals een rijksmonumentenactiviteit of

bepaalde lozingsactiviteiten. Als één of meer van deze activiteiten deel uitmaken van een aanvraag, is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

Verder is tijdens het wetgevingsproces van de Omgevingswet, door middel van een amendement, nog een belangrijke uitzondering op het uitgangspunt van de reguliere procedure opgenomen. Deze uitzondering houdt in, dat aan artikel 16.65 van de Omgevingswet een vierde lid is toegevoegd. Hierin is bepaald dat het bevoegd gezag zelfstandig de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing kan verklaren op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De mogelijkheid voor het bevoegd gezag, in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders, tot het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure is beperkt tot een "activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben op de fysieke leefomgeving" en "waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben". De aanvrager van een omgevingsvergunning heeft vervolgens de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het besluit om de uitgebreide procedure toe te passen. Het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure dient per geval te worden besloten en gemotiveerd.

De voorwaarden om de uitgebreide procedure van toepassing te kunnen verklaren, te weten aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving en dat er naar verwachting bedenkingen zullen zijn, zijn niet altijd eenvoudig te objectiveren voorwaarden. Het zijn open normen. Wij zien echter een sterke samenhang met de activiteiten die worden aangewezen als gevallen waarover uw raad advies dient uit te brengen en de activiteiten waar participatie verplicht wordt gesteld. Immers, voor die gevallen kan algemeen gesteld worden dat sprake is van een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben op de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Bovendien is het in die situaties niet haalbaar om de aanvraag om een omgevingsvergunning via de reguliere procedure, binnen een termijn van acht weken, af te handelen.

Om als bevoegd gezag zo transparant en duidelijk mogelijk te communiceren naar aanvragers om een omgevingsvergunning over de te volgen voorbereidingsprocedure, zijn wij voornemens om in de gevallen waar uw raad om advies dient te worden gevraagd en/of waar participatie verplicht wordt gesteld, te besluiten om standaard gebruik te maken van de bevoegdheid om voor zulke aanvragen de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren. Voor aanvragen om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die hier niet onder vallen, zal per geval worden beoordeeld of de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing wordt verklaard.

Voor de volledigheid merken wij op dat eventuele rechtsgevolgen pas ontstaan zodra het bevoegd gezag voor een individueel geval heeft besloten om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.

Categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is

Voor aanvragen om omgevingsvergunning die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan en waarop de uitgebreide procedure van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing is, geldt nog de hoofdregel dat een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad is vereist (artikel 6.5 lid 1 Bor). De gemeenteraad kan echter categorieën van gevallen aanwijzen waarin een vvgb niet is vereist (artikel 6.5 lid 3 Bor). Bij besluit van 3 oktober 2019 (2019.0040560) heeft uw raad categorieën van gevallen, zoals bedoeld in artikel 6.5 lid 3 Bor, aangewezen.

Zoals hiervoor is toegelicht, heeft de Omgevingswet als doel om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Ook is aangegeven dat de rol van de gemeenteraad onder de Omgevingswet meer ligt bij kaderstelling en bij grootschalige ontwikkelingen. Op basis van deze overwegingen is de bijlage 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' opgesteld, waarbij wij verwachten dat uw raad, ten opzichte van de huidige situatie, vermoedelijk in minder gevallen om een advies wordt gevraagd.

Gelet op de beoogde werkwijze onder de Omgevingswet (proces en inhoud) en rekening houdend met de huidige (beperkte) ambtelijke capaciteit om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren, stellen wij voor om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet de aangewezen categorieën van gevallen aan te passen. Door aan te sluiten op de gevallen die zijn opgenomen in de bijlage 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie', zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet sprake zijn van een soepele overgang en wordt ervaring met de nieuwe gevallen opgedaan. Daarnaast zal dit leiden tot een verlichting van de huidige werkdruk ten aanzien van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en neemt uw raad alvast de positie in die op grond van de Omgevingswet wordt verwacht, door primair te sturen op de kaders en grootschalige ontwikkelingen.

3.3 Wat mag het kosten?

Aan de uitvoering van dit voorstel zijn, naast de beschikbare ambtelijke capaciteit, geen kosten verbonden.

Wat zijn de financiële risico's?

Onze gemeente loopt geen vermeldenswaardige financiële risico's bij de uitvoering van dit besluit.

3.4 Wie is daarvoor verantwoordelijk?

Uw raad stelt de bijlage "Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie" vast. Tevens wijst uw raad nieuwe categorieën van gevallen zoals bedoeld in artikel 6.5 lid 3 Bor vast. Verder stelt uw raad het besluit om de vaststelling van het omgevingsplan aan ons college te delegeren vast. De wethouder Ruimtelijke Ordening is binnen het college van burgemeester en wethouders het eerste aanspreekpunt voor de uitvoering van dit beleid.

3.5 Welke overige relevante informatie is beschikbaar?

Het besluit om de bijlage 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' vast te stellen wordt op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt. Hetzelfde geldt voor de besluiten

om een aantal bevoegdheden aan ons college te delegeren en nieuwe categorieën van gevallen zoals bedoeld in artikel 6.5 lid 3 Bor vast te stellen.

3.6 Wanneer en hoe zal de raad/het college over de voortgang worden geïnformeerd?

Voorgesteld om de voorgestelde werkwijze voor het bindend adviesrecht en de verplichte participatie één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. De raad wordt over de uitkomsten van die evaluatie geïnformeerd. Als de evaluatie aanleiding geeft om de gevallen zoals opgenomen in de bijlage 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' aan te passen, zal de raad daarvoor een voorstel worden gedaan.

4. Ondertekening

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
de secretaris, de burgemeester,

Michiel Ruis

Marianne Schuurmans-Wijdeven

Bijlage(n):

- Bijlage adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie

OPLEGNOTITIE

Onderwerp: Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie onder de Omgevingswet

Nummer	
Versie	1
Thema	Ruimtelijke ordening, grootschalig groen, recreatie en water
Indiener	drs. Jurgen Nobel
Steller	mr. Jeroen Oosterhof
Verzoek portefeuillehouder	De raad voor te stellen dit raadsvoorstel ter bespreking en besluitvorming te agenderen.
Beslispunten voor de raad	<ol style="list-style-type: none">1. de bijlage "Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie" vast te stellen, inclusief de hierin opgenomen lijst van gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en inclusief de lijst van gevallen waarbij participatie verplicht wordt gesteld bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit,2. de volgende situaties en/of bevoegdheden te delegeren aan ons college:<ol style="list-style-type: none">a. het vertalen van vastgesteld beleid in het nieuwe omgevingsplan;b. het vastleggen van een project van een bepaalde omvang in het omgevingsplan;c. het vertalen van verleende omgevingsvergunningen in afwijking van het omgevingsplan in het omgevingsplan;d. het nemen van een voorbereidingsbesluit;e. het verwerken van technische aanpassingen en verbeteringen van het omgevingsplan,3. ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor, op grond van de bijlage "Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie" geen sprake zou zijn van een bindend adviesrecht, op basis van artikel 6.5 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht aan te wijzen als categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) niet is vereist,4. ontwikkelingen waarvoor in de geldende bestemmingsplannen een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, maar gekozen wordt voor een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan, eveneens aan te wijzen als categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) niet is vereist, mits de ontwikkeling passen binnen de voorwaarden van die wijzigingsbevoegdheid,5. het raadsbesluit van 3 oktober 2019, onder nummer 2019.0040560, in te trekken,6. de beslispunten onder 1 en 2 bekend te maken en in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt,7. de beslispunten onder 3 en 4 bekend te maken en in werking te laten treden met ingang van de dag van publicatie.
Overwegingen portefeuillehouder m.b.t. proces	

Proces formele besluitvorming afronden vóór (wettelijk vereiste termijn)	
--	--

Historie:
Wanneer en hoe wordt de raad over de voortgang geïnformeerd.
-

Planning proces

Thema:			
Stap	Datum	Doel	Gewenste rol college