

Raadsvoorstel

Voorstel tot het nemen van een viertal besluiten in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet

AAN DE RAAD

Samenvatting

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet uw raad diverse besluiten nemen die ervoor zorgen dat vanaf de inwerkingtreding van de wet procedures en werkwijzen kunnen worden voortgezet. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat er een regel- en beleidsneutrale overgang plaatsvindt. Daarmee bedoelen we dat we met onze huidige lokale regels en ons huidige lokale beleid per 1 januari 2024 het nieuwe stelsel in gaan. Pas daarna gaan we in de komende jaren stapsgewijs onze lokale regels en ons lokale beleid in lijn brengen met de geest en letter van de Omgevingswet. Uiteraard in overleg met uw raad. Zo geeft de Omgevingswet ons per 1 januari 2024 drie jaar de tijd voor het opstellen van een omgevingsvisie die volledig voldoet aan de Omgevingswet, en krijgen gemeenten per 1 januari 2024 acht jaar de tijd om alle lokale regels inclusief de bruidsschat, om te zetten naar een nieuw omgevingsplan.

Inleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Met deze wet gaan een groot aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen op in één wet, vier AMvB's en één ministeriële regeling op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet uw raad een aantal besluiten nemen die er voor zorgen dat vanaf de inwerkingtreding van de wet procedures en werkwijzen kunnen worden voortgezet. Hierbij is dus als uitgangspunt gekozen om bij inwerkingtreding van de wet zo veel mogelijk regel- en beleidsneutraal over te gaan.

De besluiten die we u nu ter besluitvorming voorleggen, gaan in feite allemaal over keuzes in het gebruik van de spelregels en het nieuwe instrumentarium dat de Omgevingswet gemeenten geeft. De Omgevingswet stelt kaders, maar biedt daarbinnen de ruimte om (bijvoorbeeld) zelf te bepalen in welke gevallen uw raad vergunningaanvragen voor bindend advies voorgelegd wil hebben aan de raad. In het huidige stelsel kennen we in dit kader de verklaring van geen bedenkingen, maar dat wordt in de Omgevingswet vervangen door verzwaard adviesrecht. Maar ook bij dat verzwaarde adviesrecht geeft de Omgevingswet uw raad de ruimte om zelf te bepalen hoe u dat instrument / die bevoegdheid wilt inzetten.

In lijn met het voorstel om regel- en beleidsneutraal over te gaan naar het nieuwe stelsel en daarmee in lijn met de huidige toepassing van regels en instrumentarium, wordt aan uw raad voorgesteld te besluiten dat per datum inwerkingtreding Omgevingswet:

1. De gemeenteraad als adviseur wordt aangewezen voor een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, voor zover deze betrekking heeft op activiteiten waarvoor thans geen algemene verklaring van geen bedenkingen is afgegeven en/of een activiteit die niet valt onder Bijlage 2, artikel 4 van het thans geldende Besluit omgevingsrecht (Bor);
2. De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan niet wordt gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders;

3. De Nota Burgerparticipatie gemeente Aalten van toepassing te verklaren op de gemeentelijke instrumenten uit de Omgevingswet, te weten de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan;
4. Geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen als aanvraagvereiste voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
5. De handelswijze van het college van burgemeester en wethouders, waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing wordt verklaard op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die voor advies aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd, te ondersteunen.
6. De effecten van dit besluit één jaar na datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren en zonodig of wenselijk de genomen besluiten te heroverwegen.

Met deze besluiten trekken we onze huidige lijn in de toepassing van regels en instrumentarium vooralsnog ongewijzigd door naar het nieuwe stelsel, maar (zoals aangegeven in punt 6 hierboven) dus wel met de afspraak om een en ander over een jaar te evalueren en zonodig of wenselijk genomen besluiten te heroverwegen. De Omgevingswet vraagt ons namelijk niet op al deze punten meteen al op een andere manier te gaan werken, maar die ruimte hebben we straks wel.

Beschrijving beleidsterrein inclusief toepasselijke regelgeving

Dit voorstel heeft betrekking op de fysieke leefomgeving, meer specifiek de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Inhoudelijke toelichting op het voorstel

1. Adviesrecht

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ligt de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het bestemmingsplan, bij het college van burgemeester en wethouders. Wel dient het college aan uw raad, indien het gaat om een buitenplanse afwijking als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 3° Wabo, en die derhalve niet valt onder de zogenaamde 'kruimelregeling', een verklaring van geen bedenkingen aan te vragen. De vergunning kan zonder deze verklaring niet verleend worden. Een verklaring van geen bedenkingen is niet vereist voor zover een algemene verklaring van geen bedenkingen door uw raad is afgegeven.

Onder de Omgevingswet verandert dit systeem. De bevoegdheid om af te wijken van het Omgevingsplan blijft bij het college liggen. Het college dient uw raad om advies te vragen, in die situaties waarin uw raad dat heeft besloten. Artikel 16.15a, lid b onder 1 Omgevingswet biedt hiervoor het juridisch kader. Het gaat om een bindend advies, waar het college niet van mag afwijken.

In de stuur- en klankbordgroep Omgevingswet is dit onderwerp al meerdere malen aan de orde geweest. Er is voor gekozen om bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zoveel als mogelijk regel- en beleidsneutraal over te gaan. Concreet betekent dit ten aanzien van dit onderdeel dat het college aan uw raad advies dient te vragen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, behalve in die situaties waarin thans een algemene verklaring van geen bedenkingen is afgegeven en/of die situaties die nu onder de zogenaamde 'kruimelregeling' vallen.

Onder een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vallen activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan en ook niet passen binnen de in het omgevingsplan opgenomen afwijkingsregels.

Meer concreet worden door dit voorstel en in lijn met de huidige werkwijze(n) de onderstaande situaties van het adviesrecht uitgezonderd:

- *De realisatie van een toevoeging van maximaal 5 woningen op een inbreidingslocatie, welke voldoet aan het lokale en regionale woonbeleid en waar sprake is van een goede ruimtelijke*

ordering (lees: evenwichtige toedeling van functies aan locaties, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 4 juli 2023;

- *Woningsplitsingen in het buitengebied, zoals bedoeld in de algemene verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van woningsplitsing in het landelijk gebied, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 21 augustus 2018;*
- *De realisatie van mini en kleine windmolens en zonnevelden, zoals bedoeld in de algemene verklaring van geen bedenkingen, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 26 januari 2021;*
- *De realisatie van extra woningen in het buitengebied, zoals bedoeld in de algemene verklaring van geen bedenkingen, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 30 november 2021;*
- *De realisatie van activiteiten als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met Bijlage II, artikel 4, Besluit omgevingsrecht (kruimelregeling), zoals weergegeven in de bij dit voorstel behorende bijlage:*

Indien uw raad geen besluit neemt, dan is geen enkele buitenplanse omgevingsplanactiviteit adviesplichtig en is het dus geheel de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om te besluiten ten aanzien van deze activiteiten.

2. Delegatie

Het vaststellen van een bestemmingsplan is de bevoegdheid van uw raad. Evenzo wordt het vaststellen van een omgevingsplan de bevoegdheid van uw raad. Uitgaande van een regel- en beleidsneutrale overgang wordt voorgesteld om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan derhalve niet te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

Mocht uw raad na inwerkingtreding specifiek beleid vaststellen dat vertaald moet worden in het omgevingsplan, dan is het mogelijk om bij dat besluit de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan – voor dat onderdeel – alsnog te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

3. Participatiebeleid

Algemeen

De Omgevingswet gaat ervan uit dat participatie in een vroegtijdig stadium – dus het betrekken van burgers, bedrijven en andere overheden en maatschappelijke organisaties – tot betere en meer gedragen besluiten leidt. Bijkomend gevolg hiervan zou mogelijk ook kunnen zijn dat er minder juridische procedures aan de achterkant zijn.

Regels

De regels omtrent participatie staan in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de kennisgevingsplicht en de motiveringsplicht.

Onder de kennisgevingsplicht wordt verstaan dat het bevoegd gezag bij de kennisgeving dat een bepaald besluit genomen gaat worden, aangeeft hoe de participatie wordt vormgegeven. De motiveringsplicht houdt in dat het bevoegd gezag bij het besluit aangeeft hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit en wat de resultaten daarvan zijn. Hierbij dient tevens aangegeven te worden op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid.

Daarnaast kent de Omgevingswet nog de aanvraagvereiste participatie. De aanvrager van een omgevingsvergunning moet bij de aanvraag aangeven:

- Of de aanvrager aan participatie heeft gedaan;
- Zo ja, hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

In onderstaande tabel een overzicht van de (voor de gemeente) relevante instrumenten van de Omgevingswet en de daarbij behorende participatieregels.

Instrument	Regels	Waar staat het
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht	Artikel 10.7 Omgevingsbesluit
Programma	Motiveringsplicht	Artikel 10.8 Omgevingsbesluit
Omgevingsplan	Kennisgevings- en motiveringsplicht	Artikel 10.2 Omgevingsbesluit
Omgevingsvergunning	Aanvraagvereiste	Artikel 16.55 Omgevingswet Artikel 7.4 Omgevingsregeling

Vorm van participatie

De wet geeft het bevoegd gezag – en in voorkomende gevallen de initiatiefnemer – de vrijheid om zelf de vorm van participatie te bepalen. Dat wil zeggen dat er geen eisen worden gesteld aan de participatie.

Participatiebeleid

Naar aanleiding van wat bekend staat als de motie-Nooren moet de gemeente aangeven op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid. Dit participatiebeleid is vastgelegd in de 'Nota Burgerparticipatie gemeente Aalten' door uw raad vastgesteld bij besluit van 24 november 2020.

Deze nota sluit goed aan op de gedachten van de Omgevingswet, waarbij als uitgangspunt geldt dat participatie maatwerk is.

Aan uw raad wordt voorgesteld om de Nota Burgerparticipatie gemeente Aalten d.d. 24 november 2020 ook van toepassing te verklaren op de Omgevingsvisie, het Programma en het Omgevingsplan.

4. Verplichte participatie

Op grond van artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet kan bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit participatie verplicht worden gesteld.

Als participatie – aanvullend op de aanvraagvereiste participatie – verplicht is gesteld en de initiatiefnemer dan geen of onvoldoende participatie toepast, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten.

De verplichte participatie ziet niet op de vorm en de inhoud van de participatie. Het is aan de initiatiefnemer om invulling te geven aan de vorm en de inhoud van de participatie en aan het bevoegd gezag om te beoordelen of deze participatie voldoende inhoud heeft gehad. Hieruit volgt dat een participatieplicht niet zondermeer leidt tot een betere participatie. De vorm en inhoud van participatie wordt hiermee gejuridiseerd.

In de huidige werkwijze wijzen wij op het belang van participatie met de omgeving. Sterker nog, voor de grotere ontwikkelingen worden informatie- en/of inspraakbijeenkomsten georganiseerd, al dan niet door de initiatiefnemer, voorafgaand aan het formele besluitvormingsproces. Met deze werkwijze zijn goede ervaringen opgedaan en deze werkwijze kunnen we onder de Omgevingswet blijven hanteren.

Uitgaande van een regel- en beleidsneutrale overgang wordt voorgesteld om participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten niet verplicht te stellen, zoals bedoeld in artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet, maar de huidige werkwijze te continueren.

Als alternatief zou uw raad kunnen besluiten om participatie bij elke aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verplicht te stellen. Het college van burgemeester en wethouders is van mening dat hiermee een onnodige regeldruk op aanvragers wordt gelegd.

Een ander alternatief is dat bij die aanvragen om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarbij uw raad het adviesrecht heeft, automatisch ook participatie verplicht te stellen. Hiermee wordt bereikt dat uw raad bij de beoordeling van de aanvraag en het uitbrengen van het advies een beeld krijgt van het draagvlak in de omgeving.

Nogmaals: het college van burgemeester en wethouders stelt voor om participatie niet verplicht te stellen, omdat hiermee participatie wordt gejuridiseerd. De discussie kan dan ontstaan of er

voldoende participatie heeft plaatsgevonden, terwijl de discussie moet gaan om de invloed van het plan op de fysieke leefomgeving.

Belangrijk is dat de participatieplicht zichtbaar wordt gemaakt in het DSO, zodat de initiatiefnemer hiervan kennis kan nemen.

5. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure zoals we die nu kennen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht het uitgangspunt. Ook bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

De Omgevingswet (artikel 16.65, lid 4) biedt de mogelijkheid om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het college van burgemeester en wethouders dient hiervoor per geval/aanvraag een nader besluit te nemen.

Deze bevoegdheid is echter beperkt tot activiteiten die:

1. Aanzienlijke gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving;
2. Waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen hebben.

Uitgaande van een regel- en beleidsneutrale overgang zal het college van burgemeester en wethouders gebruik gaan maken van deze mogelijkheid in die situaties waarin uw raad adviesrecht heeft. Dit zijn immers activiteiten die aanzienlijke gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving en/of waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen kunnen hebben. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige processen en is er in de procedure meer tijd voor het vragen het bindende advies.

Alternatieve beleidskeuzes

Uw raad kan op de genoemde punten anders besluiten. Op enkele onderdelen is dat reeds aangekaart. Dit vraagt een inhoudelijke afweging van de diverse bevoegdheden, waarbij ook rekening dient te worden gehouden met het verdere instrumentarium van de Omgevingswet en met name de Omgevingsvisie. Op dit moment is de Omgevingsvisie nog in voorbereiding. Streven is de Omgevingsvisie uiterlijk in 2025 aan uw raad ter vaststelling te kunnen voorleggen.

Om die reden is voorgesteld om regel- en beleidsneutraal over te gaan'. Dit neemt niet weg dat de effecten van deze besluiten moeten worden gemonitord en zo nodig moeten worden bijgesteld. Daarom wordt tevens voorgesteld om de effecten 1 jaar na datum inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren en zo nodig de besluiten inhoudelijk bij te stellen.

Financiële consequenties

Deze besluiten hebben op zichzelf geen financiële consequenties.

Participatie en Communicatie

De inhoud van deze besluiten zal tijdig voor inwerkingtreding van de Omgevingswet worden gepubliceerd.

Vervolgstappen inclusief tijdspad

Zie alternatieve beleidskeuzes.

Bijlagen

1. Overzicht uitzondering adviesrecht

Aalten, 17 oktober 2023

Burgemeester en wethouders van de gemeente Aalten,

drs. A.J.M. Gildhuis
secretaris/algemeen directeur

mr. A.B. Stapelkamp
burgemeester