

ADVIESRECHT GEMEENTERAAD DALFSEN

Notitie voor opiniërende bespreking in raadscommissie september 2021



**Aan de slag met de
Omgevingswet**

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Het adviesrecht van de gemeenteraad	5
2.1	De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B en W	5
2.2	De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (VvGB)'	5
2.3	Het adviesrecht vervangt de VvGB	5
2.4	Mee te wegen: verbeterdoelen van de Omgevingswet	6
2.5	Korte reguliere procedure	7
2.6	Goed Goan	8
2.7	Wat is eerder opgehaald bij de raad over adviesrecht?	9
3.	Varianten	10
4.	Initiatieven die in raad aan de orde zijn geweest	12
4.2	Verzamelplannen	12
4.3	Herziening bestemmingsplannen	13
4.4	Stedenbouwkundigen plannen en visies	13
4.5	Korte terugblik op besluitvorming in de gemeenteraad	13
5.	Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten	15
5.1	Participatie in de Omgevingswet	15
5.2	Vergunningverlening: toets Omgevingsplan	15
5.3	Participatie bij vergunningverlening	15
5.4	Lijst met categorieën verplichte participatie	16

1. Inleiding

Bij activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan en waarvoor niet met een reguliere afwijkingsprocedure kan worden volstaan (uitgebreide procedure omgevingsvergunning) moet de gemeenteraad onder de bestaande wetgeving bepalen dat er 'geen bedenkingen' zijn. Dat doet de raad door een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen (VvGB)' af te geven. Om het werkbaar te houden kan de raad ook op voorhand besluiten dat voor categorieën van gevallen deze verklaring niet nodig is. Onder de Omgevingswet zal van het omgekeerde sprake zijn.

De Omgevingswet voorziet in afwijken van het omgevingsplan en spreekt dan van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (buitenplanse opa's). De raad kan onder de Omgevingswet gevallen aanwijzen waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om een buitenplanse opa toe te staan. Voor de gevallen die niet zijn aangewezen vervalt het adviesrecht van de raad.

In deze notitie is informatie opgenomen over de aanleiding voor deze wijziging en zijn keuzemogelijkheden opgenomen om invulling te geven aan de bespreking in de raadscommissie van september 2021.

Losse bijlagen:

- Huidige lijst Geen Verklaring van Geen Bedenkingen
- Initiatieven van 2017 tot mei 2021
- VNG Handreiking
- Variant 2: op basis van huidige lijst geen verklaring van geen bedenkingen
- Variant 4: tussenvariant

2. Het adviesrecht van de gemeenteraad

2.1 De Omgevingswet: rolverdeling gemeenteraad en college van B en W

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B en W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gelijk. De gemeenteraad stelt kaders vast in de Omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het college voert binnen deze kaders uit en toetst of initiatieven die passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Daarnaast houdt de gemeenteraad gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt op de gewenste doelen. Dat is met de komst van de Omgevingswet niet anders.

Ook in de nieuwe situatie is het college van B en W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het college krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid. De gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces welke vast worden gelegd in de Omgevingsvisie en het omgevingsplan.

2.2 De huidige situatie: 'verklaring van geen bedenkingen (VvGB)'

Past een bouwplan of activiteit niet binnen het bestemmingsplan? En is het ook niet mogelijk om via een binnenplanse afwijking of via bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst) medewerking te verlenen? Dan kan onder de huidige wetgeving het college van B en W alleen een toestemming verlenen met instemming van de gemeenteraad. Dat kan via:

- a. de procedure van een wijziging, uitwerking of herziening van een bestemmingsplan;
- b. via een omgevingsvergunning uitgebreide procedure (een projectafwijkingsbesluit).

In deze notitie richten we ons vooral op de projectafwijkingsbesluiten.

Ad b. Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad in de huidige situatie beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn om af te wijken van het bestemmingsplan, en een zogenoemd VvGB hiervoor afgeven. Om het werkbaar te houden kan de raad ook op voorhand besluiten dat voor categorieën van gevallen deze verklaring niet nodig is. De lijst die nu geldt dateert uit 2013 en is destijds na evaluatie en actualisatie van de voorheen geldende lijst tot stand gekomen (zie bijlagen).

2.3 Het adviesrecht vervangt de VvGB

Onder de Omgevingswet blijft het college van B en W het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

De Omgevingswet voorziet in afwijken van het omgevingsplan en spreekt dan van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (buitenplanse opa's). Dat is wanneer:

- het om een activiteit gaat waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is om de vergunning te verlenen;
- het om een andere activiteit gaat in strijd met het omgevingsplan.

Voor afwijken van het omgevingsplan zijn er twee sporen:

- a. met een wijziging van het omgevingsplan de afwijking opheffen;
- b. een afwijkvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (buitenplanse opa) verlenen en binnen maximaal 5 jaar het omgevingsplan aanpassen¹.

Ad a. Een wijziging van het omgevingsplan zal veelal worden toegepast voor omvangrijke dan wel ingrijpende afwijkingen waarbij bijvoorbeeld een gebied opnieuw ontwikkeld wordt. Denk aan een nieuwe uitbreidingswijk. Bij wijziging van het omgevingsplan is er feitelijk sprake van een nieuw stuk(je) omgevingsplan waarvoor het tijdelijke deel van het omgevingsplan (waarmee we tot uiterlijk eind 2029 te maken hebben) deels wordt aangepast. De raad is bevoegd om het

¹ Aanpassen van omgevingsplan binnen 5 jaar geldt vanaf 2029

omgevingsplan aan te passen. De raad kan met een delegatiebesluit bepaalde categorieën aanwijzen waarvoor het college van B en W bevoegd gezag wordt.

Ad b: De buitenplanse opa zal over het algemeen de voorkeur hebben voor een kleine afwijking met beperkte impact: een concreet plan waarbij het niet nodig is om regels voor omliggende percelen aan te passen of mogelijkheden op de locatie te schrappen. De gemeente kan deze vergunningen verzamelen en uiterlijk binnen 5 jaar (laten) opnemen in het omgevingsplan. Voor de aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan is het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook het bevoegd gezag.

Op grond van art. 16.15a aanhef en lid b onder 1 van de Omgevingswet wordt de gemeenteraad als adviseur aangewezen als het gaat om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor door de gemeenteraad aangewezen gevallen van een buitenplanse opa.

De gemeenteraad moet besluiten in welke gevallen hij gebruik wil maken van dit bindend adviesrecht. Dat is dus precies andersom als in de huidige situatie waarin de raad aangeeft wat niet langs de raad hoeft voor een VvGB. De raad gaat niet meer over de niet-aangewezen gevallen.

De status van het raadsadvies

Als de gemeenteraad een negatief advies geeft bij het toepassen van het adviesrecht, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen (art. 16.15b van de Omgevingswet). Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaaard, bindend advies. Het college van B en W mag daar niet van afwijken en moet het in acht nemen.

Raadsbesluit nodig over adviesrecht

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet van kracht wordt (naar verwachting 1 juli 2022) - een besluit nemen over de gevallen waarin hij advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is' (2013) vervalt automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B en W niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

De inwerkingtreding van de 'lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse opa, als bedoeld in artikel 16.15a onder b' is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.

2.4 Mee te wegen: verbeterdoelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent een aantal verbeterdoelen (zie afbeelding op de volgende pagina).

Om deze doelstellingen te halen, moeten gemeenten diverse actiepunten uitgewerkt hebben. Op de invoeringsdatum van de Omgevingswet moet voldaan worden aan de zogenaamde minimale vereisten. Daar ligt bij het implementatietraject van gemeente Dalfsen de focus.

Onder de Omgevingswet moeten we ons (nog) meer richten op een integrale aanpak en daar richt gemeente Dalfsen de processen en manier van werken verder op in. Daarnaast wordt participatie nadrukkelijker aan het proces toegevoegd in de fase voordat de vergunningaanvragen formeel worden ingediend. Met participatie in deze fase is Dalfsen al volop bezig en aan het experimenteren. Op participatie onder de Omgevingswet wordt verderop in deze notitie ingegaan.

De invoering van het adviesrecht in het formele vergunningtraject houdt o.a. verband met de verbeterdoelen:

- inzichtelijker en eenvoudiger omgevingsrecht;
- een snellere en betere besluitvorming.

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een winwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De relatie tussen gemeenteraad en college ontwikkelt zich verder richting een kader stellende en controlerende gemeenteraad en een uitvoerend college. De wetgever gaat ervan uit dat de raad terughoudend met het adviesrecht omgaat en er geen afbreuk wordt gedaan aan de aan het college toegekende bevoegdheden en ook niet aan de verbeterdoelen van die wet. Van belang is dat de gemeenteraad dit bij het bepalen van de gevallen meeweegt.

2.5 Korte reguliere procedure

De invoering van het adviesrecht valt samen met de verplichting onder de Omgevingswet om alle vergunningaanvragen binnen 8 weken te behandelen met als doel besluitvorming sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Bij afwijkingen van het omgevingsplan is straks ook de reguliere procedure van toepassing en geldt in principe de termijn van 8 weken, optioneel 6 weken te verlengen. Deze termijn gaat lopen op het moment dat er wordt voldaan aan de indieningsvoorwaarden die gesteld zijn in het omgevingsplan en er een ontvankelijke en volledige aanvraag is. Er zijn enkele gevallen waarbij de termijn kan worden verlengd: onder meer op verzoek van aanvrager. De planning van de raads cyclus – en daarmee het agenderen in de gemeenteraad – is echter geen gegronde reden om de procedure te verlengen. De uitgebreide procedure met de VvGB die we nu kennen heeft een beslistermijn van 26 weken.

Om rekening mee te houden

- Wanneer de raad teveel initiatieven benoemt waarvoor advies moet worden gegeven, heeft dat risico's voor het vergunningverleningsproces. Dat proces kan dan vast gaan lopen.
- Als de vergadercyclus van de raad niet wijzigt kan bij de gevallen waarvoor de raad gebruikmaakt van het adviesrecht niet worden voldaan aan het behalen van de termijn van acht weken (+ zes in uitzonderlijke gevallen).
- Bij niet tijdig beslissen wordt de vergunning niet meer van rechtswege verleend maar kan wel door de aanvrager een dwangsom worden verbeurd.
- De beslistermijn voor een buitenplanse opa is met 8 weken aanzienlijk korter dan de beslistermijn voor projectafwijkingsbesluiten waarvoor de uitgebreide procedure van 26 weken geldt. Daarnaast worden met de Wet kwaliteitsborging (Wkb) in het proces de toetsing van de ruimtelijke component (door de gemeente) en de bouwtechnische component (externe kwaliteitsborger) in tweeën opgeknipt. We verwachten daarom dat er vaker gebruik gemaakt gaat worden van het adviesrecht dan dat er nu projectafwijkingsbesluiten genomen worden met een VvGB van de gemeenteraad. De Wkb gaat gelijk met de Omgevingswet in op 1 juli 2022.

2.6 Goed Goan

De ontwikkeling van het bestuur in de Dalfser samenleving concentreert zich rond de volgende vraagstukken:

1. Hoe werken we samen op het gemeentehuis (bestuurlijke versterking, introspectie);
2. Hoe werken we samen met buiten (democratische/bestuurlijke vernieuwing, participatie).

In 2020 is gestart met het traject Goed Goan; een traject bedoeld ter bezinning op het bestuurlijk stelsel in de gemeente Dalfsen. Bestuurlijk samenspel is een wisselwerking tussen structuur en cultuur, die we met elkaar hebben. Door de coronapandemie hebben we in 2020 en eerste helft 2021 vanuit het traject Goed Goan niet de fysieke introspectiesessies en werkbezoeken kunnen doorlopen, zoals we voor ogen hadden. De focus is daarmee gewijzigd van bestuurlijke versterking/introspectie met doorkijk naar bestuurlijke vernieuwing naar het verkennen van werkwijzen (zoals vergadermodellen, vergaderorde, vergadercyclus) en mogelijke aanpassingen daaraan die een boost kunnen geven aan het bestuurlijk samenspel.

In september 2021 volgen gesprekken om ervaringen van raadsleden, collegeleden en directieteam op te halen over werkwijzen. Hoe wordt tegen het vergadermodel aangekeken? Wat zijn tips en wat zijn tops? Komen de rollen van raadslid, collegelid en inwoners voldoende uit de verf? Wat kunnen we leren van participatietrajecten en hoe raakt dit de besluitvorming/vergadercyclus? Ook worden vernieuwingsvoorbeelden van andere overheden bekeken.

Het adviesrecht onder de Omgevingswet, met daarbij snellere en betere besluitvorming, raakt vanuit de minimale vereisten bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 juli 2022) aan bovenstaande ontwikkeling. Met de informatie uit de gesprekken, de opiniërende bespreking over het adviesrecht en voorbeelden van andere overheden wordt in het najaar de balans opgemaakt. Welke aanbevelingen voor verbeteringen en vernieuwingen zijn passend en welk ontwikkel pad is aannemelijk (gaan we faseren en hoe dan?). Dit advies wordt eind dit jaar/begin volgend jaar voorgelegd aan de gemeenteraad.

2.7 Wat is eerder opgehaald bij de raad over adviesrecht?

In september 2020 is een online spel met de raad gespeeld over het adviesrecht. Enkele conclusies uit deze sessie zijn:

- Het delegeren van de huidige VvGB naar het college gaat de raad te ver (Variant 1, hoofdstuk 4);
- Het omzetten van de huidige lijst VvGB naar adviesrecht is voor veel raadsleden de beste optie (Variant 2). Van daaruit stapje voor stapje meer loslaten. Er zijn ook raadsleden die meer ruimte willen geven in de fysieke leefomgeving (Variant 3 of 4);
- De raad wil sowieso adviseren over:
 - o hoger bouwen dan toegestaan in het omgevingsplan (2/3 van de raad).
 - o uitbreiden van wonen (en bijgebouwen) in het buitengebied, tenzij de uitbreiding relatief beperkt blijft.
 - o over een zonnepark (tot 2 ha als nevenactiviteit): wil tweederde van de raad adviesrecht.
- Als de raad een stedenbouwkundig plan heeft goedgekeurd hoeft iets meer dan de helft van de raad hier geen adviesrecht meer over.

In februari 2021 is er een raads sessie over de Omgevingswet geweest en ook adviesrecht kwam hier aan bod. In aanvulling op het bovenstaande is door (een aantal) raadsleden benoemd:

- Een optie is: alleen over grote projecten gebruikmaken van adviesrecht.
- Belangrijk is dat in het voorproces van initiatieven goed wordt ingeschat over welke (complexe) aanvragen de raad wil adviseren.
- Heldere kaders zoals bij 'sloop voor kansen'(voorheen: rood voor rood) helpen bij de keuze over gevallen waarvoor de raad gebruik wil maken van het adviesrecht.

Er is ook een dilemma besproken over de beslistermijn van 8 weken die gaat knellen voor de complexere aanvragen. Hierover is op hoofdlijnen gezegd:

- Kijk naar welke vorm van informeren/betrekken van de raad aansluit bij de 8 weken termijn.
- Raadsleden zien kansen voor het indikken van de doorloop in het besluitvormingsproces en zijn zich ervan bewust dat er keuzes gemaakt moeten worden.
- De sleutel is het sturen aan de voorkant. Betrek de raad daar nadrukkelijk(-er) bij. Dat kan door de initiatiefnemer, college en ambtelijke organisatie.

3. Varianten

Er zijn meerdere mogelijkheden voor de gemeenteraad om inhoud te geven aan het adviesrecht. Voor initiatiefnemers is het van belang om vooraf te weten wat de rol van de gemeenteraad is bij initiatieven. Als we hier rekening mee houden zien we op hoofdlijnen de volgende varianten:

1. *Geen gebruikmaken van het adviesrecht*

Bij deze variant hoeft de gemeenteraad geen besluit te nemen over het adviesrecht. Zodra de Omgevingswet in werking treedt hoeft B en W bij deze variant niet naar de gemeenteraad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is' (2013) vervalt automatisch bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. De raad gaat dan niet meer over buitenplanse opa's.

2. *"Beleidsneutraal" overgaan*

Hiermee wordt bedoeld dat alle buitenplanse initiatieven waarvoor een vergunning wordt aangevraagd ter advisering worden voorgelegd aan de raad behalve degene die nu ook niet aan de raad worden voorgelegd omdat ze zijn benoemd in de bestaande lijst "Geen verklaring van geen bedenkingen". Er zal dan een nieuwe, "gespiegelde" lijst worden opgesteld. Van deze variant is een eerste uitwerking gemaakt die in de bijlagen is opgenomen. Deze uitwerking geeft een beeld van hoe de lijst voor het adviesrecht er uit kan komen te zien. Verdere uitwerking van de lijst is noodzakelijk als de raad voorkeur uitspreekt voor deze variant.

Het spiegelen van de lijst was niet eenvoudig omdat bij het spiegelen soms meerdere keuzes mogelijk zijn.

Een voorbeeld:

Op de lijst Geen verklaring van geen bedenkingen staat nu (kort samengevat):

"Bedrijfsdoeleinden, alleen in geval van algehele nieuwbouw of uitbreiding bij bestaande bebouwing:

- Maximale oppervlakte van bebouwing is 500m²;
- De nieuwbouw of uitbreiding vindt plaats binnen een bestemming die al bedrijven."

Wat wil de raad in het kader van het adviesrecht zien? " Bedrijfsdoeleinden: In geval van algehele nieuwbouw of uitbreiding bij bestaande bebouwing sprake is van:

- meer dan 500m² bebouwing;
- de nieuwbouw/uitbreiding valt buiten de bedrijfsbestemming?"

Of wil de raad ook alles zien van meer dan 500m² binnen de bedrijfsbestemming?
Bij dergelijke voorbeelden zal met name nadere uitwerking plaats moeten vinden.

3. *Criteria te benoemen als afwegingskader*

Bij deze variant benoemt de raad een aantal criteria als afwegingskader voor het bepalen of een advies gegeven moet worden. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om een functiewijziging in bestaand stedelijk gebied. Meer (algemene) voorbeelden vindt u in de bijlage VNG Handreiking adviesrecht gemeenten. Zie de bijlagen voor de VNG Handreiking adviesrecht gemeenten (pagina 5).

4. *Tussenvariant.*

Bij deze variant zijn meer zaken bij het college gelaten dan bij variant 2.

Van deze variant is een eerste uitwerking gemaakt die in de bijlagen is opgenomen.

Deze uitwerking geeft een beeld van hoe de lijst voor het adviesrecht er ook uit kan komen te zien. Ook voor deze lijst geldt dat verdere uitwerking noodzakelijk is als de raad zijn voorkeur uitspreekt voor deze lijst.

Er zijn ook combinaties van de varianten 2, 3 en 4 mogelijk.

Varianten 2, 3 en 4 vragen tegelijkertijd besluitvorming over aanpassing van het vergaderschema en/of het instellen van een permanente hoorcommissie van de raad om aan de strakkere eisen van de Omgevingswet met betrekking tot de tijdsduur te kunnen voldoen.

Om rekening mee te houden

- De wijze waarop het omgevingsplan wordt ingericht (soepel of streng) heeft direct invloed op het aantal buitenplanse omgevingsactiviteiten omdat daarbij sprake is van strijdigheid met de beoordelingsregels uit het omgevingsplan. Het adviesrecht hangt dus nauw samen met de invulling van het omgevingsplan.
- Vanaf 1 juli 2022 gaan de huidige bestemmingsplannen op in het “tijdelijk omgevingsplan”. Dit betreft een beleidsneutrale overgang met de toevoeging van de zogenoemde bruidsschat. Deze bruidsschat bevat een aantal regels die vanuit het Rijk worden overgedragen aan de gemeenten.
- Na 1 juli 2022 heeft de gemeente tot 2030 de tijd om een volledig nieuw omgevingsplan uit te werken en regels aan te passen. Dalfsen start bij wijze van pilot in 2021 met een omgevingsplan voor deelgebied Oudleusen.
- Met het vaststellen van het definitieve omgevingsplan ontstaat de noodzaak om deze ‘lijst met gevallen’ voor het adviesrecht te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn. Ook dit actualisatiebesluit is aan de gemeenteraad.
- Er is ook een relatie tussen het adviesrecht en het Delegatiebesluit dat de gemeenteraad ook voor invoering van de Omgevingswet moet nemen. Onder de Omgevingswet zijn er geen binnenplanse wijzigingsbevoegdheden meer zoals we ze nu kennen. Dit zijn afwijkingen waarover het college nu al bevoegd is te besluiten op basis van het bestemmingsplan. Een optie is dat de raad de gevallen waarvoor het college nu gebruik kan maken van de wijzigingsbevoegdheden die de bestemmingsplannen kennen te delegeren aan het college. Dit onderwerp komt als apart voorstel langs de raad voor 1 juli 2022.

4. Initiatieven die in raad aan de orde zijn geweest

Om een goede basis te hebben voor het gesprek met de gemeenteraad over het adviesrecht en de varianten is een beknopte analyse gemaakt van initiatieven en plannen die vanaf 2017 tot medio 2021 langs de raad geweest. Zie de (losse) bijlagen bij deze notitie voor een overzicht van:

- projectafwijkingsbesluiten (met en zonder VvGB van de gemeenteraad);
- initiatieven die verwerkt zijn in de verzamelplannen;
- herziening- en wijziging bestemmingsplannen.

Daarnaast is een overzicht opgenomen van stedenbouwkundige visies en plannen waarover in de gemeenteraad is gesproken en besloten.

4.1 Projectafwijkingsbesluiten

Onder de huidige wetgeving kan het college van B en W alleen een omgevingsvergunning verlenen met instemming van de gemeenteraad: via een projectafwijkingsbesluit (de uitgebreide procedure) of via de procedure van een wijziging of herziening van een bestemmingsplan.

In ruim 4 jaar zijn er 24 projectafwijkingsbesluiten genomen, waarvan 15 met en 9 zonder VvGB van de gemeenteraad.

De 15 gevallen waarvoor wel een VvGB is afgegeven zijn mogelijk gevallen die de raad in de toekomst wil blijven zien. Het gaat dan om gevallen die niet op de lijst voor geen VvGB staan zoals:

Kern/stedelijk gebied:

- maximumaantal woningen op locatie (5) wordt met 1 overschreden bij splitsing woonboerderij (1x)²;
- meer dan 3 woningen op de plek (3x, o.a. oude postkantoor en Priel locatie in Dalfsen);
- niet passend in uitgangspunten woningtype (1x, residentie Slingerdael);

Buitengebied

- enkelbestemming woning naar 6 zorgappartementen (> 3 woningen, 1x);
- omvang bijgebouwen (waar andere bestemming in komt) neemt met >20% toe (2x, o.a. Witte Gans en Knuvendijk 1 (woonvorm Thuis);
- omzetten bedrijfsbestemming naar wonen (1x);
- recreatiewoning niet passend in de huidige bestemming 'agrarisch met waarden' en 'natuur/dubbelbestemming – waarde archeologie'(1x, off the grid);
- zonneparken (4x).

De 9 gevallen waarvoor geen VvGB van de raad nodig was zijn gevallen die de raad wellicht in het kader van het adviesrecht ook niet zou hoeven te zien. Het gaat dan om gevallen (voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing) die vallen binnen een categorie van de lijst waarvoor geen VvGB nodig is en/of voldoen aan de algemene toepassingsvoorwaarden. Zie de bijlagen voor deze gevallen. Het gaat om 9 initiatieven voor *locaties in het buitengebied*.

² Met 1x wordt bedoeld: is 1x voorgekomen in de betreffende periode

4.2 Verzamelplannen

Het verzamelplan is een bestemmingsplan waarin de gemeente verschillende plannen bundelt tot één nieuw bestemmingsplan. Dit is bedoeld voor inwoners met een (bouw-)plan dat niet binnen het bestaande bestemmingsplan past, maar wel binnen het beleid.

Van 2017 tot medio 2021 zijn het 3e t/m 7e Verzamelplan Buitengebied vastgesteld door de gemeenteraad en in 2019 ook het 1e Verzamelplan Kernen.

In het 1^e verzamelplan Kernen zijn 4 nieuwe initiatieven opgenomen: Voor bouwen van bedrijfswoningen (1x), bestemming wonen omzetten naar bedrijventerrein met bedrijfswoning (1x), herontwikkeling voormalige agrarische bedrijfswoning (1x) en uitbreiding begraafplaats (1x).

In totaal zijn er in verzamelplannen voor het buitengebied ruim 60 nieuwe initiatieven opgenomen. In 28 gevallen is gebruik gemaakt van de 'sloop voor kansen regeling' (rood voor rood) en 16 maal van de regeling voor hergebruik van vrijgekomen agrarische bebouwing (VAB), waarvan 2 in combinatie met Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO).

Ook worden in de verzamelplannen opgenomen:

- onherroepelijke projecten die zijn vergund met een projectafwijkingbesluit (artikel 2.12, lid 1, onder a sub 3 Wabo);
- wijzigingsplannen;
- losse herzieningen;
- ambtshalve wijzigingen.

4.3 Herziening bestemmingsplannen

In de genoemde periode is er over 14 herzieningen van bestemmingsplannen besluitvorming geweest in de gemeenteraad. Interessant is om van deze gevallen te checken welke daarvan relatief klein zijn en weinig impact hebben op de omgeving.

- 1 compensatiewoning rood voor rood (1x);
- herontwikkeling camping naar wonen in combinatie met recreatie (Bosvreugd);
- 't Febriek, Stappenbelt;
- Oosterdalfsen Zuid;
- kleinschalig transportbedrijf;
- bouw windmolens (1x);
- diverse woningbouwplannen, variërend van 7 tot 42 woningen (incl. appartementen), grotendeels inbreidingslocaties (8x);

4.4 Stedenbouwkundigen plannen en visies

Er zijn er 14 stedenbouwkundige visies en plannen door de raad besproken en behandeld in de periode 2017 – medio 2021. Een deel daarvan is later opnieuw langs de raad gekomen via de verzamelplannen, een VvGB en/of een herziening van het bestemmingsplan. Een aantal onderwerpen komt daarom vaker voor op de lijsten.

De notitie Inbreidingslocaties (2017) wordt gebruikt als wordt gevraagd om een andere stedenbouwkundige c.q. planologische invulling van een perceel in de kernen. De notitie is opgesteld met als doel om transparant te beschrijven hoe procedureel wordt omgegaan met (aanvragen voor) bouwen op inbreidingslocaties.

Een optie is dat de gemeenteraad de gevallen waarvoor ze een stedenbouwkundige visie hebben vastgesteld, bijvoorbeeld voor inbreidingslocaties in de kernen niet opnieuw hoeft te zien in het kader van het adviesrecht.

4.5 Korte terugblik op besluitvorming in de gemeenteraad

Onderwerpen waarover de raad over het algemeen positief heeft besloten zijn:

- Sloop voor kansen als er wordt voldaan aan de algemene voorwaarden uit de beleidsregels, er geen grote bezwaren zijn vanuit de omgeving en de ruimtelijke kwaliteit verbetert;
- Hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB-beleid) als er wordt voldaan aan de algemene voorwaarden uit de beleidsregels, er geen grote bezwaren zijn vanuit de omgeving en de ruimtelijke kwaliteit verbetert;
- Projecten waarbij een goed en zorgvuldig participatietraject is doorlopen en er geen bezwaren zijn vanuit de omgeving (voorbeeld Bosvreugd).

Onderwerpen die veelal tot discussie leiden in de raad en waar soms geen VvGB is afgegeven zijn:

- Zonneparken
- Off the grid huisje

5. Verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

5.1 Participatie in de Omgevingswet

Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. En het is verplicht voor het bevoegd gezag. De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun meningen kunnen geven over een visie of plan. Zoals een Omgevingsvisie of een omgevingsplan. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, ondernemers, bedrijven, verenigingen, scholen.

Bij een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft. En hij moet duidelijk maken wat er uit die participatie is gekomen. De aanvrager mag zelf weten hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Goed om te weten: participatiebeleid in ontwikkeling

Participatie (of anders gezegd inwonerbetrokkenheid) is een thema dat binnen de Omgevingswet speelt en gemeente breed. De samenleving verandert en dat heeft consequenties voor de manier waarop we dingen doen en willen doen. In 2021 wordt daarom toegewerkt naar een gemeente breed toepasbaar beleidsplan voor participatie/ inwonerbetrokkenheid. De ontwikkeling vindt plaats in samenspraak met college, ambtelijke organisatie, raadsleden en inwoners. Het beleidsplan beschrijft de belangrijkste kaders, motivaties en doelen, alsook daarbij passende werkvormen, middelen (online en offline) en proces. Ook legt het een link met de Omgevingswet en de ontwikkeling binnen het traject 'Goed gaan'. In de eerste helft van 2021 is de stand van zaken en zijn ideeën en behoeften rondom inwonerbetrokkenheid geïnventariseerd bij raad, college, ambtenaren en inwoners. In de tweede helft van 2021 worden de inzichten uit de gesprekken en verslagen met de eerder genoemde betrokkenen vertaald in het beleid. Het beleidsplan burgerbetrokkenheid wordt na toetsing van het concept eind 2021 ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

5.2 Vergunningverlening: toets Omgevingsplan

In veruit de meeste gevallen is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning. De gemeente toetst dan ook of het initiatief past in het Omgevingsplan. Daarbij zijn er drie mogelijkheden:

1. Het initiatief past binnen de regels. Gemeente verleent de vergunning, want het past binnen de kaders.
2. Het initiatief past met een binnenplanse afwijking. Zo'n afwijking kennen we nu ook in onze bestemmingsplannen. Dit heet onder de Omgevingswet een binnenplanse opa.
3. Het initiatief past niet. Als de gemeente wil meewerken aan het initiatief, moet ze een vergunning gaan verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Zo'n initiatief is dan een buitenplanse opa.

5.3 Participatie bij vergunningverlening

Bij mogelijkheid 1 en 2 is participatie voor een initiatiefnemer niet verplicht. Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het omgevingsplan vallen. En bij het vaststellen van het omgevingsplan zelf heeft al participatie plaatsgevonden. Participatie door de initiatiefnemer wordt wel gestimuleerd. In Dalfsen doen we dat aan de hand van onze participatieleidraden.

Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse opa's (mogelijkheid 3) aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het omgevingsplan staan. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. Of participatie in deze situatie wel of niet verplicht is, is aan de gemeenteraad om te bepalen. De gemeenteraad kan namelijk categorieën van gevallen aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt. Dat staat in artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet.

Bij deze categorieën van verplichte participatie geldt dat de aanvrager bij de aanvraag van de vergunning moet laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De

aanvrager mag echter zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Het besluit van de gemeenteraad

De gemeenteraad beslist dus of participatie ook verplicht moet zijn bij buitenplanse opa's. Hier zijn drie opties om uit te kiezen en deze lichten we toe:

1. Participatie bij buitenplanse opa's is niet verplicht;
2. Participatie bij buitenplanse opa's is zo vaak mogelijk verplicht;
3. Alleen in bepaalde categorieën van gevallen is participatie verplicht.

Ad 1.

Voorstanders van deze optie willen terughoudend zijn in het opleggen van regels en dus ook de verplichting van participatie.

Ad 2.

Voorstanders van deze optie menen dat het niet logisch is dat participatie in alle instrumenten van de Omgevingswet verplicht is, behalve bij deze buitenplanse opa's. Als je het overal verplicht, wees dan ook consequent. Vooral ook omdat er bewust wordt afgeweken van de regels uit het Omgevingsplan. Dat kan nogal consequenties hebben voor omwonenden en belanghebbenden.

Echter, een algemeen besluit het 'in alle gevallen' van buitenplanse opa's participatie verplicht te stellen, is niet toegestaan. Er dient expliciet duidelijk gemaakt te worden in welke gevallen de verplichte participatie dus wel geldt. In deze optie wordt een zo compleet mogelijke lijst van categorieën van gevallen vastgesteld.

Ad 3.

Voorstanders van deze optie kiezen ervoor om heel bewust te kijken naar initiatieven die het meest impact maken. Vaak wordt hier een koppeling gemaakt met de lijst van gevallen waarvoor de gemeenteraad gebruik wil maken van het adviesrecht. Maar het staat de gemeenteraad geheel vrij om eigen categorieën van gevallen aan te wijzen.

5.4 Lijst met categorieën verplichte participatie

Er is voor Dalfsen (uitgezonderd voor zonneparken) nog geen lijst met voorgestelde categorieën voor verplichte participatie. Na de opiniërende behandeling in de raadscommissie van september 2021 zoeken we daarvoor aansluiting met de lijst van categorieën voor het adviesrecht van de raad waar de voorkeur van de raad naar uitgaat.

We vragen de raad in september wel een voorkeur uit te spreken voor een van de drie opties die hierboven zijn genoemd: wil de raad terughoudend zijn, in zoveel mogelijk gevallen participatie verplicht stellen, in zo min mogelijk gevallen of bewust kiezen voor een bepaalde selectie van categorieën? .

Het streven is de besluitvorming over het adviesrecht en de verplichte participatie in de raadsvergadering van december 2021 vast te laten stellen (gelijk met of na vaststellen van het concern brede participatiebeleid).

De inwerkingtreding van de 'lijst met gevallen waarbij participatie verplicht is voor buitenplanse opa's, als bedoeld in artikel 16.55 lid 7' is gelijk aan de datum inwerkingtreding van de Omgevingswet.