

Raadsvoorstel

Status: Voorbereidend besluitvormend

Agendapunt:	4
Onderwerp:	Adviesrecht en participatie onder Omgevingswet
Datum:	17 oktober 2023
Portefeuillehouder:	dhr. A. Schuurman
Decosnummer:	1659
Informant:	Marit Gorter m.gorter@dalfsen.nl 06 406 92 920

Voorstel:

1. De in hoofdstuk 3 van bijlage 1 genoemde gevallen in of direct grenzend aan bestaand bebouwd gebied en in het buitengebied aan te wijzen als gevallen waarin de raad gebruik wenst te maken van zijn bindend adviesrecht;
2. De in hoofdstuk 3 van bijlage 1 genoemde gevallen in of direct grenzend aan bestaand bebouwd gebied en in het buitengebied aan te wijzen als gevallen waarbij participatie verplicht is;
3. Hiertoe de notitie 'Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse afwijkingen van het omgevingsplan 2023' vast te stellen;
4. De notitie 'Inbreidingslocaties 2023' vast te stellen;
5. De notitie 'Inbreidingslocaties 2017' in te trekken;
6. De besluiten genoemd onder 3, 4 en 5 in werking te laten treden op de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Inleiding:

In september van 2021 en begin 2022 spraken wij met u over het adviesrecht onder de Omgevingswet. U heeft toen de notitie 'Adviesrecht bij buitenplanse afwijking van het omgevingsplan' vastgesteld en daarmee aangegeven in welke gevallen u wil gebruik maken van het adviesrecht. Onder de Omgevingswet moet u namelijk aangeven welke plannen u nog wel wil zien, in plaats van welke plannen u niet hoeft te zien zoals onder de huidige wet. Het gaat hierbij om plannen die niet passen binnen het omgevingsplan en waarbij aanvragers kiezen voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Daarnaast gaat de behandeltermijn van dergelijke verzoeken die niet passen binnen het omgevingsplan van 26 weken naar een termijn van 8 weken met de eenmalige mogelijkheid tot verlenging met 6 weken. Meer informatie over het adviesrecht en de BOPA, vindt u in bijlage 3.

U heeft februari 2022 besloten voor een beleidsneutrale overgang van de verklaring van geen bedenkingen (VVGB) naar het adviesrecht. Via [deze link](#) kunt u de stukken uit 2022 vinden. Bovendien heeft u aangegeven participatie bij dit soort plannen erg belangrijk te vinden. Wij hebben toegezegd met een nieuw voorstel te komen waarin de koppeling wordt gelegd tussen deze plannen en verplichte participatie onder de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet is het namelijk mogelijk participatie in bepaalde gevallen verplicht te stellen.

Aanpassing van de notitie 'Adviesrecht'.

Om te kunnen voldoen aan de eerdergenoemde wettelijke termijnen is het bovendien noodzakelijk om het besluitvormingsproces te versnellen. Hieraan werkt u als gemeenteraad in het bestuurlijke vernieuwingstraject 'Goed Goan'. Naast het versnellen van het besluitvormingsproces, draagt het verminderen van het aantal voorstellen waarover u als gemeenteraad een besluit moet nemen ook bij aan de beheersbaarheid van de raadsagenda en de doelstellingen van de Omgevingswet. Wij hebben daarom een nieuwe versie van de notitie 'Adviesrecht' gemaakt, waarin wij het volgende gewijzigd hebben ten opzichte van de versie die u in februari van 2022 heeft vastgesteld:

- Er is een koppeling gemaakt tussen de notitie inbreidingslocaties voor de kernen en het adviesrecht, zodat u in de initiatieffase kunt beslissen dat u voor dat plan niet de noodzaak ziet in de formele procedure een bindend advies te geven;
- Op eenzelfde manier is deze mogelijkheid ook voor buitengebied plannen opgenomen, waar u aan de hand van een principebesluit kunt beslissen dat u voor dat plan niet de noodzaak ziet in de formele procedure een bindend advies te geven;
- Het adviesrecht voor woningbouwlocaties binnen de kern is gelijkgetrokken met de ladder van duurzame verstedelijking en verruimd van 3 naar 11 woningen;
- Het beleid voor inwonerbetrokkenheid is verankerd in het adviesrecht, door gevallen aan te wijzen waar participatie verplicht is;
- Gezien de koppeling met de notitie inbreidingslocaties zijn daarin kleine aanpassingen gedaan zodat deze beter aansluit bij de praktijk.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de aangepaste notitie "Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse afwijking van het omgevingsplan 2023" voornamelijk voorziet in het terugdringen van het aantal voorstellen wat voorgelegd moet worden aan de raad voor een bindend advies. Om de wettelijke termijnen te halen, zal een aanpassing van het vergadersysteem nodig blijven.

Aanpassing van de notitie 'Inbreidingslocaties'

De notitie over het adviesrecht en verplichte participatie, heeft ook een relatie tot de notitie inbreidingslocaties. Immers, beide gaan over processen en werkwijzen voor wat betreft ruimtelijke initiatieven. En beide beschrijven wat de gemeente van initiatiefnemers verwacht. Op 27 februari 2017 heeft uw raad de '[Notitie inbreidingslocaties](#)' vastgesteld. Deze notitie is het toetsingskader wanneer wordt gevraagd om een andere stedenbouwkundige c.q. planologische invulling van een perceel in de kernen. Om processen aan te laten sluiten bij de hedendaagse praktijk en te versnellen waar mogelijk, is het noodzakelijk om ons bestaande beleid te blijven (her-)evalueren. Om die reden is het wenselijk

om de 'Notitie inbreidingslocaties' te herzien. Deels om deze inhoudelijk op enkele punten te verduidelijken en deels om de inhoud in overeenstemming te brengen met de werkprijktijk en de gewenste woningbouwversnelling. Het voorstel is om minder inhoudelijke eisen aan een stedenbouwkundige visie te stellen en een algemene afwijkingmogelijkheid op te nemen. Het gaat hier dus expliciet niet om een algehele herziening, maar om een actualisatie. Het is hiermee ook geen antwoord op de motie zoals aangenomen in de commissievergadering van 16 oktober 2023. De evaluatie zoals bedoeld in deze motie zal voor het zomerreces van 2024 aan u aangeboden worden.

U wordt gevraagd de notitie 'Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse afwijkingen van het omgevingsplan 2023' en de notitie 'Inbreidingslocaties 2023' vast te stellen.

Argumenten:

1.1 De voorgestelde verruiming past bij een kaderstellende rol aan de voorkant van de gemeenteraad
De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen en zet kaders uit. Onder de Omgevingswet doet de gemeenteraad dit onder andere door de Omgevingsvisie (lange termijn visie) en het Omgevingsplan (verordening) vast te stellen. Het college van B&W voert – binnen de kaders van de raad – de hoofdlijnen uit, past maatwerk toe en verleent vergunningen. In de voorgestelde verruiming heeft u vooral een rol aan de voorkant van het proces: bij het opstellen van hoofdlijnen en kaders in de Omgevingsvisie, waarbinnen initiatieven moeten passen, en bij vaststelling van stedenbouwkundige visies.

1.2 Verruiming van de collegebevoegdheid binnen de kern tot 11 woningen is in de lijn met de ladder van duurzame verstedelijking en provinciaal beleid

In 2022 hadden wij u voorgesteld om pas bij buitenplanse afwijkingen voor meer dan 40 woningen advies te vragen bij de gemeenteraad. Via een amendement heeft uw raad uitgesproken dat het bouwen van 40 woningen echter een stevige ingreep in de leefomgeving kan betekenen. De voorkeur lag daarom bij een beleidsneutrale overgang. Voor de ladder van duurzame verstedelijking geldt dat de grens voor een stedelijke ontwikkeling ligt bij 11 woningen. Ook in geval van vooroverleg met de provincie over inbreidings- en uitbreidingslocaties ligt de grens bij 11 woningen. Plannen van 12 woningen en meer moeten vooraf worden voorgelegd aan de provincie. We stellen daarom aan de raad voor om ook het bindend adviesrecht te beperken tot plannen die boven het aantal van 11 woningen uitgaan. Daarmee wordt de druk op de raadsagenda verminderd en kunnen meer plannen versneld worden behandeld. Als dit aantal ook wordt opgenomen in het adviesrecht, dan hoeft de raad niet langer een bindend advies te geven over woningbouwplannen binnen de kern tot en met 11 woningen in de formele procedure (aanvraag omgevingsvergunning). Het doel van het verruimen van de collegebevoegdheid is tweeledig. Enerzijds het versnellen van de procedures en anderzijds de beheersbaarheid van de raadsagenda.

1.3 U blijft inbreidingslocaties en uitbreidingslocaties in of direct grenzend aan de kern hoe dan ook zien in de voorfase

Het verruimen van de collegebevoegdheid bij woningbouwplannen in en direct aansluitend aan de kern, betekent niet dat u deze plannen helemaal niet meer te zien krijgt. Voor inbreidingsplannen blijft namelijk de notitie inbreidingslocaties van toepassing, zodat u op voorhand (in de voorbereidingsfase) een stedenbouwkundige visie moet vaststellen. Dit geldt ook voor de plannen voor woningbouw van 11 woningen of minder. Bij uitbreidingsplannen, waar de gemeente vanuit haar actieve grondpolitiek meestal aan zet is, krijgt u volgens de werkwijzen altijd vooraf een stedenbouwkundige visie ter vaststelling aangeboden. U kunt in deze fase dus gebruik maken van uw kaderstellende rol en bijsturen of nadere voorwaarden op te leggen. De initiatiefnemer kan vervolgens kiezen voor een wijziging van het Omgevingsplan of een Buitenplanse omgevingsplan activiteit (BOPA). Voor een wijziging van het Omgevingsplan blijft u altijd bevoegd gezag (zie ook bijlage 3). De aanvraag omgevingsvergunning voor een BOPA, waar het adviesrecht om de hoek komt kijken, of de wijziging van het Omgevingsplan is in veel gevallen een 1 op 1 nadere uitwerking van de stedenbouwkundige visie.

Tabel 1 geeft de bevoegdheden bij woningbouwprojecten schematisch weer.

	Tot en met 11 woningen	12 of meer woningen
Stedenbouwkundige visie	Vaststelling door raad	Vaststelling door raad
Voor vervolg, één van de volgende opties:		
1. Vergunning voor BOPA	Geen adviesrecht raad in formele procedure	Adviesrecht raad, tenzij bij vaststelling stedenbouwkundige visie hiervan wordt afgezien
2. Wijziging Omgevingsplan	Vaststelling door raad	Vaststelling door raad

Tabel 1: bevoegdheden bij woningbouwplannen in of direct grenzend aan de kern

1.4 U krijgt de mogelijkheid om bij grotere plannen in de voorfase af te zien van uw adviesrecht in de formele procedure

Naast de verruiming uit argument 1.2, is ook een mogelijkheid opgenomen om voor grotere woningbouwplannen in zowel de kern als het buitengebied in de voorfase af te zien van adviesrecht in de fase van de omgevingsvergunning voor een BOPA. Het gaat dan om plannen voor meer dan 11 woningen in of direct aansluitend aan de kern en plannen voor meer dan 3 woningen in het buitengebied. U hoeft hier uiteraard geen gebruik van te maken, maar het wordt hiermee wel mogelijk gemaakt. Op deze manier kunt u op het moment dat u een stedenbouwkundige visie (binnen kern) of conceptplannen (buitengebied) voor grotere initiatieven vaststelt of bespreekt, meteen besluiten dat u voor dat plan niet te noodzaak ziet om een bindend advies te willen geven als dit met een omgevingsvergunning voor een BOPA uitgewerkt wordt. Mits het 1 op 1 wordt uitgewerkt en/of aan de door u nader gestelde voorwaarden voldoet. Dit kan bijvoorbeeld bij plannen waarbij de impact toch relatief klein blijkt of bij plannen waar veel draagvlak voor is. Of voor plannen waar versnelling gewenst is.

2.1 De koppeling van verplichte participatie met het adviesrecht zorgt voor duidelijkheid bij initiatiefnemers

U heeft op 20 december 2021 het ['Beleid voor inwonerbetrokkenheid gemeente Dalfsen'](#) vastgesteld. Hierin staat hoe de gemeente omgaat met participatie bij haar eigen plannen, maar ook wat zij van initiatiefnemers verwachten bij hun plannen. Het is daarmee echter nog niet verplicht om participatie toe te passen. U moet gevallen aanwijzen waarvoor u van mening bent dat initiatiefnemer verplicht is om participatie toe te passen. Dit kan alleen bij een vergunning voor een BOPA. Dat zijn namelijk activiteiten die niet in het Omgevingsplan staan. Hierover heeft dus nooit eerder participatie plaatsgevonden. Bij andere gemeenten wordt deze aanwijzing vaak gekoppeld aan het adviesrecht, die ook over BOPA's gaat en waarbij ook categorieën aangewezen worden. Op deze manier is het voor een aanvrager vooraf duidelijk wat van hem/haar verwacht wordt bij een BOPA. Als de aanvrager bij een aangewezen geval voor verplichte participatie niet of onvoldoende participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten.

2.2 Ook in andere gevallen wordt participatie gestimuleerd

Onder de Omgevingswet wordt participatie hoe dan ook een aanvraagvereiste. De aanvrager moet bij de aanvraag aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan. Het antwoord op de eerste vraag kan ook 'nee' zijn. Het bevoegd gezag mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen, omdat er geen participatie is geweest. Ook mag het bevoegd gezag de aanvraag niet buiten behandeling laten, omdat er te weinig participatie is geweest. Alleen bij BOPA's kan participatie echt

verplicht worden gesteld. In alle andere gevallen wordt participatie gestimuleerd vanuit de gebiedsverbinders, ruimteteaches en casemanagers. Dit doen zij aan de hand van het beleid voor inwonerbetrokkenheid.

3.1 Het nemen van een besluit over het adviesrecht en de participatieplicht is een minimale vereiste voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

De situatie en werkwijze voor omgevingsvergunningen die niet binnen het omgevingsplan passen is onder de Omgevingswet is anders dan de huidige situatie. Onder de Omgevingswet wijst u alleen de gevallen aan waarin u wel een bindend advies wil geven aan ons college om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a, lid b, onder 1 Omgevingswet): het zogenaamde adviesrecht. Als u een negatief advies geeft, mogen wij de omgevingsvergunning niet verlenen. Voordat de Omgevingswet in werking treedt moet u een besluit nemen over het adviesrecht. Ditzelfde geldt voor een besluit over plannen waarvoor u participatie verplicht wil stellen. In februari van 2022 heeft u hiervoor een eerste aanzet gedaan. In de aangepaste notitie is de input die u tijdens die raadsbehandeling heeft gegeven verwerkt, waardoor een beter werkbaar notitie is ontstaan waar verplichte participatie in is opgenomen.

4.1 Het proces en de voorwaarden omschreven in de huidige notitie inbreidingslocaties past niet bij de praktijk

De notitie inbreidingslocaties is zes jaar geleden opgesteld en bevat een procesbeschrijving. Dit stappenplan past niet meer bij de huidige praktijk en vergt veel voorwerk van een initiatiefnemer. Zo stond erin dat er twee alternatieven uitgewerkt werden en voorgelegd werden aan de gemeenteraad ter vaststelling. De praktijk leert echter dat nu participatie belangrijker is geworden, vaak in overleg met omwonenden toegewerkt wordt naar één eindbeeld voor de stedenbouwkundige visie. Door de verplichting van meerdere varianten uit de notitie te schrappen, wordt meer recht gedaan aan de participatie en de afspraken die daarin zijn gemaakt met omwonenden. Daarnaast werd van initiatiefnemer in de fase van de stedenbouwkundige visie al verwacht om allerlei milieukundige onderzoeken uit te laten voeren. In de praktijk werden deze meestal pas na de stedenbouwkundige visie uitgevoerd. Initiatiefnemers willen namelijk vaak eerst weten of de raad kan instemmen met de plannen, voordat geld in kostbare onderzoeken worden gestoken. De onderzoeken passen ook meer in de fase van uitwerking en de planologische procedure. Ze zijn namelijk wel nodig om te onderbouwen dat er milieukundig gezien meegewerkt kan worden aan het initiatief. Er wordt daarom geadviseerd deze verplichting uit de procesbeschrijving te halen en deze onderzoeken pas na vaststelling van de stedenbouwkundige visie uit te laten voeren.

4.2 De algemene afwijkingsbevoegdheid maakt maatwerk in uitzonderlijke situaties mogelijk

Op dit moment kent de notitie inbreidingslocaties nog geen hardheidsclausule. Voorgesteld wordt om deze wel op te nemen, zodat een algemene afwijkingsmogelijkheid ontstaat. Deze algemene afwijkingsmogelijkheid wordt opgenomen om in het geval van zwaarwegende andere (beleids-)belangen te kunnen afwijken van de notitie om alsnog medewerking te kunnen verlenen aan een (gewenste) inbreidingsontwikkeling die niet volledig binnen de uitgangspunten van de notitie past. Zoals in de notitie opgenomen, krijgt u deze plannen hoe dan ook in de fase van een stedenbouwkundige visie te zien.

Kanttekeningen en risico's

1. De huidige doorlooptijd voor een adviesverzoek is nog steeds te lang

Binnen de Omgevingswet is het uitgangspunt dat een omgevingsvergunning binnen acht weken wordt verleend. Deze termijn kan eenmalig met maximaal zes weken worden verlengd. De doorlooptijd is dan veertien weken. Binnen deze termijn moet de gemeenteraad dan ook nog advies uitbrengen voor de gevallen die in de voorstelde lijst staan. Gelet op het huidige vergaderschema van de raad en de aanlevertermijn van stukken, gaat dit niet lukken binnen de daarvoor geldende termijn. U bent hiervan bewust en werkt hier in het traject bestuurlijke vernieuwing aan. Als er niet binnen de termijn een

besluit wordt genomen, dan kan de gemeente in gebreke worden gesteld. Er is geen sprake van een fatale termijn met een risico op een vergunning van rechtswege.

2. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is gepland voor 1 januari 2024, maar nog niet alle problemen rondom het digitale stelsel Omgevingswet (DSO) zijn verholpen.

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. Om klaar te zijn voor deze inwerkingtreding, is een besluit van de gemeenteraad over het gebruik van het adviesrecht nodig. Het gebruik van de lijst in het document in de bijlage hangt samen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Tot die tijd maken we gebruik van de oude manier van werken (met een verklaring van geen bedenkingen (VVGB)) en dus ook de oude lijst voor gevallen waarin geen VVGB nodig is. Het kan echter ook zo zijn, dat de nieuwe regering besluit de wet nogmaals uit te stellen. Er zijn nog steeds problemen met het DSO, wat in een uitiem geval nog tot afstel van de inwerkingtreding kan zorgen. In dat geval wordt teruggevallen op de VVGB en bijgevoegde lijst. mocht de wet wederom uitgesteld worden, dan zullen wij met een voorstel komen om de huidige lijst voor gevallen waarin geen VVGB nodig is aan te passen. Zo kan in de tussentijd al ervaring opgedaan worden met de verruiming.

Alternatieven:

Het alternatief is om geen wijziging van de notitie 'Adviesrecht' vast te stellen en terug te vallen op de al vastgestelde versie van 2022. De kans is dan echter groot dat u relatief vaak om bindend advies gevraagd gaat worden. Vooral in de eerste fase na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dan is namelijk nog niet helemaal helder hoe een wijziging op een Omgevingsplan eruit moet zien en kiezen veel initiatiefnemers voor een BOPA. Het wordt bij een groot aantal aanvragen waarbij een bindend advies nodig is, steeds moeilijker om te kunnen voldoen aan de behandeltermijnen die ervoor staan. Het vaststellen van een aangepaste versie wordt dus geadviseerd. Bovendien heeft u als u kiest voor het niet vaststellen van de notitie ook geen gevallen van aanvragen voor een BOPA aangewezen waarin participatie verplicht is.

Financiële dekking:

Niet van toepassing.

Communicatie:

Het besluit van de gemeenteraad wordt meegenomen in het communicatietraject rondom de invoering van de Omgevingswet. Het is vooral van belang voor veel aanvragers als tekenbureau 's, bouwbedrijven en andere adviseurs en initiatiefnemers met plannen voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Vervolg:

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking en zijn de nieuwe notities van toepassing. Omdat het een nieuwe wet en werkwijze betreft, is het vooral ervaring opdoen over wat wel en niet werkt. Als in de nieuwe situatie blijkt dat de werkwijze niet werkt of aanpassing nodig is, dan zullen wij hier een voorstel voor doen.

Bijlagen:

1. Notitie 'Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse afwijkingen van het omgevingsplan 2023' met bijlagen;
2. Notitie 'Inbreidingslocaties 2023';
3. Notitie 'Het adviesrecht, hoe zit het ook alweer?'

Burgemeester en wethouders van Dalfsen,

de burgemeester,
drs. E. van Lente

de gemeentesecretaris /algemeen directeur,
H.J. van der Woude

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Dalfsen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 17 oktober 2023, nummer 1659;

gelet op het bepaalde in artikel 16.15a, lid b, onder 1 Omgevingswet en het bepaalde in artikel 16.55, lid 7 Omgevingswet;

b e s l u i t :

1. De in hoofdstuk 3 van bijlage 1 genoemde gevallen in of direct grenzend aan bestaand bebouwd gebied en in het buitengebied aan te wijzen als gevallen waarin de raad gebruik wenst te maken van zijn bindend adviesrecht;
2. De in hoofdstuk 3 van bijlage 1 genoemde gevallen in of direct grenzend aan bestaand bebouwd gebied en in het buitengebied aan te wijzen als gevallen waarbij participatie verplicht is;
3. Hiertoe de notitie 'Adviesrecht en participatieplicht bij buitenplanse afwijkingen van het omgevingsplan 2023' vast te stellen;
4. De notitie 'Inbreidingslocaties 2023' vast te stellen;
5. De notitie 'Inbreidingslocaties 2017' in te trekken;
6. De besluiten genoemd onder 3, 4 en 5 in werking te laten treden op de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Dalfsen in zijn openbare vergadering van 27 november 2023.

De raad voornoemd,

de voorzitter,
drs. E. van Lente

de griffier,
J. Leegwater MSc