

# Raadsvoorstel

Voorstel aan de raad van de gemeente Noardeast-Fryslân



Jaartal + zaaknummer	: 2022 / 2022-168250
Raadsvergadering d.d.	: 13 oktober 2022
Portefeuillehouder	: Wethouder B. Koonstra
Programma	: (5) Wenjen en Omjouwing
Programmaonderdeel	: Ruimtelijke kwaliteit, RO en bouwen
Naam opsteller	: M. Kloostra (E-mail: m.kloostra@noardeast-fryslan.nl)
Onderwerp	: Raadsbesluiten Omgevingswet: bindend adviesrecht, verplichte participatie en delegatiebesluit omgevingsplan
Begrotingswijziging	: nee

## Voorgesteld raadsbesluit

- De volgende gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarvoor de gemeenteraad een bindend adviesrecht krijgt en waarvoor participatie verplicht wordt gesteld:
  - Het realiseren van minimaal één windmolen waarvan de ashoogte hoger is dan 15 meter.
  - Het plaatsen van zonnepanelen op landbouw- of natuurgronden, ongeacht de grootte.
  - Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals: biomassa-installatie en waterstof).
- De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan in de volgende gevallen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders:
  - Het aanpassen van het omgevingsplan voor het corrigeren van kennelijke verschrijvingen en verkeerde verwijzingen.
  - Het aanpassen van het omgevingsplan voor wijzigingen in de toelichting van het omgevingsplan.
  - Het aanpassen van het omgevingsplan conform een verleende onherroepelijke omgevingsvergunning.
- Bovengenoemde besluiten in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

## Inleiding

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking. Uw gemeenteraad dient vóór de datum van inwerkingtreding Omgevingswet een aantal besluiten te nemen om de overgang naar de Omgevingswet zo soepel mogelijk te laten verlopen. Dit voorstel gaat over de in de Omgevingswet opgenomen nieuwe bevoegdheden voor uw gemeenteraad op het vlak van 1) bindend adviesrecht, 2) verplichte participatie en 3) het delegatiebesluit omgevingsplan.

Voorgesteld is om in afwachting van de verdere invulling van de Omgevingswet en bijbehorende regelgeving de besluiten beleidsneutraal in te steken. Daarbij is uitgegaan van het vergelijkbare bestaande beleid dat op dit gebied nu van toepassing is. Vervolgens kan de uitvoering worden geëvalueerd en kan op basis daarvan zo nodig de besluitvorming worden aangepast.

## Beoogd effect

- Uw gemeenteraad bepaalt in de aangewezen gevallen via het bindend adviesrecht of medewerking wordt verleend aan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bindend adviesrecht).
- Het waarborgen van betrokkenheid van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving door verplichte participatie.
- Het versnellen van de procedure bij het vaststellen van delen van het omgevingsplan (delegatiebesluit omgevingsplan).

## Argumenten

### *1.1 Het bindend adviesrecht geeft uw gemeenteraad een doorslaggevende rol in het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit*

Een nieuwe bevoegdheid die de Omgevingswet voor uw gemeenteraad met zich mee brengt, is de mogelijkheid om een bindend advies te geven bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan. De nieuwe bevoegdheid van het bindend adviesrecht komt voort uit het feit dat uw gemeenteraad bevoegd gezag is voor het vaststellen van het omgevingsplan, terwijl het college bevoegd is te besluiten op aanvragen omgevingsvergunningen, óók als deze niet voldoen aan de regels van het omgevingsplan. Dat betekent dat het college met de Omgevingswet bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zonder tussenkomst van uw gemeenteraad besluiten kan nemen om af te wijken van het door u vastgestelde omgevingsplan. Dat kan het college doen door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Uw gemeenteraad kan echter vooraf gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij u een bindend advies uitbrengt aan het college. In die gevallen mag het college niet zonder tussenkomst van uw gemeenteraad besluiten. Op deze manier behoudt uw gemeenteraad een doorslaggevende rol in de vooraf aangewezen gevallen, want het college moet het bindend advies in acht nemen. Als uw gemeenteraad een negatief advies geeft, mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Voor de niet-aangewezen gevallen beslist het college over een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Hieronder twee voorbeelden van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten:

1. In het omgevingsplan is een algemene regel met vergunningplicht opgenomen, die bepaalt dat bomen alleen in november en december gekapt mogen worden. Het kappen van een boom in die maanden is dan een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Het kappen van een boom in februari is dan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Die activiteit kan mogelijk worden gemaakt met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
2. Uit de regels in het omgevingsplan volgt dat op een locatie alleen wonen is toegestaan. Wanneer een ondernemer de bebouwing op de locatie wil gebruiken voor detailhandel, dan levert dat een activiteit op die in strijd is met de regels van het omgevingsplan. Die activiteit kan mogelijk worden gemaakt met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

### *1.2 Het voorstel voor het bindend adviesrecht past bij het huidige raadsbesluit ten aanzien van de ‘verklaring van geen bedenkingen’*

Het bindend adviesrecht zoals dat ontstaat door de Omgevingswet, lijkt sterk op de bevoegdheid in de huidige wetgeving waarmee uw gemeenteraad voor buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan aan het college een ‘verklaring van geen bedenkingen’ (hierna: vvgb) afgeeft. Een vvgb moet gezien worden als een instemming van uw gemeenteraad voor het afgeven van een omgevingsvergunning door het college. Bij de bestaande vvgb is er een mogelijkheid voor uw gemeenteraad om gevallen aan te wijzen waarin die vvgb niet is vereist. Dat is in Noardeast-Fryslân gedaan met het bijgevoegde raadsbesluit in bijlage 1. Dat vvgb-raadsbesluit vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Onder de Omgevingswet werkt het bindend adviesrecht omgekeerd, in die zin dat uw gemeenteraad gevallen kan aanwijzen waarin juist wel een bindend advies nodig is om af te wijken van het omgevingsplan. Het nu voorliggende voorstel met gevallen waarin uw gemeenteraad gebruik wil maken van het bindend adviesrecht is gebaseerd op het eerder genomen raadsbesluit ten aanzien van de vvgb (het raadsbesluit in bijlage 1). Op deze manier blijft de nieuwe situatie zo dicht mogelijk bij de situatie zoals deze nu is.

Het bestaande raadsbesluit waarmee gevallen zijn aangewezen waarin de vvgb niet vereist is, is dus gebruikt om aan te geven over welke gevallen uw gemeenteraad het bindend advies voor het college kan inzetten. Tegelijk gaat het daarbij in de regel ook om gevallen die zodanig gevoelig kunnen zijn dat het belangrijk is om de omgeving erbij te betrekken en dus participatie nodig is. Vandaar dat voor diezelfde gevallen participatie verplicht kan worden gesteld.

### *1.3 Betere en snellere besluitvorming is een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet*

Met de komst van de Omgevingswet is de reguliere procedure voor een omgevingsvergunning het uitgangspunt. Dit houdt in een beslistermijn van 8 weken in plaats van nu 26 weken bij complexe aanvragen via de uitgebreide procedure. Deze beslistermijn kan eenmalig met 6 weken verlengd worden. De uitgebreide procedure (26 weken) kan met de Omgevingswet onder specifieke voorwaarden worden gevolgd. Dit heeft tot gevolg dat in verreweg de meeste gevallen de reguliere procedure aan de orde is met daar aan gekoppeld een beslistermijn van 8 weken. Advies vragen bij uw gemeenteraad heeft een langere behandeltermijn van de aanvraag tot gevolg. Voor veel gevallen advies vragen zou betekenen dat de behandeltermijn in veel gevallen langer wordt. En dat sluit niet aan bij de doelen van de Omgevingswet om de besluitvorming over initiatieven in de fysieke leefomgeving te versnellen.

#### *1.4 Betrokkenen en belanghebbenden in een vroegtijdig stadium betrekken kan voor meer draagvlak en betere kwaliteit zorgen*

Bij het vaststellen van het omgevingsplan is participatie altijd verplicht. Het organiseren van participatie is dan een verantwoordelijkheid van de gemeente. Het omgevingsplan komt dus participatief tot stand. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan het omgevingsplan. Bij deze activiteiten heeft niet eerder participatie plaatsgevonden. Het college kan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten toestaan door het verlenen van een omgevingsvergunning.

Participatie bij de omgevingsvergunning is opgenomen als een aanvraagvereiste. Bij de aanvraag geeft de aanvrager aan of inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Als dit het geval is, dan meldt aanvrager ook hoe deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn. Het is geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Daar is één uitzondering op.

Uw gemeenteraad kan namelijk gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In dat geval is de aanvrager wel verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Als de aanvrager bij zo'n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen. Participatie verplicht stellen in deze gevallen leidt tot betrokkenheid van belangstellenden in een vroegtijdig stadium. Dit kan bijdragen aan de kwaliteit van het initiatief.

#### *1.5 Het is niet toegestaan om participatie in alle gevallen verplicht te stellen wanneer van het omgevingsplan afgeweken wordt*

Uw gemeenteraad mag gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht wordt. 'Altijd en overal' wordt niet gezien als een geval. De lijst moet specifiek gemaakt worden. Verplichte participatie bestaat niet onder de huidige wetgeving. Bij het opstellen van de lijst is daarom aansluiting gezocht met de lijst van gevallen voor het bindend adviesrecht van uw gemeenteraad. Dit zijn in de regel gevoelige initiatieven waarbij het belangrijk is om de omgeving vroegtijdig te betrekken.

#### *2.1 Meer ruimte voor uw gemeenteraad om zich bezig te houden met inhoudelijke kaders*

Het vaststellen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van uw gemeenteraad (net zoals uw gemeenteraad nu bestemmingsplannen vaststelt). De Omgevingswet geeft uw gemeenteraad een mogelijkheid om de bevoegdheid voor het vaststellen van 'delen' van het omgevingsplan te delegeren aan het college. Er kunnen verschillende onderwerpen gedelegeerd worden met betrekking tot vaststelling van 'delen' van het omgevingsplan. Op dit moment wordt voorgesteld onderdelen te delegeren die geen impact hebben op de fysieke leefomgeving en geen zwaarwegende benadeling van inwoners / initiatiefnemers tot gevolg hebben. In die zin betreft het een beperkt delegatiebesluit.

Als het college op dit moment een omvangrijke delegatiebevoegdheid krijgt dan kan het college relatief grote wijzigingen van het tijdelijk naar het definitief omgevingsplan doorvoeren. En dat op een moment dat uw gemeenteraad nog nadenkt over kaderstellende keuzes voor het hele nieuwe definitieve omgevingsplan. Tussentijds wordt gewerkt aan een vaste structuur en opbouw voor het definitief omgevingsplan in de vorm van een handboek. En daarbij ook inhoudelijke uitgangspunten voor de regels. Als die structuur is ontstaan, ontstaat wellicht wel weer en meer ruimte voor delegatie naar het college. Vooralsnog wordt een grote rol voor uw gemeenteraad gezien als het gaat over de structuur, inhoud en regels van het definitieve omgevingsplan.

### **Kanttelingen en risico's**

#### *1.1 Tijd voor adviseren door uw gemeenteraad moet passen binnen de verkorte behandeltermijn voor een aanvraag omgevingsvergunning*

De Omgevingswet gaat uit van een korte beslisprocedure voor een omgevingsvergunning (totale behandeling maximaal 8 weken). Eén van de verbeterdoelen is: sneller en flexibeler werken. De termijn voor beoordeling en advisering door uw gemeenteraad is binnen die procedure erg beperkt. Bij toepassing van het bindend adviesrecht moet rekening worden gehouden met het vaste vergaderschema van uw gemeenteraad. Hierdoor kan de doelstelling om snel en flexibel te werken onder druk komen te staan. En een langere behandeltermijn kan leiden tot frustraties bij aanvragers.

#### *1.2 De beslistermijn van 8 weken wordt mogelijk niet gehaald*

Door het bindend adviesrecht van uw gemeenteraad wordt de beslistermijn van 8 weken mogelijk niet gehaald. In ieder geval niet onder de huidige aanlevertermijnen en vergaderfrequentie. Onder de Omgevingswet is het niet meer zo dat de vergunning automatisch verleend wordt als de termijn niet wordt gehaald. Wel kan de aanvrager - als het te lang duurt - de gemeente in gebreke stellen en de gemeente kan wegens niet tijdig beslissen een maximale wettelijke dwangsom verbeuren van 1440 euro. Ook kan de aanvrager een beroepschrift indienen bij de rechter tegen het niet tijdig beslissen. De rechter zal de

gemeente dan een nieuwe termijn geven om alsnog een besluit te nemen en kan ter verzekering daarvan een rechterlijke dwangsom opleggen.

Het college kan de beslistermijn éénmaal met 6 weken verlengen. Ook bestaat er onder specifieke voorwaarden de mogelijkheid om aanvragen te behandelen via de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken. Het college kan hiertoe besluiten.

### *1.3 Bindend adviesrecht en verplichte participatie zijn nieuwe elementen in het vergunningenproces*

De gemeente moet leren om deze nieuwe elementen goed toe te passen in het proces van vergunningverlening. Het doorvoeren van veranderingen gaat niet altijd meteen goed. Ook initiatiefnemers en belanghebbenden krijgen te maken met deze nieuwe elementen, met name bij verplichte participatie. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan blijken dat de aangewezen gevallen voor bindend adviesrecht en verplichte participatie niet passend zijn. Het blijft voor uw gemeenteraad mogelijk om deze besluiten aan te passen of zelfs in te trekken.

### *1.4 Ondersteuning initiatiefnemers in participatieprocessen*

Door het verplicht stellen van participatie kan de voortgang van initiatieven stagneren. Ook kan het voorkomen dat initiatieven niet in behandeling kunnen worden genomen door onvoldoende participatie. Initiatiefnemers zijn mogelijk niet goed uitgerust om participatieprocessen vorm te geven. Het vergt namelijk wel wat van de initiatiefnemers. Daarom kan ondersteuning bij het organiseren van participatie door de gemeente wenselijk zijn. Dit heeft impact op de ambtelijke organisatie, zowel in capaciteit als in rollen en taken.

### *2.1 Bij delegatie gaat de bevoegdheid volledig over naar een ander bestuursorgaan.*

Bij delegatie kan het bestuursorgaan de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. In dit geval gaat het om delegatie van de vaststelling van specifiek genoemde onderdelen van het omgevingsplan. Deze zaken hebben geen impact op de fysieke leefomgeving en hebben geen zwaarwegende benadeling van inwoners/ initiatiefnemers tot gevolg. In alle andere gevallen (lees: de gevallen die niet specifiek genoemd zijn) is geen sprake van delegatie en blijft de bevoegdheid voor het vaststellen van een omgevingsplan bij uw gemeenteraad. Uw gemeenteraad heeft altijd de mogelijkheid om het delegatiebesluit omgevingsplan aan te passen of zelfs in te trekken.

### *2.2 De wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheid in bestaande bestemmingsplannen zijn bewust niet opgenomen in het delegatiebesluit*

Het nu geldende recht (Wet ruimtelijke ordening) geeft aan uw gemeenteraad de mogelijkheid om in vast te stellen bestemmingsplannen wijzigings- en/of uitwerkingsbevoegdheden op te nemen. Het voordeel van deze constructie is dat de proceduuretijd verkort wordt bij behandeling van een wijzigings- of uitwerkingsplan. Vaak is het niet nodig uw gemeenteraad te betrekken in die besluitvorming. De Omgevingswet kent de figuren wijzigings- en uitwerkingsplan niet meer. Daarvoor in de plaats komt de mogelijkheid om door middel van een delegatiebesluit het college in staat te stellen om *delen* van het omgevingsplan te wijzigen (onder bij het delegatiebesluit opgenomen voorwaarden).

Voorgesteld wordt om van de delegatiemogelijkheid ten aanzien van de wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheden in de bestaande bestemmingsplannen, op dit moment nog geen gebruik te maken. Als het college op dit moment een delegatiebevoegdheid krijgt voor de bestaande wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheden dan kan het college relatief grote wijzigingen van het tijdelijk naar het definitieve omgevingsplan doorvoeren. En dat op een moment dat uw gemeenteraad nog nadenkt over kaderstellende keuzes voor het hele nieuwe definitieve omgevingsplan in de vorm van het op te stellen handboek. In de toekomst kan het delegatiebesluit worden bijgesteld.

## **Financiën**

Het nemen van deze besluiten heeft geen directe financiële gevolgen.

## **Vervolg en planning**

Bekendmaking conform Awb. Gelet op het feit dat de besluiten worden genomen met de kennis van nu en invoering van de Omgevingswet voor iedereen nieuw is, vindt in ieder geval binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet een evaluatie plaats. De gemeenteraad kan op dat moment, maar ook tussentijds, altijd terugkomen op de eerder genoemde besluiten.

## **Communicatie + Participatie**

Vanuit het Rijk en het programma Implementatie Omgevingswet van de gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel worden inwoners en ondernemers geïnformeerd over de werking van de Omgevingswet. Als bij een concrete aanvraag advies moet worden gevraagd aan de raad en/of participatie verplicht is, dan wordt de initiatiefnemer hierover geïnformeerd. Participatie is breder dan het aanvraagvereiste participatie bij

omgevingsvergunningen. Inwoners en ondernemers worden betrokken en geïnformeerd over het participatiebeleid waaronder ook de (verplichte) participatie bij vergunningaanvragen.

## **Bijlagen**

1. Verklaring van geen bedenkingen Noardeast-Fryslân.

Dokkum, 6 september 2022

Burgemeester en wethouders van de gemeente Noardeast-Fryslân,

de secretaris, H.J.C.M Verbunt MBA

de burgemeester, mr. J.G. Kramer

# Raadsbesluit

2022 / 2022-168250

De raad van de gemeente Noardeast-Fryslân,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 6 september 2022;

gelet op het bepaalde in de artikel 156 van de Gemeentewet;

gelet op het bepaalde in artikel 2.8, 16.15a lid b onder 1 en 16.55 lid 7 van de Omgevingswet;

gelet op het bepaalde in artikel 4.21 van het Omgevingsbesluit;

## **Besluit:**

1. De volgende gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarvoor de gemeenteraad een bindend adviesrecht krijgt en waarvoor participatie verplicht wordt gesteld:
  - a. Het realiseren van minimaal één windmolen waarvan de ashoogte hoger is dan 15 meter.
  - b. Het plaatsen van zonnepanelen op landbouw- of natuurgronden, ongeacht de grootte.
  - c. Het opwekken en/of opslag van andere vormen van energie (zoals: biomassa-installatie en waterstof).
  - d. Een activiteit die niet past binnen de doelen van de omgevingsvisie en of in strijd is met ander door de gemeenteraad vastgesteld beleid.
2. De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan in de volgende gevallen te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders:
  - a. het aanpassen van het omgevingsplan voor het corrigeren van kennelijke verschrijvingen en verkeerde verwijzingen;
  - b. het aanpassen van het omgevingsplan voor wijzigingen in de toelichting van het omgevingsplan;
  - c. het aanpassen van het omgevingsplan conform een verleende onherroepelijke omgevingsvergunning.
3. Bovengenoemde besluiten in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Noardeast-Fryslân in zijn openbare vergadering d.d. 13 oktober 2022.

De raad voornoemd,  
de griffier,

de waarnemend voorzitter,

mr. S.K. Dijkstra

K.C. Merkus