



## Vorbereiding verzamelbesluit Omgevingswet

Opmerkingen Jan van den Bosch (versie 17 mei 2021)

Ter bespreking in de klankbordgroep Omgevingswet is voor komende donderdagavond 15 april geagendeerd de "voorbereiding verzamelbesluit Omgevingswet". Hierin komende 4 verschillende onderwerpen aan de orde;

1. Delegatie Omgevingsplan
2. Advies met instemming
3. Het aanwijzen van gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld
4. Het aanwijzen van gevallen waarin de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure wordt gevolgd.

Achtereenvolgens ga ik in op deze onderdelen, in de volgorde zoals besproken in het voorbereidingsdocument.

### 1. Delegatie Omgevingsplan

De grondslag hiervoor wordt gelegd in art. 2.8 Omgevingswet: *"De gemeenteraad.... kan de bevoegdheid tot het vaststellen van **delen** van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders."*

Verder regelt de Omgevingswet hierover niets. Gemeenteraden zullen dus zelf moeten bepalen of en welke delen van het Omgevingsplan zij willen delegeren aan het college. Wat in ieder geval niet kan is de vaststelling van het hele Omgevingsplan delegeren, aangezien de vaststelling ervan een bevoegdheid is van de gemeenteraad.

Verder is van belang dat de gemeenteraad niet hoeft te delegeren. Het mag. Maar het is wel verstandig dit te doen, omdat er allerlei situaties denkbaar zijn waarin het geen toegevoegde waarde (meer) heeft dat de gemeenteraad erover besluit. Dat zou ook tot onnodige vertraging van het proces leiden.

Het verzamelbesluit bevat een opsomming van de situaties waarin het voor de hand ligt om de bevoegdheid aan het college te delegeren. Ik heb daar geen commentaar op. Het zijn de onderwerpen die ik ook zelf zou voorstellen om aan het college te delegeren. De redenen daarvoor zijn logisch en wat mij betreft in het document prima omschreven.

### 2. Advies met instemming

In het verzameldocument wordt dit omschreven als een "bindend advies". In de praktijk is dat inderdaad het geval, omdat in de aangewezen gevallen het college met inachtneming van het advies moet besluiten. M.a.w. het college mag niet besluiten in afwijking van het door de raad gegeven advies.



Vervolgens is de vraag welke gevallen moeten worden aangewezen. Het voorstel dat wordt geformuleerd sluit zoveel mogelijk aan bij de huidige praktijk. Dat past bij het vertrekpunt van de implementatie in Leusden, namelijk een (beleids)neutrale invoering. Ik vind de beschrijving niettemin vrij ruim. Het kan ertoe leiden dat een initiatief op het niveau van bijvoorbeeld een individueel perceel onderworpen moet worden aan een advies door de gemeenteraad. Dit wordt wel deels ondervangen door het uitzonderen van de gevallen die voorkomen op de zogeheten “kruimelgevallenlijst” naar huidig recht (Besluit Omgevingsrecht, bijlage 2, art 4.). Daarnaast is het begrip al dan niet “passend binnen geldende beleidskaders”, behoorlijk ruim te interpreteren en is het de vraag of dat een werkzaam criterium is, als eenmaal de instrumenten van de wet zijn ingevuld. Mijn advies zou daarom zijn om voor nu het voorstel over te nemen, maar de komende jaren wel met enige regelmaat een tussentijds evaluatiemoment af te spreken om te kijken of de lijst tot tevredenheid functioneert. Dat wordt overigens ook voorgesteld.

Er is ook nog een praktische reden om rekening mee te houden bij de invulling van het adviesrecht. De wetgever biedt namelijk slechts 4 weken extra tijd in de procedure voor het inwinnen van het advies bij de gemeenteraad. Dat is dus bovenop de standaardtermijn en 8 weken en de eventuele verlenging daarvan met 6 weken. Het voorstel noemt die 4 extra weken niet. Het aanwijzen van veel gevallen kan betekenen dat de vergaderfrequentie van de raad omhoog moet.

Ook wanneer er geen sprake is van een formeel adviesrecht van de raad, is het college uiteraard vrij om initiatieven met de raad te bespreken en het gevoel van de raad daarover te peilen. En de raad kan ook dan nog steeds zelf situaties agenderen en met het college te bespreken.

### **3. Participatieplicht**

Het aanwijzen van gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld is iets nieuws. In de praktijk gebeurt dat soms al, zo ook in Leusden, begrijp ik. Maar wettelijk was dit nog niet geregeld. Dat gebeurt nu wel met de Omgevingswet.

De vraag is vervolgens welke gevallen je als gemeenteraad wilt aanwijzen. Dat hangt samen met de vraag wanneer je dat van belang vindt als raad, gelet op de impact van een initiatief. Heeft het initiatief gevolgen op perceelsniveau, op straatniveau, op wijkniveau of zelfs op het niveau van de hele gemeente. Een andere vraag is of een initiatief mogelijk negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hieraan kunnen criteria ontleend worden voor de bepaling van de gevallen die je wilt aanwijzen.

In het verzameldocument wordt een heel eenvoudig voorstel gedaan, namelijk alle buitenplanse initiatieven. De aantrekkelijkheid van deze gedachte is de eenvoud, maar hij gaat wel ver. Dat betekent dat ook initiatieven op perceelsniveau, zonder verdere impact op de omgeving daaronder worden begrepen. Ik denk dat dit niet de bedoeling is. Daarnaast zou ik voor alle duidelijkheid ook hier de gevallen uitzonderen die in huidige regeling voor kruimelgevallen (Besluit Omgevingsrecht, bijlage 2, art. 4) zijn begrepen.

Wanneer een initiatiefnemer geconfronteerd wordt met een participatieplicht dan zal hij of zij zich tot de gemeente wenden met de vraag welke inspanning er dan wordt verwacht. Wanneer mag



de initiatiefnemer erop rekenen dat de gemeente van mening is dat deze zich voldoende heeft ingespannen voor een goede participatie. De gemeente zal hierover enige duidelijkheid moeten geven. Onder andere met het oog hierop moet lokaal participatiebeleid worden ontwikkeld. Dat wordt op een ander moment besproken, zoals in het voorstel ook aangegeven.

Verder is het goed te beseffen dat participeren niet betekent dat er een garantie is op draagvlak. Het is ook niet zo dat participatie alleen maar succesvol is, als alle bezwaren als sneeuw voor de zon zijn verdwenen. Een resultaat van participatie kan ook zijn dat de belangen te ver uiteen blijken te lopen en een breed draagvlak niet behaald kan worden. Het is dan aan college, of de gemeenteraad, om de knoop door te haken. En daarbij zal ook gekeken moeten worden naar de eigen beleidsdoelen.

In het voorstel wordt niet aangegeven welke eisen de wetgever stelt aan participatie bij (beleids)initiatieven door de gemeente of concreet initiatieven van buiten. Onderstaand is een overzicht weergegeven dat daar inzicht in biedt. Zoals daaruit blijkt dient de gemeente bij de vaststelling van een beleidsinstrument of een omgevingsplan steeds verantwoording af te leggen van de participatie.

De wetgever geeft dus wel aan in welke gevallen participatie behoort plaats te vinden en waar dit moet worden verantwoord, maar de wetgever heeft niet aangegeven “hoe” participatie moet plaatsvinden. Daartoe dient lokaal participatiebeleid te worden ontwikkeld.

Instrument	Regels	Wie verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Gemeenten geven daarbij aan op welke wijze invulling is gegeven aan het lokale participatiebeleid.	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Omgevings- Omgevingsprogramma	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Gemeenten geven daarbij aan op welke wijze invulling is gegeven aan het lokale participatiebeleid.	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aan hoe het de participatie	Bevoegd gezag (is B&W gemeente)	Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)



	<p>vormgeeft.</p> <p>Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.</p> <p>Gemeenten geven daarbij aan op welke wijze invulling is gegeven aan het lokale participatiebeleid.</p>		
Omgevings-vergunning	<p>In de omgevingsregeling wordt een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan.</p> <p>Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. De gemeenteraad kan participatie verplicht stellen voor "buitenplanse" aanvragen.</p>	initiatiefnemer	<p>Omgevingswet (art. 16.55)</p> <p>Het aanvraag-vereiste wordt uitgewerkt in de Omgevingsregeling.</p>

#### 4. De uitgebreide voorbereidingsprocedure

Bij het onderdeel adviesrecht wordt in het voorstel ook gesproken over de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Dit is weliswaar een collegebevoegdheid, maar de gemeenteraad kan het college op dit punt wel een advies geven of een verzoek doen. In het verzamelbesluit zijn de criteria genoemd op grond waarvan het volgen van de uitgebreide procedure kan worden aangewezen. Dat zijn ook de criteria die in de wet worden genoemd, waaronder:

*“door het college aangewezen gevallen die*

- a) aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben én*
- b) waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.”*

Het is goed te beseffen dat het criterium “aanzienlijke gevolgen” nog niet concreet is ingevuld. Dus het zal even zoeken zijn wat hier precies onder moet worden begrepen. Ongetwijfeld zal dit begrip in de rechtspraak de komende jaren nader worden ingevuld.

Verder valt nog te overwegen om het college te vragen in die gevallen waarin de raad wil adviseren (met instemming) de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren. Dat zijn immers veelal de grotere afwijkingen van het Omgevingsplan, met meer impact, niet passend binnen enig beleidskader. Dan ligt de uitgebreide procedure ook meer voor de hand. Het geeft bovendien de raad iets meer ruimte om het advies te geven en dit dus ook zelf zorgvuldig voor te bereiden. Bij de uitgebreide procedure moet het advies van de raad binnen 6 weken na de ter inzage legging van het ontwerpbesluit beschikbaar zijn.

#### 5. Evaluatie

Voorgesteld wordt om de nu te nemen besluiten na een jaar te evalueren. Dat is verstandig. In de praktijk zal pas blijken hoe de besluiten concreet uitpakken wanneer we eenmaal werken binnen het nieuwe stelsel.



Gemeente Leusden

170521

