

## Raadsvoorstel



Onderwerp Bindend adviesrecht en verplichte participatie  
Telnr. 14050 Bijlagen 2

Registratienummer 329720-2023  
Classificatie  Openbaar  Geheim  Vertrouwelijk (bij gebruik van  
persoonsgegevens)

Portefeuillehouder Van Niejenhuis

Langetermijn agenda (LTA) LTA ja:  Maand December Jaar 2023  
Raad LTA nee:  Niet op LTA

---

### Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet het bindend adviesrecht bij aanvragen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten toe te passen op de aangewezen categorieën van gevallen;
- II. de lijst met de aangewezen categorieën van gevallen waarvoor het bindend adviesrecht geldt doorlopend te evalueren met de klankbordgroep Omgevingswet en sowieso na een jaar te evalueren en de raad hierover te brengen;
- III. vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet participatie verplicht te stellen bij aanvragen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten in de aangewezen categorieën van gevallen;
- IV. dit besluit bekend te maken via [lokaleregelgeving.overheid.nl](https://lokaleregelgeving.overheid.nl) en in werking te laten treden met ingang van de dag waarop de Omgevingswet in werking treedt;
- V. de huidige categorieënlijst voor de verklaring van geen bedenkingen, bij besluit van 26 juni 2019, op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet in te trekken.

---

### Samenvatting

Per 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Een van de zaken waarover de raad moet beslissen voor inwerkingtreding is voor welke gevallen van categorieën aanvragen omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zij een bindend advies wil geven en voor welke gevallen participatie verplicht wordt gesteld. Bij dit besluit is een lijst gevoegd met activiteiten waar het adviesrecht van de raad voor geldt (bijlage 1) en een lijst waarop categorieën van gevallen zijn aangewezen waarbij participatie verplicht wordt gesteld (bijlage 2). Wij stellen dan ook voor om de lijst met categorieën voor bindend adviesrecht en de lijst verplichte participatie vast te stellen.

## Vervolg voorgesteld raadsbesluit

### Aanleiding en doel

---

Per 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet worden regels die gelden voor de fysieke leefomgeving vereenvoudigd en samengevoegd. Onze inwoners kunnen voortaan bij één loket terecht en vergunningentermijnen worden korter. Vóór de invoering van de Omgevingswet moet uw raad een aantal besluiten nemen over de invulling van haar rol bij bepaalde planologische besluiten. Dit voorstel gaat over de invulling van de adviesrol van uw raad bij concrete en complexe aanvragen voor omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan, het zogenaamde bindend adviesrecht. Onder de Omgevingswet worden deze aanvragen om omgevingsvergunning aangeduid als ‘omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’ (hierna te noemen buitenplanse opa’s). Het advies van uw raad is bindend. Bij een negatief advies zal het college de vergunning moeten weigeren.

Daarnaast kan uw raad besluiten om voor bepaalde categorieën activiteiten participatie verplicht te stellen. Het kan hierbij gaan om initiatieven die uw raad als van dusdanig grote impact op de fysieke leefomgeving acht dat deze ontwikkeling alleen met participatie tot stand mag komen. Hierbij gaat het eveneens om aanvragen omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Hoe zo’n participatietraject wordt vormgegeven, is vrij aan de initiatiefnemers.

Wij stellen dan ook voor om de lijst met categorieën voor bindend adviesrecht en de lijst voor verplichte participatie vast te stellen.

### Kader

---

In een geval als bedoeld in artikel 16.15a, onder b van de Omgevingswet, worden de bij of krachtens deze wet gestelde regels over het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning of het verlenen of onthouden van instemming met inachtneming van het advies van de gemeenteraad toegepast.

Op grond van artikel 16.55 lid 7 van de Omgevingswet kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.

### Argumenten en afwegingen

---

#### *Bindend advies op grond van de Omgevingswet*

Onder de Omgevingswet is het college bevoegd om omgevingsvergunningen te verlenen voor activiteiten die passen binnen het omgevingsplan maar ook voor de gevallen die niet passen binnen het omgevingsplan (de buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan (artikel 16.15a onder b Omgevingswet). Voor de niet-aangewezen gevallen is dan geen advies van de gemeenteraad vereist.

Met behulp van toepassing van het bindend adviesrecht bij buitenplanse opa’s heeft uw raad een actieve rol in de besluitvorming voor initiatieven die een aanzienlijke impact kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Welke activiteiten voor advies aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd, wordt door uw raad zelf gekozen en vastgesteld. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan moet het college de aanvraag om omgevingsvergunning weigeren. Dit adviesrecht van de gemeenteraad is een zogenaamd verzwaard, bindend advies. Het college mag daar niet van afwijken.

De gemeenteraad moet een besluit nemen over de gevallen waarover hij advies wil geven. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college niet naar de gemeenteraad voor geselecteerde activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

#### *Proces*

De gemeenteraad moet bij het bepalen van de gevallen meewegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Bij het benoemen van categorieën voor bindend adviesrecht dient namelijk rekening te worden gehouden met een nieuwe wettelijke termijn van 8 weken waar binnen het besluit moet worden genomen. Het college heeft voor het beslissen op een aanvraag tussen de 3 en 8 weken nodig. De termijn kan eenmalig verlengd kan worden met 6 weken (verdagen van de beslistermijn). Deze wijziging vloeit voort uit één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet, namelijk een snellere en overzichtelijke

besluitvorming bij initiatieven. De uitgebreide procedure, die 26 weken duurt en momenteel regelmatig wordt toegepast, wordt een uitzondering en is alleen bedoeld voor een aantal specifiek in de wet genoemde gevallen.

Indien de raad in afwijking van het voorgestelde van het college wil adviseren, dient de raad dit gemotiveerd te doen. Het college is immers verplicht het advies over te nemen (bindend advies) en heeft voor de besluitvorming een gemotiveerd advies nodig.

#### *Hoe hebben we de aangewezen activiteiten bepaald?*

In 2019 zijn we gestart met gesprekken met de raad. Uit deze gesprekken is gebleken dat er een duidelijke wens ligt om activiteiten aan te wijzen waarvoor bindend adviesrecht geldt. Vervolgens is aan de hand van gesprekken met de raad, klankbordgroep Omgevingswet, de huidige categorieënlijst voor de vvgb's, een handreiking van de VNG met voorbeelden en voorbeelden van andere gemeenten een lijst samengesteld. In deze lijst zijn ook uitzonderingsgevallen opgenomen. Dit betreffen de categorieën die in de nu nog geldende wetgeving als 'kruimelgevallen' opgenomen zijn. Dit zijn geringe afwijkingen van een bestemmingsplan die met een reguliere procedure (8 weken) doorlopen kunnen worden. Deze kruimelgevallenregeling vervalt per 1 januari 2024 en het is aan uw raad of deze wel of niet op te nemen in het Omgevingsplan. Omdat hier nog geen besluit over is genomen, gaan we er vanuit dat deze niet worden opgenomen in het Omgevingsplan. Dat houdt in dat al deze geringe afwijkingen per 1 januari 2024 onder de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vallen en voor sommige activiteiten een bindend advies van uw raad noodzakelijk is. Om uw raad niet nog meer te belasten, is de kruimelgevallenregeling opgenomen als uitzonderingsgeval. Als een activiteit hieronder valt, is geen bindend advies nodig.

#### *Verwachting*

We verwachten op basis van de nu voorliggende lijst dat het om circa 30 gevallen per jaar gaat. Wij gaan het komende jaar ontdekken om hoeveel gevallen het daadwerkelijk zal gaan. Wel kunnen we op voorhand zeggen dat, ook al gaat het om circa 30 gevallen per jaar, dat dit een aanzienlijke werkdruk betekent voor de politiek en het ambtelijk apparaat. Om de impact te monitoren, gaan we iedere maand met de klankbordgroep Omgevingswet de lijst evalueren. Evalueren vindt plaats op basis van de ervaringen van het ambtelijk apparaat en uw raad zelf. Omdat dit een nieuw instrument is en er nog veel onduidelijk is, nemen we de ervaringen van andere gemeenten ook mee in onze evaluatie. In ieder geval wordt na een jaar een evaluatie aan uw raad aangeboden. Als naar aanleiding van de ervaringen het noodzakelijk is de categorieën, eerder dan de geplande evaluatie, gewijzigd te laten vaststellen, wordt deze aan uw raad aangeboden.

#### *Participatie*

De Omgevingswet stelt nieuwe eisen aan het proces van de vergunningverlening. Bij een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet wordt participatie standaard opgenomen als een aanvraagvereiste. Hierbij geeft de initiatiefnemer aan of en hoe er vorm is gegeven aan participatie. Als dat het geval is, dan geeft de initiatiefnemer aan wie betrokken zijn en wat de resultaten daarvan zijn. Het feit dat een initiatiefnemer geen gebruik heeft gemaakt van participatie is geen weigeringsgrond en het college kan de aanvraag ook niet buiten behandeling laten.

Echter voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarvoor participatie wel verplicht is. Er is dan sprake van een participatieplicht en een aanvraagvereiste. In dat geval dient de initiatiefnemer participatie naar eigen verantwoordelijkheid vorm te geven en aan bevoegd gezag aan te tonen wie en met welk resultaat bij het participatieproces betrokken zijn geweest.

Participatie wordt bij initiatieven alleen verplicht gesteld indien het gaat om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en de gemeenteraad heeft beslist dat bij deze activiteiten de participatieverplichting geldt.

Het college gaat in nader vast te stellen beleidsregels vastleggen wanneer het college vindt dat voldoende aan participatie is gedaan. Voor de gevallen waarin uw raad participatie verplicht stelt, moet het college kunnen beoordelen of er voldaan is aan de participatieverplichting en of de aanvraag in behandeling kan worden genomen. Bij die beoordeling kunnen we gebruik maken van beleidsregels over deze beoordelingsbevoegdheid. Als de participatie niet voldoet aan deze beleidsregels kan dat het college helpen om te motiveren dat de verrichte participatie onvoldoende is. Als het college vindt dat de verrichte participatie onvoldoende is, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Dit besluit is iets anders dan het besluit de aanvraag te weigeren. Pas wanneer een aanvraag in behandeling is genomen, kan het college pas besluiten een aanvraag te weigeren. Volgens de Omgevingswet kan het college de aanvraag niet weigeren op de verrichte participatie. Het is dus noodzakelijk dat het college in de fase waarin beoordeeld wordt of een aanvraag in behandeling kan worden genomen, een oordeel velt over de verrichte participatie en of deze voldoende is geweest.

## **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

Niet van toepassing.

## **Financiële consequenties**

---

Als we op aanvragen waarvoor bindend advies geldt niet binnen 8 weken (+ 6 weken verdaging) kunnen beslissen, ontstaat er geen vergunning van rechtswege. De realiteit is dat, vanwege de onzekerheid over de werking en uitwerking van de Omgevingswet, dat dit in de praktijk voor kan komen. Met name als een aanvraag wordt ingediend in de zomerperiode en de raad hierover moet adviseren, betekent dit dat we de termijnen niet gaan halen. Als de beslistermijn van 8 weken (met eventueel 6 weken extra) wordt overschreden, heeft de initiatiefnemer de mogelijkheid om de gemeente in gebreke te stellen. Dit bedrag dat bij niet tijdig beslissen maximaal verschuldigd zou kunnen zijn is op dit moment €1.442,-. Wij proberen dit te allen tijde te voorkomen en passen aldoende onze werkprocessen aan als dat nodig is.

## **Overige consequenties**

---

Niet van toepassing.

## **Vervolg**

---

Dit besluit treedt, na vaststelling door de raad, zo spoedig mogelijk in werking door het besluit conform de daarvoor geldende regels te publiceren.

Het is mogelijk om de beide lijsten na inwerkingtreding van de Omgevingswet aan te passen, als blijkt dat er toch behoefte bestaat aan een aanvulling en/of wijziging van de lijst. Ook het opstellen van een omgevingsplan voor het gehele grondgebied leidt naar alle waarschijnlijkheid tot aanpassing van de lijsten en bovendien is het werken met het Omgevingsplan en daarmee de Omgevingswet voor iedereen nieuw. Onze eigen ervaring en de ervaringen van andere gemeenten gaan ons leren of en hoe de gekozen werkwijze in de praktijk gaat werken. Er zal gaandeweg ook jurisprudentie ontstaan over waar de gemeente rekening mee dient te houden. Evaluatie van de lijst en het werkproces zal gedurende komende jaren dan ook plaatsvinden. Hiervoor wordt input en feedback gevraagd van de klankbordgroep Omgevingswet en/of raad.

## **Lange Termijn Agenda**

---

December 2023.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

locoburgemeester,  
Mirjam Wijnja

secretaris,  
Christien Bronda

*Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*